



República de Colombia
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

LOS CMDR

LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL

Normas y Desarrollos de Política
Recopilación

24428

CENTRO DE INFORMACION I
DOCUMENTACION
Regional No 3
C I N D O I
VALLEDUPAPA - CESAR

BIBLIOTECA AGROPECUARIA
DE COLOMBIA

05 MAR. 2012

CENTRO DE INFORMACION Y
DOCUMENTACION
Regional No. 2
C I N D O R
VALLESTAN - CESAR



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE AGRICULTURA
Y DESARROLLO RURAL

.UNIDAD DE GESTIÓN PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LOS CMDR.

ENTIDADES QUE HACEN PARTE DE LA UNIDAD:

FONDO DRI - INCORA
ICA - CORDOICA
IDEMA - DND
INAT - INDA
RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

SANTAFE DE BOGOTÁ, MAYO 1997.

24428

59503

CMDR

LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL: Normas y Desarrollos de Política

Recopilación



RECOPILACIÓN Y EDICIÓN:
MARTHA LUCÍA TAMAYO

CONCEPTO GRÁFICO Y DISEÑO:
NORA ESTELA TORRES

IMPRESO POR:
EDITORIAL GENTE NUEVA

PUBLICACIÓN FINANCIADA POR:
FONDO DE COFINANCIACIÓN PARA LA
INVERSIÓN RURAL -DRI-
EN EL MARCO DEL CONVENIO DE
COOPERACIÓN CON EL INSTITUTO INTERAMERICANO
DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA -IICA-

CONTENIDO

PRESENTACION	6
I. CREACION DE LOS CMDR Y DE LA COMISION MUNICIPAL DE TECNOLOGIA Y ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA	8
1. Ley 101 de 1.993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero	9
2. Decreto 1929 de 1.994. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 101 de 1.993 y se dictan algunas disposiciones sobre Tecnología y Asistencia Técnica	10
3. Acta del Comité Directivo del PRONATTA. Reunión de diciembre 29 de 1.996	11
II. REFORMA AGRARIA Y ZONAS DE RESERVA CAMPESINA.	12
1. Ley 160 de 1.994. Nueva Ley de Reforma Agraria	13
2. Decreto 1777 de 1.996. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1.994 en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina	14
3. Acuerdo 024 de 1.996 de la Junta Directiva del INCORA. Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesinas	14
4. Acuerdo 05 de 1.996 de la Junta Directiva del Incora. Por el cual se establecen los criterios de elegibilidad y los requisitos de selección que deben cumplir los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos a fin de acceder al subsidio directo para el desarrollo de la empresa básica agropecuaria, así como las exigencias mínimas que deben cumplir los predios rurales objeto de los programas de negociación voluntaria o adquisición directa de tierras	16
5. Acuerdo 017 de 1996 de la Junta Directiva del INCORA. Por el cual se regula la asignación regional de subsidio para la conformación de empresas básicas agropecuarias	18
III. LOS CMDR Y EL SISTEMA DE COFINANCIACION DEL FONDO DRI	20
1. Decreto 2132 de 1.992. Por el cual se reestructuran y fusionan entidades y dependencias de la administración nacional. Crea el sistema nacional de cofinanciación	21
2. Reglamento Operativo del Fondo DRI	21
IV. DIRECTIVA PRESIDENCIAL NRO 04 DE 1996	23
V. LINEAMIENTOS PARA LA CONSOLIDACION DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Unidad de Gestión para el fortalecimiento de los CMDR	26
VI. ACUERDOS DE VOLUNTADES -CONTRATO SOCIAL RURAL.	44
1. Acuerdo de voluntades entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Red de Seguridad Social, para el Desarrollo de una política de Participación ciudadana en la Planeación del Desarrollo Rural	45
2. Acuerdo de voluntades celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para el fortalecimiento de la estrategia de atención a la población rural	48
3. Acuerdo de voluntades entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Consejo Nacional de Planeación, para el desarrollo de una política de participación ciudadana en la Planeación del Desarrollo Rural	50
4. Acuerdo de voluntades celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud, con el fin de lograr una mayor participación de la población rural en el Sistema de Seguridad Social en Salud	52

PRESENTACIÓN

La presente publicación hace parte de una de las estrategias centrales de las que viene desarrollando la gerencia de la Unidad de Gestión como componente del Plan de Trabajo trazado para el fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural -CMDR-, la estrategia de comunicaciones, la cual permite desarrollar con claridad y de manera organizada en el tiempo, un plan de medios y acciones de información, formación y de publicidad en torno a los CMDR, acorde al momento en que estos espacios se encuentren en su proceso de fortalecimiento y consolidación.

Aquí se consigna la recopilación de normas y de políticas vigentes relacionadas con estos espacios de participación comunitaria y su difusión masiva obedece al desconocimiento que sobre los aspectos atinentes a la organización, funciones, objetivos, etc. de los CMDR, tienen no sólo las comunidades rurales y las organizaciones de la sociedad civil, sino también las mismas autoridades e instituciones.

Los CMDR constituyen hoy por hoy uno de los principales desarrollos de los artículos 2º y 103 de la Constitución Nacional que se relacionan con el fortalecimiento de la democracia participativa y la promoción de la necesaria concertación entre las comunidades, las instituciones del Estado y las autoridades en todos los asuntos relacionados con el desarrollo rural de los municipios colombianos.

El diagnóstico inicial con que cuenta la Unidad de Gestión sobre la situación de los CMDR en el país, nos arrojó como resultado, que existen unos 950 creados formalmente, de los cuales y como parte de los esfuerzos nacionales, departamentales y municipales realizados durante dos años de trabajo mediante la ejecución de la estrategia de fortalecimiento que adelanta la Unidad de Gestión, se encuentran operando en condiciones aceptables unos 615 CMDR; sin embargo persisten aún algunas limitaciones importantes, de las cuales destacamos: Información insuficiente sobre el papel de estos espacios en materia de planificación del desarrollo rural con una visión integral; falta de capacitación en temáticas especializadas; debilidades en cuanto a su

organización interna con respecto a la creación de las comisiones de trabajo que abarquen el más amplio espectro de los componentes del desarrollo rural integral y, finalmente, aún sobresale la falta de voluntad política de las autoridades municipales, de las entidades del Estado, de las mismas comunidades y sus organizaciones, para asumir el compromiso social y político que implica favorecer este espacio de participación y concertación en la defensa del interés colectivo y del bien común de los habitantes del campo, así como para lograr que éstos puedan efectivamente acceder a los beneficios del desarrollo.

Hacia la remoción de estos obstáculos que entorpecen el proceso de fortalecimiento de los CMDR, van orientadas las estrategias que hacen parte del Plan de Trabajo que adelanta la Unidad de Gestión, tarea que requiere del concurso de todos: Alcaldes municipales y sus equipos de gobierno, entidades oficiales, gobiernos departamentales y nacional, gremios de la producción, organizaciones políticas y religiosas, organizaciones de la sociedad civil y las comunidades rurales del país, para que entre todos contribuyamos eficazmente a consolidar en Colombia procesos de construcción social del desarrollo rural de los municipios.

Los instrumentos reglamentarios y de política que se encuentran recopilados en este material son, en parte, un primer resultado de los esfuerzos desplegados por la Unidad de Gestión para hacer realidad el mandato de la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (101 de diciembre de 1.993) y la Ley de Reforma Agraria (160 de agosto de 1.994), en lo que respecta a los CMDR. Se espera que su conocimiento y aplicación contribuyan efectivamente a la profundización en el país de los principios constitucionales de democracia, participación, pluralismo, descentralización, autonomía de las entidades territoriales y Estado Social de Derecho.

Rafael David Reales Castilla
Gerente
Unidad de Gestión para el
Fortalecimiento de los CMDR



I.

CREACIÓN DE LOS CMDR
Y DE LA COMISIÓN MUNICIPAL
DE TECNOLOGÍA
Y ASISTENCIA TÉCNICA
AGROPECUARIA



I LEY 101 DE 1993 (1)

- 23 de Diciembre -

Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

- Apartes -

ARTÍCULO 61.

Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

Los municipios crearán el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, el cual servirá como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, y cuya función principal será la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación.

El Consejo Municipal de Desarrollo Rural deberá estar conformado, como mínimo, por el alcalde, quien lo presidirá, representantes designados por el concejo municipal, representantes de las entidades públicas que adelanten acciones de desarrollo rural en el municipio, representantes de las asociaciones de campesinos y de los gremios con presencia en el municipio y representantes de las comunidades rurales del municipio, quienes deberán constituir mayoría. La participación de los miembros de las comunidades rurales deberá ser amplia y pluralista, de manera que garantice la mayor participación y representación ciudadana en las deliberaciones del consejo. Para el desarrollo de sus funciones, el Consejo de Desarrollo Rural establecerá comités de trabajo por temas específicos, incluyendo la veeduría popular de los proyectos de desarrollo rural que se adelanten en el municipio.

Parágrafo:

En aquellos municipios en donde exista una instancia de participación ciudadana que permita el cumplimiento de los propósitos de que trata el presente artículo no será necesaria la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

ARTÍCULO 62.

Comisión Municipal de Tecnología y Asistencia Técnica Agropecuaria.

Los consejos municipales de desarrollo rural crearán una Comisión Municipal de Tecnología y Asistencia Técnica Agropecuaria, para orientar y vigilar el funcionamiento de la umata. En esta comisión deberán tener representación mayoritaria los usuarios campesinos. Los gremios de profesionales del agro que tengan presencia en el municipio respectivo deberán estar incluidos.

ARTÍCULO 63.

Son funciones de la Comisión Municipal de Tecnología y Asistencia Técnica Agropecuaria las siguientes:

1. Determinar las zonas, veredas y especies agrícolas, pecuarias y acuícolas a atender en forma prioritaria por parte de la unidad municipal de asistencia técnica agropecuaria, umata, y velar por la efectiva prestación del servicio de asistencia técnica gratuita a los pequeños productores.
2. Orientar la distribución de recursos municipales previamente asignados para los proyectos de tecnología o asistencia técnica agropecuaria a ser ejecutados en el municipio.
3. Informar al Consejo Municipal de Desarrollo Rural sobre el desarrollo de sus actividades y atender los planteamientos que allí se acuerden y que sean de su competencia.
4. Las demás funciones que los municipios y sus respectivos consejos municipales de desarrollo rural consideren pertinentes.

ARTÍCULO 64.

Los concejos municipales reglamentarán la conformación de los consejos municipales de desarrollo rural, de acuerdo con lo establecido en este capítulo, a iniciativa del alcalde.

2. DECRETO 1929 DE 1994 - AGOSTO 5 - Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 101 de 1993 y se dictan algunas disposiciones sobre Tecnología y Asistencia Técnica -A partes-

ARTÍCULO 3.

Las Secretarías de Agricultura del Departamento o quien desempeñe sus funciones, a más tardar el 30 de noviembre de cada año, informarán al Ministerio de Agricultura los municipios que no están cumpliendo con la creación y funcionamiento, tanto de la Comisión Municipal de Tecnología y Asistencia Técnica, como de la UMATA.

ARTÍCULO 6.

La Comisión de Tecnología y Asistencia Técnica que creará el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, estará conformada por las siguientes personas:

- ❖ El Alcalde o su delegado quien la presidirá
- ❖ Un representante de los profesionales del agro, preferiblemente con residencia en el municipio, y escogido por la Comisión Seccional de Asistencia Técnica, creada por el Decreto 2379 de 1991
- ❖ Un concejal escogido por el Concejo Municipal.
- ❖ Cuatro usuarios del Servicio de Asistencia Técnica, escogido por ellos mismos, entre los inscritos en la UMATA, en reunión especial citada para tal fin, por el Director de la UMATA y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

- ❖ El Director de la UMATA, con voz pero sin voto y quien actuará como Secretario

ARTÍCULO 7.

La Comisión Municipal de Tecnología y Asistencia Técnica se reunirá, como mínimo, una vez por semestre.

PARÁGRAFO.

En cada reunión de la Comisión se levantará una acta la cual debe estar firmada por el Presidente de la Comisión, el Secretario y uno de los usuarios del servicio, que forme parte de la comisión. Estas actas estarán a disposición de las Secretarías de Agricultura o quien desempeñe sus funciones.

ARTÍCULO 8.

La Comisión Municipal de Tecnología y Asistencia Técnica deberá informar, a más tardar el 30 de octubre de cada año, a la Secretaría de Agricultura o a quien desempeñe sus funciones sobre el funcionamiento de la UMATA.

PARÁGRAFO.

Las actas de las reuniones de la Comisión, así como los informes elaborados por ella son de carácter público.

3. ACTA DE LA REUNIÓN ORDINARIA DEL COMITÉ DIRECTIVO DEL PRONATTA

En reunión celebrada el 20 de diciembre de 1.996, el Comité Directivo del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología recomendó:

"La Unidad Coordinadora debe revisar y ajustar las tablas de calificación empleadas durante la evaluación de proyectos de desarrollo tecnológico y fortalecimiento institucional (capacitación tecnológica), con el propósito de que estas reflejen los criterios de focalización y priorización de las medidas de política sectorial.

En particular, el Comité resolvió que todos los proyectos que tengan el aval del Consejo Municipal de Desarrollo Rural deben recibir un puntaje mínimo de manera automática. Este incentivo responde a la política ministerial de apoyo a la operación de los CMDRs como instancias descentralizadas de participación."



II

REFORMA AGRARIA
Y ZONAS DE
RESERVA CAMPESINA

I. LEY 160 DE 1994. Nueva Ley de Reforma Agraria. -Apartes-

ARTÍCULO 88.

Los departamentos establecerán, como dependencias de los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) , el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, el cual servirá como instancia de concertación entre las autoridades departamentales, las comunidades rurales y las entidades públicas y privadas en materia de desarrollo rural y reforma agraria.

La función principal de este Comité será la de coordinar las acciones y el uso de los recursos en los planes, programas y proyectos de desarrollo rural y reforma agraria que se adelanten en el Departamento en concordancia y armonía con las prioridades establecidas por los municipios a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural de que trata el artículo 89 de la presente Ley.

El Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria estará integrado por el Gobernador del Departamento, quien lo presidirá; los demás miembros del CONSEA Departamental; los representantes de las organizaciones campesinas legalmente reconocidas con presencia en el departamento; los representantes de otras entidades públicas nacionales o regionales, con presencia en el Departamento y que tengan ingerencia en asuntos o actividades de desarrollo rural; y los representantes de los municipios.

ARTÍCULO 89.

Los municipios crearán el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, el cual servirá como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, y cuya función principal será la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación.

El Consejo Municipal de Desarrollo Rural deberá estar conformado, como mínimo, por el alcalde, quien lo presidirá, representantes designados por el concejo municipal, representantes de las entidades públicas que adelanten acciones de desarrollo rural en el municipio, representantes de las asociaciones de campesinos y de los gremios con presencia en el municipio y representantes de las comunidades rurales del municipio, quienes deberán constituir mayoría. La participación de los miembros de las comunidades rurales deberá ser amplia y pluralista, de manera que garantice la mayor participación y representación ciudadana en las deliberaciones del consejo. Para el desarrollo de sus funciones, el Consejo de Desarrollo Rural establecerá comités de trabajo por temas específicos, incluyendo la veeduría popular de los proyectos de desarrollo rural que se adelanten en el municipio.

PARÁGRAFO.

En aquellos municipios en donde exista una instancia de participación ciudadana que permita el cumplimiento de los propósitos de que trata el presente artículo no será necesaria la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

ARTÍCULO 90.

En los municipios donde se adelanten programas de reforma agraria, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural o las instancias de participación que hagan las veces, podrán crear un Comité de Reforma Agraria para facilitar la realización de las reuniones de concertación y las actividades de que tratan los artículos 29 y 30 de la presente ley. Dichos Comités deberán integrarse de la siguiente manera:

- ❖ El Gerente Regional del INCORA, quien lo presidirá.
- ❖ Los campesinos interesados en la adquisición de tierras.
- ❖ Los representantes de las organizaciones campesinas legalmente constituidas con presencia en el municipio.
- ❖ Los propietarios interesados en negociar sus predios.



2. DECRETO 1777 DE 1996 -1º DE OCTUBRE- Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina. -Apartes-

ARTÍCULO 3. Acción institucional.

La acción institucional del Estado en Zonas de Reserva Campesina será concertada, con el fin de promover y encauzar recursos y programas que definan un propósito común de desarrollo en la región...

ARTÍCULO 4. Inversión y Plan de Desarrollo Sostenible

Las entidades que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, así como, el Fondo Nacional de Regalías, el Fondo Nacional Ambiental, el Fondo Ambiental de Amazonía y los Planes y Programas Especiales del Gobierno Nacional con recursos para la inversión social rural, financiarán o cofinanciarán, de acuerdo con sus competencias y con condiciones preferenciales y prioritarias, la ejecución de actividades, estudios, investigaciones, planes, programas y proyectos de utilidad pública e interés social en las Zonas de Reserva Campesina.

En los procesos de identificación, diseño y financiación de los planes, programas y actividades que desarrollarán las entidades públicas y privadas, las comunidades campesinas intervendrán a través de las instancias de planificación y decisión regionales contempladas en la Ley 160 de 1994, o en las que hubieren creado para el cumplimiento de los propósitos previstos en el presente artículo.

Los proyectos de financiación y cofinanciación que se formulen para las Zonas de Reserva Campesina, tendrán en cuenta, además de las características agroecológicas regionales, los planes de desarrollo sostenible que se establezcan por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, o las instancias de participación que hagan sus veces.

3. ACUERDO 024 DE 1996 DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL INCORA -25 DE NOVIEMBRE- Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesinas. -Apartes-

ARTÍCULO 1. Procedencia de las zonas de reserva campesina)

ARTÍCULO 2. Objetivos y principios orientadores.

Las Zonas de Reserva Campesina se constituirán y delimitarán con arreglo a los siguientes objetivos y principios orientadores, encaminados a construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión pública:.....7) El fortalecimiento de los organismos de concertación de la reforma agraria y el desarrollo rural en los respectivos departamentos y municipios, así como de las organizaciones representativas de los colonos y campesinos, para garantizar su participación en las instancias de planificación y decisión regionales, así como la efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales.



ARTÍCULO 4. Iniciación de la actuación administrativa.

El trámite para la selección, delimitación y constitución de las Zonas de Reserva Campesina por parte de la Junta Directiva del INCORA, se iniciará por el Instituto de oficio o a solicitud de cualquiera de las siguientes entidades, organizaciones o autoridades:

1. Las organizaciones representativas de los intereses de los colonos o campesinos.
2. Las entidades oficiales que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y el Sistema Nacional Ambiental.
3. Los Gobernadores Departamentales y los Alcaldes Municipales de la respectiva región.
4. Los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

ARTÍCULO 5. Contenido de la solicitud.

La solicitud que se presente ante la Gerencia General del INCORA deberá contener la siguiente información:

1. La exposición de motivos que la sustenten.
2. La descripción general del área geográfica, identificada por sus linderos, características agroecológicas y socioeconómicas, problemas y posibles soluciones.
3. Los beneficios que representaría la constitución de la Zona de Reserva Campesina.
4. Los compromisos que adquiriría la entidad, comunidad u organización que presenta la solicitud, en concertación con la población campesina beneficiaria y las instituciones públicas y las organizaciones privadas correspondientes.

ARTÍCULO 6. Trámite.

El proceso de selección de las Zonas de Reserva Campesina, así como la formulación de los planes de desarrollo sostenible, se adelantará con sujeción a los principios orientadores de las actuaciones administrativas y deberá ser concertado con las autoridades, organismos y entidades correspondientes y con las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos, con el fin de promover y encauzar recursos y programas que definan un propósito común de desarrollo en la región.

Los documentos que justifiquen la iniciación del trámite de oficio por el INCORA, o los que correspondan a la solicitud formulada al Instituto, serán remitidos a los respectivos Consejos Municipales de Desarrollo Rural y al Director de la Corporación Autónoma Regional del lugar, para que dentro de un término no superior a cinco días presenten las observaciones y recomendaciones que fueren pertinentes y adjunten la documentación e información necesaria para la toma de decisiones.

ARTÍCULO 7. Plan de Desarrollo Sostenible.

Vencido el término anterior, el INCORA convocará a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, a las instituciones públicas y privadas y a las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos de la zona, con el objeto de preparar el Plan de Desarrollo Sostenible, definir y concertar las acciones que deban emprenderse y se fijará la fecha para la realización de una audiencia pública.

Con base en las recomendaciones que se formulen en la reunión a que se refiere el inciso precedente, el INCORA elaborará el proyecto de decisión relacionado con la selección, delimitación y constitución de la Zona de Reserva Campesina.



ARTÍCULO 8. Audiencia pública.

La audiencia pública será convocada por el Gerente General del INCORA y será presidida por el respectivo Alcalde Municipal, o en su defecto por el Gerente Regional del Instituto.

La audiencia pública se celebrará dentro de la respectiva área geográfica con el fin de explicar a la comunidad las ventajas de la Reserva Campesina, discutir las objeciones y recomendaciones que se formulen respecto de la propuesta de selección y el Plan de Desarrollo Sostenible y concertar las actividades, programas e inversiones que deberán realizarse por las entidades públicas y privadas y las organizaciones representativas de los intereses de los colonos y campesinos.

Los acuerdos, observaciones, recomendaciones y planes de acción a seguir en relación con el Plan de Desarrollo Sostenible y la constitución de la Zona de Reserva Campesina, se harán constar en un acta que será suscrita por los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y los funcionarios de las instituciones del Estado que hubieren participado en la audiencia pública.

Todas las actuaciones y diligencias encaminadas a la presentación de una propuesta de constitución de una Zona de Reserva Campesina podrán adelantarse de manera simultánea por las autoridades, entidades y organizaciones comprometidas en el proceso.

4. ACUERDO 05 DE 1996 - 14 DE AGOSTO - DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL INCORA. - APARTES -

Por el cual se establecen los criterios de elegibilidad y los requisitos que deben cumplir los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos a fin de acceder al subsidio directo para el desarrollo de la empresa básica agropecuaria, así como las exigencias mínimas que deben cumplir los predios rurales objeto de los programas de negociación voluntaria o adquisición directa de tierras.

ARTÍCULO 1. Beneficiarios del subsidio de tierras

ARTÍCULO 2. Criterios sociales y económicos de elegibilidad.

Para determinar la condición de sujetos de Reforma Agraria con derecho al subsidio de tierras

ARTÍCULO 3. Factores de calificación del aspirante.

ARTÍCULO 4. Formularios de inscripción. Trámite

Los aspirantes al subsidio de tierras, deberán consignar la información socioeconómica del grupo familiar en el formulario de inscripción que para el efecto les suministre el INCORA y los demás organismos a que se refiere este artículo. En estos formularios se deberá dejar expresa constancia de que la falta de veracidad o la falsedad en los datos que suministre



el solicitante, invalida la inscripción, ocasiona la pérdida de la opción a la selección y es causal de la condición resolutoria del subsidio. También podrán recibir y tramitar los formularios de inscripción de aspirantes, las Alcaldías, las Inspecciones de Policía, Corregimientos, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, las Secretarías de Agricultura, las UMATAS, las Organizaciones Campesinas o las instancias de participación ciudadana.

ARTÍCULO 5. Selección de Aspirantes.

Corresponde al Comité de Reforma Agraria de que trata el artículo 90 de la Ley 160 de 1.994, recibir los formularios de inscripción que remitan los aspirantes al subsidio por cualquiera de los medios previstos en éste Acuerdo.

Para tales efectos, el Comité de Reforma Agraria ejercerá las siguientes funciones de asesoría al Instituto:

- a. Verificar los datos consignados en los formularios de inscripción que diligencien los campesinos y la viabilidad legal y reglamentaria para la inscribirlos en el Registro Departamental de Aspirantes.
- b. Recomendar al Gerente Regional del Instituto la calificación y puntaje que se asignará al solicitante, o emitir concepto desfavorable sobre la solicitud, por las causas previstas en la ley o el reglamento.

Para los fines previstos en el presente artículo, el Comité de Reforma Agraria se integrará en la siguiente forma:

1. El Gerente Regional del INCORA, quien lo presidirá.
2. Los representantes de las organizaciones campesinas legalmente constituidas con presencia en el municipio.

Cuando por iniciativa del Consejo Municipal de Desarrollo Rural, del Gerente Regional, o de algún interesado, se formulen objeciones a la solicitud de inscripción de cualquier aspirante, aquellas deberán presentarse debidamente motivadas y serán enviadas a la Gerencia General, para efectos de adoptar la decisión definitiva que corresponda.

ARTÍCULO 6. Registro Departamental de aspirantes.

La Gerencia Regional del INCORA efectuará la inscripción de aspirantes en el Registro Departamental, clasificándolo por Municipio y según tipo de beneficiario de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de este Acuerdo, una vez validada su selección. En el listado sólo aparecerán los aspirantes que hubieren obtenido una calificación no inferior a 60 puntos.

Cada tres meses el INCORA procederá a enviar a las Alcaldías, corregimientos, Inspecciones de Policía, Secretarías de Agricultura, UMATAS, y demás entidades y organizaciones del sector agropecuario, la información relacionada con los campesinos seleccionados e inscritos en el respectivo Registro Departamental de Aspirantes, con el propósito de que sea ampliamente publicitada en las carteleras correspondientes.

La misma información deberá ser enviada, durante los cinco primeros días de cada mes a la Gerencia General para la conformación del Registro Nacional de Aspirantes.

PARÁGAFO.

El INCORA elaborará un listado nacional de solicitantes inhabilitados, especificando el Municipio donde se presenta la solicitud, nombre del solicitante, número de identificación y las causas para el rechazo.

ARTÍCULO 7. Capacitación a los aspirantes inscritos.

La Gerencia Regional del INCORA realizará obligatoria y periódicamente cursos de capacitación dirigidos a los aspirantes registrados, los que tendrán una duración no inferior a quince horas, relacionados con los derechos, requisitos y obligaciones relativas a la negociación y adjudicación de tierras, la explotación sostenible y ecológica de predios rurales, sus posibilidades técnicas y económicas, administración rural, la preparación de proyectos productivos, la transferencia del dominio o posesión, información sobre predios ofrecidos, requisitos para la asignación del subsidio, crédito complementario y de producción y se adelantará una labor de promoción de la organización cooperativa.



La capacitación de que trata el presente artículo también podrá ser contratada por el Instituto con las organizaciones campesinas, organizaciones no gubernamentales, agremiaciones, universidades, las UMATAS, el Servicio Nacional de Aprendizaje, CORPOICA, y demás entidades y personas de reconocida idoneidad.

5. ACUERDO NÚMERO 017 DE 1996

-17 DE OCTUBRE-

Por el cual se regula la asignación regional de subsidios para la conformación de empresas básicas agropecuarias.

-A partes-

ARTÍCULO 1º Cupo departamental de subsidios.

Para cada vigencia, con base en las prioridades que anualmente señale la Junta Directiva y el plan anual regionalizado y actualizado, el INCORA apropiará los cupos de subsidio por departamento, determinando su valor global.

ARTÍCULO 2º. Cobertura municipal.

El Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria determinará para cada departamento la cobertura municipal del programa de subsidios, atendiendo prioritariamente aquellos municipios donde los Planes de Desarrollo y Reforma Agraria así lo ameriten, plenamente justificados por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y además, donde los indicadores técnicos señalados en el artículo 8º de la Ley 160 de 1994 sean iguales o superiores al promedio departamental.

PARÁGRAFO 1º.

El Gerente General podrá autorizar la concesión de subsidios para la adquisición de tierras en municipios no propuestos por el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, cuando se presenten situaciones sociales, económicas, ecológicas y políticas de urgente atención.

PARÁGRAFO 2º.

El Gerente General, podrá autorizar la reasignación de los cupos departamentales de subsidio de tierras cuando la ejecución y los trámites de compromiso presupuestal sean bajos al término del primer semestre de cada vigencia e informará a la Junta Directiva.

Este órgano podrá solicitar al Gerente General, en cualquier tiempo, el informe sobre la ejecución presupuestal y proponer la reasignación más adecuada.

ARTÍCULO 3º. Planes municipales de Reforma Agraria y operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

Para la asignación de subsidios, se considerará la iniciativa municipal sustentada mediante planes concertados en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, donde la redistribución de la tierra o la recomposición del minifundio, según sea la prioridad, constituya una de las estrategias para su desarrollo económico y social.

Para asegurar la consistencia y el desarrollo integral, en los planes que sustenten los municipios con destino a la dotación de tierras, se incluirá el estimativo de la oferta y demanda en el mercado; la identificación geográfica de las zonas del programa de reforma agraria; la cofinanciación del municipio y del departamento; las responsabilidades que se esperan del sector privado y la concurrencia de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Campesino.



PARÁGRAFO 1º.

Para la identificación del programa, se excluirán las zonas no aptas para adelantar explotaciones agropecuarias, aquellas cuya actividad principal sea el turismo, las zonas naturales protegidas, así como las que reúnan los requisitos para adelantar programas de administración de baldíos o colonización, conforme a lo establecido en la Ley 160 de 1994.

ARTÍCULO 4º. De los Proyectos Productivos.

El Consejo Municipal de Desarrollo Rural de los municipios determinados por el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria como beneficiarios del subsidio de tierras, estudiará, evaluará y propondrá los ajustes que viabilicen la optimización de los proyectos productivos que presenten los campesinos inscritos en el Registro Departamental de Aspirantes, los propietarios, las sociedades inmobiliarias rurales y demás agentes del mercado de tierras, según las diversas modalidades de negociación, a través de una Unidad Técnica, integrada de la siguiente forma:

- ❖ El Director de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) respectiva;
- ❖ Un representante del Incora Regional;
- ❖ Los representantes de las entidades financieras vinculadas a los proyectos productivos correspondientes;
- ❖ Un representante de las organizaciones campesinas elegido por el Consejo Municipal de Desarrollo Rural y otro de los campesinos involucrados en los proyectos productivos.

Los proyectos productivos se presentarán por los interesados en cualquier época del año, ante la Unidad Técnica, para ser incluidos en el Banco Municipal de Proyectos que para tal fin se establezca en el municipio.

ARTÍCULO 5º. Elegibilidad del subsidio.

Seleccionados los proyectos productivos a nivel municipal, el Gerente Regional del Incora o el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, consolidará y publicará la relación de los proyectos productivos susceptibles de asignación del subsidio, de conformidad con las modalidades de adquisición, siempre y cuando:

- ❖ Los solicitantes se hallen inscritos en el Registro Municipal de Aspirantes.
- ❖ El proyecto productivo responda a los lineamientos del programa municipal de reforma agraria, haya recibido concepto favorable de la Unidad Técnica del Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

El Incora constituirá un Banco de Proyectos donde se registrarán todos aquellos que sean declarados elegibles, conforme a las disposiciones del presente Acuerdo.

ARTÍCULO 6º. Adjudicación del subsidio.

Declarada la elegibilidad del proyecto productivo, el Gerente Regional del Incora procederá a adjudicar los subsidios correspondientes, en estricto orden, de menor a mayor costo por beneficio. Esta adjudicación se hará en un acto público. Comunicada la certificación del subsidio, el beneficiario dispondrá de tres meses para suscribir la escritura de negociación. La no formalización del negocio dentro de este plazo, inhabilita por un año al solicitante, quien podrá presentar un nuevo proyecto a partir de esta fecha, salvo que se presentaren circunstancias de fuerza mayor, incumplimiento del propietario o de un intermediario oficial.



III

LOS CMDR Y EL SISTEMA
DE COFINANCIACIÓN.



I. DECRETO NRO. 2132 DE 1992

- 29 DE DICIEMBRE -

Por el cual se reestructuran y fusionan entidades y dependencias de la administración nacional. (Crea el sistema nacional de cofinanciación) -Apartes-

ARTÍCULO 24. Principios de Cofinanciación.

Numeral 9. Los municipios organizarán un sistema de participación comunitaria para la determinación de los programas y proyectos, que servirá para analizar las iniciativas correspondientes a las diferentes sectores y programas. Dicho sistema dispondrá que todos los proyectos aprobados por los Fondos deben estar vigilados por veedurías populares u otras formas de control ciudadano.

2. REGLAMENTO OPERATIVO DEL FONDO DE COFINANCIACIÓN PARA LA INVERSIÓN RURAL - DRI -Apartes-

El Reglamento contiene una serie de disposiciones que regulan la aplicación del principio de participación ciudadana y el papel de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en el Programa de Desarrollo Integral Campesino y particularmente en los Subprogramas de Asistencia Técnica, Desarrollo Institucional y Plan de Generación de Empleo Rural. Algunas de esas disposiciones son:

POLÍTICAS GENERALES DEL PROGRAMA.

Descripción: El Programa de Desarrollo Integral Campesino consiste en un programa de transferencia de recursos del Gobierno Nacional a las entidades territoriales, bajo la forma de contribución no reembolsable. Estos recursos se orientan a la inversión en bienes y servicios de carácter productivo en las áreas rurales, incluidas las habiadas por indígenas y colonos, para colaborar así en la reducción de los niveles de pobreza rural y en la consolidación del sistema político-administrativo del país.

El Programa se realiza bajo un esquema participativo tanto de las entidades que cofinancian y ejecutan, como de las comunidades beneficiarias a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural o de otras instancias de concertación que existan en la localidad o departamento y que permitan la identificación y priorización de los proyectos, los cuales deben estar articulados a Planes de Desarrollo locales o regionales

PROCESOS Y MECANISMOS GENERALES DE PLANIFICACIÓN, PROGRAMACIÓN Y CONCERTACIÓN MUNICIPAL.

Con base en los lineamientos de las políticas del Programa, las Sectoriales y las de cofinanciación, los Alcaldes municipales prepararán los Consejos Municipales de Desarrollo Rural o quien haga sus veces. En dichos Consejos se concertarán y priorizarán los proyectos que cumplan con los requisitos y criterios de elegibilidad y que tengan consistencia con: la problemática identificada en los diagnósticos de economía campesina, zonas de colonización e indígena; con la proyección de los recursos transferidos por la Nación, según cálculos establecidos en la Ley 60 de 1.993 y con los compromisos adquiridos por los municipios para proyectos que cubran financiera y técnicamente más de una vigencia.



ANÁLISIS DEL PLAN OPERATIVO DEPARTAMENTAL.

La Sudirección de Planeación del Fondo DRI efectuará el análisis del Plan Operativo Departamental teniendo en cuenta lo siguiente:

- a. Consistencia del proyecto, del Plan Operativo de cada región con los diagnósticos .
- b. Coherencia con los lineamientos de política establecidos por el Ministerio de Agricultura y el DNP.
- c. Niveles de concertación realizados en el nivel regional, en especial con la comunidad (Actas de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural).
- d. Asignación de recursos según categorías de municipios.
- e. Estado de preparación de los proyectos.
- f. Costo total y estructura de cofinanciamiento.



IV

DIRECTIVA PRESIDENCIAL NRO. 04 DE 1996.



ASUNTO:
FORTALECIMIENTO DE LA
POLÍTICA DE DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA
A TRAVÉS DE LOS
CONSEJOS MUNICIPALES
DE DESARROLLO RURAL.

Para: Ministros de
Despacho, Directores de
Departamentos Administrativos,
Gerentes y Directores de
Establecimientos Públicos
Nacionales, Directores de
programas presidenciales,
Directores de Corpes,
Gobernadores y Alcaldes.

De: Presidente de la
República.

Fecha: Santafé de Bogotá,
junio 2 de 1996

En desarrollo de lo establecido en el artículo 2° de la Constitución Política y en cumplimiento de lo preceptuado por los artículos 61 de la ley 101 de 1.993 y 88 de la ley 160 de 1.994, sobre los mecanismos de participación ciudadana en la vida económica, política y cultural de la Nación, numerosos municipios del país han venido constituyendo los Consejos Municipales de Desarrollo Rural -CMDR-, dotando al Estado central, departamental y municipal de un instrumento excepcional para garantizar la articulación entre sus acciones y las necesidades e intereses de las comunidades rurales.

Por este motivo, aprovechando la celebración del Día del Campesino, quiero dar algunas instrucciones a los funcionarios públicos del orden nacional, así como recomendaciones a las autoridades de las entidades territoriales para aunar esfuerzos que conduzcan a consolidar estas instancias como el foro, por excelencia, para garantizar la aplicación efectiva de los principios de democracia participativa que pregonan nuestra Constitución nacional.

I. ORIENTACIÓN PARA LOS
FUNCIONARIOS
DEL ORDEN NACIONAL

Con el fin de garantizar una adecuada articulación de las inversiones nacionales al proceso de planeación participativa que se desarrolla a nivel local, todas las entidades y programas del orden nacional que adelantan inversiones en zonas rurales deberán atender, en la programación de tales inversiones, a las prioridades identificadas en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural -o las instancias que hagan sus veces- como espacios de concertación local. Especial atención deberán prestar a esta orientación programas presidenciales y entidades de sectores tales como el agropecuario, salud, educación, transporte, justicia y seguridad.



Igualmente, las entidades que hayan promovido la conformación de instancias para la concertación de temas sectoriales en el municipio, deberán propiciar que éstas se articulen al Consejo Municipal de Desarrollo Rural, a manera de comités de trabajo, para garantizar la coherencia y la articulación de las acciones del Estado en la planificación y ejecución del desarrollo rural.

Para el logro de estos objetivos, las entidades nacionales deberán poner en marcha estrategias conjuntas de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento, dirigidas a lograr la consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, o su organización en aquellas localidades donde esta instancia, o alguna que haga sus veces, no se haya constituido.

2. RECOMENDACIONES PARA GOBERNADORES Y ALCALDES

En aras de fortalecer el proceso de descentralización y los canales de concertación del Estado con la comunidad, quiero insistir a los señores gobernadores en la importancia de constituir los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, como dependencias de los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario - CONSEA -, para contar con una instancia que permita tomar decisiones referidas a la adecuada articulación de la acción del Estado a nivel departamental, en lo que tiene que ver con desarrollo rural y reforma agraria. Esta instancia será encargada de decidir sobre los proyectos de reforma agraria a ser financiados con el subsidio del mercado de tierras, priorizados en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y viabilizados por el Incora y la Caja Agraria.

A los señores Alcaldes, quiero recomendarles que apoyen decididamente a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural como instancia de planificación participativa del desarrollo rural. Ello implica definir conjuntamente con los habitantes de las zonas rurales, el tipo de municipio en el que quisieran vivir, las acciones e inversiones que se deben desarrollar en aras de alcanzar ese sueño colectivo y, en esa medida, la programación de la totalidad de recursos con que cuenta el municipio o que fluyen hacia él, para promover el desarrollo rural.

Para que esta instancia se constituya en un espacio de discusión calificada sobre los diferentes temas que afectan a la población rural, así como la veeduría y control social sobre las acciones de las diferentes entidades del orden municipal, departamental y nacional, es importante constituir o fortalecer los comités de trabajo a que se refiere la Ley 101 de 1.993, tales como la Comisión de Tecnología y Asistencia Técnica Agropecuaria y el Comité de Reforma Agraria.

Por último, quiero recordarles que si en sus municipios ya se encuentra operando una instancia que cumpla con las características de pluralidad, legitimidad, amplia participación, respeto por la diferencia, transparencia y equidad que debe tener un Consejo Municipales de Desarrollo Rural, no es necesario constituir una nueva instancia, sino fortalecer aquella con que ya se cuenta.

Estoy seguro que con esfuerzos conjuntos en este sentido, lograremos impulsar los principios de nuestra Constitución Nacional, acercándonos a los procesos que permitan consolidar una verdadera política de paz nacional.



V.

LINEAMIENTOS
PARA LA CONSOLIDACIÓN
DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES
DE DESARROLLO RURAL.

Ministerio de Agricultura y
Desarrollo Rural. -Unidad de Gestión
para el Fortalecimiento de los CMDR-
Abril de 1996



PRESENTACIÓN

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, consciente de la importancia de colocarse al frente del impulso y consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, creó en abril de 1.996 la Unidad de Gestión para el Fortalecimiento de los CMDR, conformada por el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural -DRI, las Direcciones de Desarrollo Regional y de Desarrollo Social del Ministerio del MAG, el Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria -PRONATTA, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria -Incora, el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, la Corporación Colombiana para la Investigación Agropecuaria -CORPOICA, el Instituto de Mercadeo Agropecuario -IDEMA, el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura -INPA, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras - INAT, la Red de Solidaridad Social y el Departamento Nacional de Planeación - DNP.

La primera misión encargada a esta Unidad de Gestión fue la de preparar una propuesta de lineamientos de política y un plan de trabajo concertados con las entidades del sector para ganar, de manera expresa, su voluntad política frente a una transformación institucional que permita que la planificación e inversión de sus recursos parta de los CMDR. En el mes de octubre de 1.996 la Unidad de Gestión concluyó la elaboración de un documento básico de política, publicado en mimeo y en bajo tiraje, bajo el título "Lineamientos de política para la Consolidación de los CMDR", que fue discutido y concertado entre las entidades que la conforman, con representantes de las organizaciones campesinas firmantes del Contrato Social Rural ACC, ANUC, ANMUCIC, FANAL, FENACOA, FENSUAGRO, FESTRACOL, ASOHORFRUCOL, y con la SAC.

La necesidad de una amplia difusión del documento y de los avances institucionales desarrollados en los meses siguientes a su publicación, ha llevado hoy a la Gerencia de la Unidad a publicar un documento actualizado, respetando integralmente los contenidos y la estructura básica del texto inicial, al que se le introdujeron algunas modificaciones para ganar en aspectos formales y en una mayor precisión frente a los alcances de los CMDR propuestos.

La Gerencia de la Unidad espera que a partir de la difusión, el debate y la aplicación del presente documento, se de un visible fortalecimiento de la cultura de la participación, que redunde en el desarrollo rural del país.



INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las otras entidades que conforman la Unidad de Gestión comparten el convencimiento de que los CMDR representan hoy un escenario de participación ciudadana y comunitaria que ofrece excepcionales potencialidades y oportunidades para aplicar creativamente la planeación participativa sobre todos los asuntos de la vida rural del municipio; para discutir y decidir sobre la orientación, aplicación y priorización de los recursos de inversión pública nacional, departamental y municipal; para debatir sobre los problemas sociales, políticos, económicos y de la cultura, la organización, y la convivencia ciudadana; y a la vez para que todos los actores sociales, políticos, e institucionales acuerden y concierten las soluciones y los proyectos que promuevan el desarrollo rural.

En esta perspectiva, el proceso de acompañamiento al desarrollo de esta instancia de participación local que viene impulsando la Unidad, ha estado marcado por una serie de acciones tendientes a orientar la adecuación institucional de las entidades para avanzar en el camino de la descentralización y la democracia participativa, principios de la organización política en Colombia.

En este contexto, el 2 de junio de 1.996 - Día del Campesino -, el Presidente de la República emitió la Directiva Presidencial Nro. 04, por la cual se insta a los Ministros del Despacho, Directores de Departamentos Administrativos, Gerentes y Directores de Establecimientos Públicos Nacionales, Directores de Programas Presidenciales, Directores de Corpes, Gobernadores y Alcaldes a apoyar, impulsar y promover la consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, o las instancias que hagan sus veces. La Directiva no solo demuestra la voluntad política del Gobierno para propiciar una activa participación de las sociedades rurales en las decisiones que les afectan, sino que se convierte en orientación gubernamental para que todas las entidades del Estado articulen y coordinen sus acciones, planes y programas a las prioridades de las comunidades, en aras de lograr un impacto más integral y desencadenante con respecto a los aportes del Estado al desarrollo y progreso de la vida municipal.



Ese mismo día la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de la Cumbre Social Rural, suscribió con organizaciones campesinas y otras entidades gubernamentales el Contrato Social Rural, basado en principios tales como el desarrollo integral del país, la democracia participativa y la concertación entre el Estado y la sociedad civil. En él, los firmantes se comprometen con un proceso de ajuste institucional que privilegie la participación de la comunidad en las decisiones del Estado. El Contrato, en lo que respecta directamente a los CMDR, apunta a su consolidación en el marco de la reforma agraria, a la promoción por parte de la Red de Solidaridad de estos espacios de participación como instancias únicas de concertación para el desarrollo rural, a la puesta en marcha de las comisiones de asistencia técnica bajo criterios de gestión conjunta, veeduría y planificación, y a la articulación de todos los programas rurales de las entidades del Estado con los CMDR.

Mediante Acuerdo Nro. 05 del 14 de agosto de 1.996 la Junta Directiva del INCORA establece que a los CMDR, a través del Comité de Reforma Agraria, les corresponde verificar los datos consignados en los formularios de inscripción de los aspirantes al subsidio y recomendar al Gerente Regional del Instituto la calificación y puntaje que se asignará al solicitante o emitir el concepto desfavorable. Dos meses después, el 17 de octubre, la misma Junta Directiva expidió el Acuerdo Nro. 017, mediante el cual se ordena que para efectos de la asignación municipal del subsidio para la dotación de tierras, por parte del Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, éste deberá tener en cuenta que la iniciativa municipal esté justificada con planes concertados en el CMDR. Igualmente se prevé que éstos, a través de un equipo técnico, viabilicen los proyectos productivos que se presenten.

Además, en desarrollo del Contrato Social Rural, el 18 de diciembre de 1.996 la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural suscribió acuerdos de voluntades con el Gerente General de la Red de Solidaridad Social, el Presidente del Consejo Nacional de Planeación, la Directora del ICBF, y los Ministros de Salud y Educación, mediante los cuales se establecieron compromisos para impulsar los CMDR y promover su funcionamiento.

Particularmente la Red de Solidaridad, en aquellos municipios con un alto índice de ruralidad, promoverá que el CMDR haga las veces de *Mesa de Solidaridad* para concertar los programas rurales que la Red impulsa; a su vez, y en los municipios con características predominantemente urbanas, el CMDR hará las veces de *comité técnico* de la *Mesa de Solidaridad* para la preparación y concertación de las propuestas y programas dirigidos al sector rural. El Ministerio de Salud, por su parte, direccionará sus políticas e involucrará a los CMDR dentro de la operativización del Plan de Atención Básica en Salud y promoverá la coordinación entre los Consejos Territoriales de Seguridad Social y los CMDR para que las políticas de seguridad social en salud respondan a las necesidades del sector rural.

El ICBF se compromete a trabajar de manera concertada con los CMDR en la planeación e implementación de sus programas y el Consejo Nacional de Planeación a buscar la mejor manera de articular el CMDR y el Consejo Municipal de Planeación y a buscar que estas instancias acompañen y validen los procesos de concertación que se adelanten con las autoridades municipales, departamentales o nacionales.

En este contexto es necesario señalar que el decreto 2132 de 1992, exige a los fondos de cofinanciación que todos los proyectos financiados sean concertados en una instancia de participación y estén vigilados por veedurías populares u otras formas de control ciudadano.

Estas acciones institucionales, junto con la creación en el mes de abril de la Unidad de Gestión, se han producido en momentos difíciles para el país y en particular para el sector rural, y se han convertido en un positivo y renovador estímulo para que desde las entidades del Estado se animen y acompañen los procesos participativos y organizativos de las comunidades rurales. Pretenden, a su vez, promover el compromiso que frente a este tipo de instancias deben asumir las entidades territoriales como los principales encargados de mantener y sostener la continuidad de los CMDR, o de cualquier otra instancia de participación comunitaria que presente las características de pluralidad, legitimidad, amplia participación, respeto por la diferencia, transparencia y equidad, con que fueron concebidos.



I. ANTECEDENTES

Las normas que sustentan la creación y funcionamiento de los CMDR, o las instancias que hagan sus veces, dan cumplimiento y desarrollan el artículo 2, Título I (Principios Fundamentales) y el artículo 103 Título IV (Formas de Participación Democrática) de la Constitución Política Nacional. Estos artículos establecen como uno de los fines esenciales del Estado, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación y la contribución a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural fueron establecidos formalmente a partir de la expedición de la ley 101 de 1993, conocida como Ley Agraria, y recogidos y ampliadas sus funciones en la ley 160 de 1994, mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Éstas, en los artículos 61 y 89, respectivamente, coinciden en señalar:

"Los municipios crearán el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, el cual servirá como instancia superior de concertación entre autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, y cuya función principal será la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación".

Se estipula igualmente que en aquellos municipios en donde exista una instancia de participación ciudadana que haga las veces, cumpla o permita cumplir con los objetivos y propósitos de los artículos citados, no será necesaria la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

En desarrollo de la Constitución y en el marco de un proceso legislativo en el que han surgido nuevos mecanismos y espacios de participación política, social y administrativa -ley 60,70, 99, 100, 101 de 1.993 y leyes 130, 131, 134 de 1.994-, el Gobierno Nacional, en concertación con múltiples organizaciones sociales, aprobó la política de promoción de la participación civil, mediante el Documento Conpes Nro. 2779 de mayo de 1.995, la cual pretende pasar del derecho a participar, a la participación efectiva. Se proponen como objetivos de la política, entre otros los siguientes:

"Propiciar una cultura nacional de la participación, de manera que los procesos que se pretenden poner en marcha tengan arraigo en los valores y prácticas oficiales y sociales a largo plazo y democratizar las relaciones sociales, particularmente aquellas entre la ciudadanía y el Estado, con base en el pluralismo y la tolerancia, buscando mayor capacidad de control social sobre éste y un mayor nivel de gobernabilidad democrática".

Como se puede ver, un conjunto de normas y de orientaciones de política gubernamentales señalan la importancia de comprometerse con la creación de espacios democráticos de participación, donde todos los vecinos del municipio puedan debatir sobre sus necesidades y problemas, y plantear cuáles deben ser las prioridades de acción del Estado y de los ciudadanos mismos frente a ellos.



En este sentido, los CMDR se convierten en instancia fundamental para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ya que son la vía de conexión entre la definición de políticas y la concreción de acciones e inversiones en las zonas rurales del país, acordes con las iniciativas ciudadanas. Por su parte, para las distintas entidades que desarrollan inversiones en zonas rurales, son elemento fundamental de democratización de su gestión.

2. DIAGNÓSTICO INICIAL SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS CMDR

De acuerdo con la información parcial con que cuentan las entidades del sector, a la fecha, más de 900 municipios del país han conformado CMDR, o instancias que hagan sus veces. Lo anterior permite señalar inicialmente la buena acogida y el empeño de las autoridades municipales y las comunidades por constituir este mecanismo de participación, aunque no se cuenta con información suficiente que permita sacar conclusiones sobre la calidad de su actual funcionamiento.

De hecho, por la prioridad del tema, existen importantes esfuerzos de distintas entidades y organizaciones por fortalecer estas instancias. A manera de ejemplo cabe señalar: los contratos que con este objeto adelantó durante 1994, 1995 y 1996 el Fondo DRI con Secretarías de Agricultura, entidades territoriales y ONGs; las inversiones del INCORA; la prioridad asignada al tema por el Fondo CAPACITAR; así como los recursos destinados por el SINTAP para orientar su estructura institucional, fundamentalmente regional, para la conformación y fortalecimiento de las instancias en cuestión.

Considerando que todos estos esfuerzos se hacen de manera desarticulada, generando dificultades para evaluar su impacto, la Unidad de Gestión se dio a la tarea de poner en común, con las entidades del sector, la experiencia e información de que se dispone, como base para identificar los problemas principales que limitan la puesta en marcha efectiva de los CMDR.

El problema central identificado en relación con la consolidación de los CMDR, desde la perspectiva de la Unidad de Gestión, se expresa en que la planificación de la inversión pública no parte de una instancia local de concertación.

Al valorar este problema, encontramos que refleja las dificultades que enfrentan tanto las distintas entidades del Estado como las propias comunidades para hacer realidad los preceptos constitucionales y legales referidos a la participación. Las causas inmediatas de éste problema, se expresan en:

A. LA FALTA DE INTEGRIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En general, se estima que los lineamientos de política referidos a la participación comunitaria, a la descentralización y al desarrollo rural, no se ajustan a los principios de integralidad que pretenden los CMDR. Esto, agravado por la falta de continuidad de las políticas y la libre interpretación que sobre las mismas aplican las distintas administraciones, dificulta establecer expectativas homogéneas frente a los CMDR, líneas de acción claras y permanentes, así como mensajes consistentes frente a entidades territoriales y comunidades.

Los vínculos entre las políticas, los programas del Estado y los intereses de la población rural son todavía muy deficientes, derivados de una falta de retroalimentación que permitiera la reformulación de políticas y el rediseño de programas con base en las prioridades de las



comunidades rurales. Esto genera, a su vez, una llegada desarticulada de muchos de los programas a las localidades.

Lo anterior nos plantea la necesidad de lograr una eficiente coordinación entre todas las instituciones del sector frente al desarrollo rural, y la participación de aquéllas que sin serlo, adelantan programas en esa dirección.

Sin embargo, la estrategia no puede seguir consistiendo en esfuerzos de coordinación institucional a nivel central, que han mostrado su ineficacia, sino en un esfuerzo por centrarnos en el resultado de los ejercicios adelantados por los CMDR, o las instancias que hagan sus veces, para que la acción institucional responda a prioridades locales y, en esa medida, permita ajustes permanentes de políticas y programas.

B. DEBILIDAD EN LA PARTICIPACIÓN

En este aspecto se ha identificado que la limitación principal está en que la aplicación de la democracia local mantiene aún altos niveles de superficialidad ya que se ha limitado principalmente a los procesos electorales. Es necesario ampliarla a otras esferas de participación más directa a través del debate sobre la problemática municipal, y de la decisión sobre las soluciones más pertinentes.

La participación de la sociedad civil requiere de un proceso de fortalecimiento que la coloque en condiciones de aprovechar al máximo las posibilidades que ofrecen iniciativas y mecanismos como los CMDR. Este fortalecimiento implica consolidar sus formas organizativas, dotarlas de información suficiente y oportuna para que puedan actuar con conocimiento de causa, y proveerlas de instrumentos de control y acompañamiento a la gestión del Estado.

Con el fin de propiciar un manejo integral de la problemática rural por parte de sus pobladores, se debe buscar la articulación de

los importantes esfuerzos de participación que han venido promoviendo los distintos programas y entidades sectoriales, para evitar la dispersión y el desgaste de energías que con frecuencia se impone a la comunidad. Por eso, los CMDR han sido definidos como aquellos espacios que pueden jugar ese papel aglutinador, y la estrategia de consolidación de los CMDR que se adelante necesariamente implica aunar esfuerzos para articular la discusión de las problemáticas particulares al análisis general.

Así mismo, esta estrategia debe contener un ingrediente importante de divulgación y transmisión de información ya que, en muchos casos, la debilidad de los CMDR se debe al desconocimiento que tanto autoridades locales como comunidades tienen frente a los alcances y el papel que juega este instrumento.

C. LIMITACIONES EN LA PLANIFICACIÓN

La planificación, especialmente la planificación participativa para el desarrollo rural, encuentra dificultades propias y explicables por la ausencia de una cultura que nos permita pensar y aplicar políticas y estrategias de corto, mediano y largo plazo. Los programas de gobierno de los alcaldes son de muy poca duración y con frecuencia afectan negativamente la continuidad de las acciones diseñadas para solucionar la problemática local.

Otra dificultad que se suele presentar en el territorio es una insuficiente articulación entre lo urbano y lo rural, privilegiando con frecuencia lo primero, y alterando una sana política de planificación integral local.

Es necesario superar la tradición de un desarrollo rural planificado de manera centralista y vertical, para que las autoridades locales y las comunidades jueguen un papel decisivo en la planeación del desarrollo rural.



Esto impone un reto de descentralización efectiva de su gestión a muchas entidades del sector central que invierten en zonas rurales, especialmente las del sector agropecuario. El fortalecimiento de los CMDR brinda una importante oportunidad en este sentido.

3. PROPUESTA DE LINEAMIENTOS

Las autoridades públicas y los distintos sectores sociales y políticos tienen responsabilidades en el fortalecimiento de los CMDR. Éstos, para cumplir sus objetivos, y lograr un buen funcionamiento y operatividad, deben contar con el compromiso y apoyo de un conjunto de instituciones estatales y de la sociedad civil en general. En este proceso de fortalecimiento están obligadas las instituciones públicas que adelantan programas de desarrollo rural y particularmente aquellas que requieren del funcionamiento de un mecanismo de participación comunitaria.

Desde la sociedad civil, las organizaciones campesinas y los gremios del sector han mostrado su interés en apoyar el fortalecimiento de los CMDR. De hecho, un importante porcentaje de los recursos del Fondo Capacitar que ejecutan las organizaciones campesinas este año están dedicados al fortalecimiento de los CMDR. Igualmente las universidades y las ONG han mostrado interés de promover este tipo de iniciativas de participación. Allí se podrá encontrar, mediante la gestión de las entidades, los alcaldes y los propios Consejos, un apoyo fundamental para el desarrollo de estos procesos, ya que este tipo de instituciones cuentan con un invaluable compromiso y experiencia en el tema.

En la búsqueda de atender algunas de las debilidades señaladas en torno a la definición de lineamientos de política sobre los CMDR, que sirvan de base para la actuación de las entidades estatales que desarrollan políticas, planes y programas en el sector rural, de las autoridades territoriales y las comunidades rurales, la Unidad de Gestión ha preparado la siguiente propuesta de lineamientos:

A. ALCANCES DE LOS CMDR

Los alcances que debe proyectar un Consejo Municipal de Desarrollo Rural están establecidos normativamente tanto en el nivel constitucional como en el legislativo. Está determinado que son la instancia superior de concertación en materia de desarrollo rural en el municipio; el espacio superior municipal para la planeación participativa e integral del desarrollo rural; el espacio que reúne y articula los análisis y esfuerzos de concertación entre las autoridades municipales, las comunidades rurales y las entidades públicas, y entre los distintos sectores o temas adelantados por otras instancias de participación como pueden ser los COPACOS, las mesas de solidaridad, los comités de medio ambiente, de derechos humanos; el espacio que marca al conjunto de entidades las prioridades en materia de inversión pública rural.

Es claro que el espíritu de la ley fue ambicioso y que el proceso de construcción de unos CMDR que cumplan con los principios y alcances que en este documento se señalan será largo y complejo. La Unidad de Gestión es consciente de que llegar a construir un CMDR ideal, es resultado de un proceso de aprendizaje de todos sus actores, de la interacción entre ellos, del intercambio y retroalimentación de las experiencias y de la voluntad política y comunitaria para construir este tipo de espacios participativos.



Los CMDR construirán y ganarán reconocimiento, legitimidad y credibilidad en la medida en que sean espacios suficientemente representativos de las distintas expresiones organizativas de las fuerzas interesadas en el desarrollo del municipio, y en tanto logren recoger las aspiraciones y los intereses de los sectores no organizados, promuevan su organización y exista un amplio movimiento social que respalde sus acciones, decisiones e iniciativas.

La legitimidad se logra en la medida en que el CMDR garantice los mecanismos para recoger las propuestas y planteamientos de todos los vecinos del municipio, de manera que se logren confrontar pacíficamente los diversos intereses y validarlos socialmente, actuando con transparencia y responsabilidad.

Solo la fuerza y la capacidad de convocatoria de la organización social a nivel local, así como el grado de transparencia con que actúe, garantiza la legitimidad de una instancia de este tipo. Por eso es necesario desarrollar estrategias de comunicación e información sobre las gestiones y planes que se adelanten, promoviendo iniciativas de control social, para que todos los ciudadanos hagan uso de los derechos que tienen en la vigilancia del cumplimiento de los objetivos de los programas, las políticas, los planes y la correcta inversión de los recursos públicos. La transparencia en las decisiones sobre los recursos de inversión pública nacional, departamental y municipal, el más amplio intercambio y circulación de información para y entre todos los actores del CMDR, se convierten en acciones fundamentales para garantizar la legitimidad necesaria en las decisiones tomadas en esta instancia.

De otra parte es necesario señalar que el CMDR no debe ser confundido con una Junta Directiva aunque allí también se concerten decisiones sobre planes, programas y recursos. Como hemos dicho, es un espacio de participación ciudadana local, amplio y pluralista, donde la sociedad civil debe estudiar problemáticas y alternativas de solución, conjuntamente con las autoridades responsables de la puesta en marcha y ejecución de las decisiones tomadas.

A continuación señalamos unos lineamientos que aspiran a marcar el inicio de una tendencia que debe ser consolidada y asumida como un proceso de construcción permanente y cotidiana en el que todos y todas hagan el aporte que les corresponde. Se pretende que los CMDR, dentro de sus alcances, aborden como mínimo la búsqueda de los siguientes propósitos, organizados conforme a criterios de planeación y gestión del desarrollo rural, de coordinación entre los distintos actores del desarrollo, y de control y vigilancia de la gestión pública.

1. PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO RURAL

Para lograr sus objetivos, los CMDR deberán desarrollar y profundizar acciones de concertación, negociación, decisión y gestión sobre las políticas, los planes, los programas y los recursos con que cuenta el municipio, de manera directa o por intermedio de otros agentes públicos o privados, que le permitan sacar adelante las iniciativas priorizadas en el marco del Consejo y consignadas en el plan de desarrollo.

El desarrollo rural debe ser entendido como un proceso económico, político y social sostenido en un modelo productivo y humano sostenible, tanto en relación con el medio ambiente, como en términos de equidad social, en el que se pretenda el aumento del capital social de las comunidades rurales.

❖ PLANEACIÓN PARTICIPATIVA:

Los CMDR están llamados a convertirse en la instancia única para la planeación participativa e integral del municipio, y a lograr la articulación de los espacios de participación municipal, en la perspectiva de la planeación integral de los aspectos sociales, económicos, culturales, ambientales, de convivencia, etc., teniendo en cuenta las diferencias de género, de edad y de etnia que hacen parte del desarrollo

de las sociedades rurales, para ser equitativos en la búsqueda de soluciones. Esto requiere que los integrantes del CMDR logren construir, en conjunto, el diseño de lo que sería el **ideal de municipio** en el cual quisieran vivir, que les sirva como parámetro para identificar las fortalezas y debilidades que se presentan para alcanzar ese sueño, y poder, en consecuencia, establecer mapas de necesidades, identificación de problemas, soluciones posibles y potenciales y adelantar acciones que involucren a todos los actores internos y externos al municipio que deben participar y colaborar para alcanzar las metas fijadas.

La connotación de la participación comunitaria en la formulación del plan de desarrollo rural, implica que la elaboración de éste debe ser hecha con la gente y por la gente, que los apoyos técnicos e institucionales que el plan requiera deben colocarse a su servicio; ellos deben servir como guías y orientadores de la actividad que se realiza, sin sustituir ni reemplazar el conocimiento y saber presente en las comunidades.

De esta forma, el plan de desarrollo rural surgido de un proceso como el descrito, discutido y avalado por el CMDR, tendrá las mejores condiciones para ser el componente rural del plan general de desarrollo municipal convirtiéndose en un mecanismo de integración, acción y negociación con las instituciones y los otros actores del desarrollo en la localidad.

En estas condiciones el CMDR debe ser, ante todo una instancia de planeación participativa, en la cual la toma de decisiones sea el producto de procesos concertados, contruidos de abajo hacia arriba, privilegiando el consenso como mecanismo de decisión. Por ello sus decisiones deben representar los más diversos intereses de las comunidades, las organizaciones sociales, las agrupaciones de productores, los actores políticos, eclesiásticos e institucionales y deben reflejar el sentido de la planeación participativa integral.

❖ **EQUIDAD:**

El CMDR debe garantizar que las decisiones que allí se tomen tengan en cuenta que las acciones que se van a desarrollar benefician equitativamente a hombres, mujeres, jóvenes y niños, sin distingo de raza, origen, opinión, credo o condición.

La equidad no sólo hace parte de los presupuestos de una organización política que se define como Estado Social de Derecho, que reconoce a todas las personas el derecho a la igualdad jurídica, a la protección, trato y goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos, y que establece la obligatoriedad de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados. La equidad, además, es considerada por el actual gobierno como objetivo esencial de la política económica y social y fuente básica, junto con la solidaridad, de la estabilidad social y de la paz.

❖ **ARTICULACIÓN RURAL-URBANA**

Otro reto importante para los CMDR es lograr una adecuada planificación y articulación entre lo urbano y lo rural, superando la reducción que se hace de lo rural al desarrollo de actividades solamente agropecuarias, sin advertir el papel de lo rural en aspectos como el soporte alimentario y de materias primas para las zonas urbanas, la oferta de servicios y el desarrollo de actividades económicas complementarias. Es importante que el CMDR trabaje los mecanismos para que las zonas urbanas, por lo general más fuertes, jalonen iniciativas dirigidas al desarrollo rural, sobre todo si se considera que en muchas de las poblaciones del país los habitantes de las cabeceras municipales desarrollan su actividad económica en el medio rural.



❖ **VIGENCIA DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES, CONVIVENCIA Y SOLUCIÓN PACÍFICA DE LOS CONFLICTOS DE LA VIDA COTIDIANA**

Los derechos humanos conforman una integralidad que comprende ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales. Sólo la participación de la sociedad civil en la formulación, manejo y evaluación de las tareas del Estado, en ejercicio de los derechos de ciudadanía, fortalecerá el goce de los otros derechos - económicos, sociales y culturales - en tanto los actores sociales representan una fuerza decisiva para definir concertadamente las estrategias y acciones en materia de inversión y desarrollo social.

De otra parte, reviste la mayor importancia que el CMDR sea un espacio para verificar el adecuado cumplimiento de los derechos fundamentales y del Derecho Internacional Humanitario en el municipio y para identificar posibles medidas de solución a la violación e infracción de los mismos, particularmente en lo que se refiere al derecho a la paz, a la vida, a la libertad y a la integridad personal, afectados tan severamente por la violencia que azota el campo.

Los CMDR, de manera autónoma, deberán analizar las condiciones para adelantar una labor conducente al impulso de la convivencia ciudadana, practicar el respeto por las diferencias y buscar la resolución pacífica de los conflictos de la vida cotidiana que se presenten en el tratamiento de sus problemas. Para esto es importante que esta instancia sirva como articuladora de los esfuerzos y propuestas de entidades como el Ministerio de Justicia en el impulso a la figura de los conciliadores en equidad y de los jueces de paz.

❖ **FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL Y FORMACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN:**

Los CMDR deberán convertirse en uno de los principales espacios para cualificar y fortalecer la participación de la sociedad civil en todos los asuntos de la vida municipal, y elevar su capacidad de interlocución ante la nación, el departamento y el municipio.

Los esfuerzos que se hagan en este sentido deberán mejorar la capacidad de las organizaciones para convocar a todos los actores del impulso al desarrollo municipal, especialmente para lograr la activa participación y voluntad política de los Alcaldes y Concejos Municipales, para que articulen, en el plan de desarrollo local y en los presupuestos, las distintas iniciativas y propuestas que surjan del CMDR.

Las comunidades, organizadas o no, son tradicionalmente muy débiles para ejercer una decidida participación. Por lo tanto, es importante que el CMDR se convierta en un espacio de formación de estas comunidades, en donde se identifiquen los esfuerzos que deben hacer ONGs, organizaciones campesinas y entidades públicas de todos los niveles para fortalecer estas capacidades en los ciudadanos y ciudadanas.

2. INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Una vez puesto en marcha el proceso de descentralización en el país y transferidas las competencias sobre el desarrollo rural a autoridades y comunidades locales, sólo ellas están habilitadas para garantizar una integralidad de las políticas públicas y una adecuada articulación de los programas que emprenden los gobiernos departamental y nacional.



Para eso, el CMDR brinda una oportunidad excepcional para trabajar de manera integral las soluciones a los problemas locales y plantear a los gobiernos nacional y departamental la demanda frente a sus programas, o las sugerencias para el ajuste de políticas y programas.

❖ **PERMANENCIA Y CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS Y PLANES LOCALES:**

La superación de los obstáculos que enfrenta el desarrollo municipal y regional, se concretan en procesos que no pueden resolverse en el corto periodo de una sola administración. Requieren de la definición de unas políticas y planes que tengan mayor permanencia, que trasciendan más allá de una administración o planes coyunturales y puedan consolidar procesos de planificación participativa a mediano plazo. En este sentido, el CMDR se convierte en instancia obligada de consulta para los candidatos a las alcaldías y en espacio de presentación, validación y ajuste de sus programas de gobierno, de tal manera que respondan con seguridad a los requerimientos de los vecinos del municipio.

❖ **ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL:**

En atención a lo anterior, lograr la presencia unificada y coordinada de las entidades del Estado se convierte en una necesidad imperiosa para el fortalecimiento y buen funcionamiento de los CMDR. Ellas deben favorecer y atender la aplicación de los criterios y normas sobre la descentralización, la democratización, el apoyo y reconocimiento a los procesos de planeación participativa local y a las decisiones que en ellos se tomen.

Lo anterior implica que el CMDR debe conocer a las instituciones que tengan trabajo local, -ya sean del nivel municipal, departamental o nacional-, para que esta instancia se convierta en un espacio de construcción

conjunta entre funcionarios y ciudadanos donde se pueda trabajar de manera positiva alrededor de las necesidades de mejoramiento en la gestión institucional y comunitaria, dentro de un sano espíritu de concertación que garantice el éxito de las inversiones públicas para el desarrollo rural, y que éstas puedan ser controladas mediante procesos de rendición de cuentas o audiencias públicas que le den mayor transparencia a su utilización.

❖ **ARTICULACIÓN DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA LOCAL**

En el mismo sentido de buscar la coordinación, con respecto a los espacios de participación debe existir una decidida voluntad de las entidades para contribuir a la unificación y/articulación de las distintas instancias de concertación sectoriales o temáticas que actúan en los municipios, buscando que las problemáticas del desarrollo rural y las propuestas de solución que ellas plantean, concurren al CMDR. A esto apunta el espíritu de las leyes y de la Directiva Presidencial 04/96 y, de llevarse a cabo, cualificará sin duda de manera importante la labor de los comités técnicos y dará agilidad e impacto al trabajo del Consejo.

A la sociedad civil, las organizaciones campesinas y a las administraciones municipales también les corresponde jugar un papel primordial para lograr la articulación de los espacios de participación existentes en sus respectivos municipios. Ellas son la fuerza que podrá garantizar la integración y la unificación, ya que al actuar sobre sus propias realidades tendrán mayores elementos para demandar una instancia única de concertación y para hacerla realidad, evitando así la multiplicidad de mecanismos de participación y el paralelismo que muchas veces se da entre los espacios existentes.

Las comunidades rurales han acumulado experiencias de procesos organizativos y participativos anteriores, como los de la Acción Comunal, los impulsados por el INCORA, el



Fondo DRI y el SENA, los Comités de Participación Comunitaria - COPACO - promovidos por el Ministerio de Salud, y los Consejos Municipales de Rehabilitación del PNR, entre otros. Es importante tener en cuenta que los CMDR no pretenden ser una instancia adicional, sino que fueron diseñados para articular los esfuerzos sectoriales.

❖ COORDINACIÓN DEPARTAMENTAL

Para garantizar que éste proceso sea exitoso, se debe hacer un esfuerzo para fortalecer este tema a nivel de los departamentos, con la instancia que se responsabilice de la promoción de la participación comunitaria y con los secretarios de agricultura, con los que se puedan concertar iniciativas similares a las que adelanta la Unidad de Gestión a nivel nacional. Por lo general, el tema de participación en los departamentos se encuentra disperso en distintas secretarías de despacho o grupos de trabajo, que es preciso articular para lograr mejores resultados.

En cada departamento se debe analizar la situación del Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria y del CONSEA y promover su funcionamiento y responsabilidad con el tema de los CMDR.

3. CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA

El control social de la gestión pública es un derecho y un deber en cabeza tanto de los ciudadanos y ciudadanas individualmente considerados, como de las organizaciones de la sociedad civil. Los mecanismos de control social están referidos a una serie de manifestaciones del poder ciudadano, tales como el derecho de petición, el derecho a constituir veedurías, a intervenir en audiencias públicas, la denuncia ante las autoridades competentes de la comisión de hechos irregulares por parte de servidores públicos en ejercicio de funciones administrativas, etc.

❖ VEEDURÍA CIUDADANA:

De manera especial la legislación relacionada con los CMDR consagra que para efectos de sus funciones, estos establecerán la *veeduría popular* de los proyectos de desarrollo rural que se adelanten en el municipio. Se hace necesario igualmente que el CMDR asigne a las personas o grupos de personas que se encarguen de hacer veeduría sobre el adelanto de las acciones que esta instancia apruebe. La veeduría no ha de ser sólo de control sobre la correcta utilización de los recursos y el cumplimiento de especificaciones técnicas de los proyectos, sino que debe monitorear y velar por el cumplimiento de los objetivos y la filosofía de los programas; por ejemplo, los programas de generación de empleo, en términos del número de jornales generados y del impacto sobre los problemas de desempleo transitorios experimentados en algunas regiones localidades, si éstos eran los propósitos planteados.

Los mecanismos adoptados para el control social deben garantizar que los medios de información sobre las decisiones tomadas en el Consejo, como son las actas, estén a disposición de todas las organizaciones o actores interesados. De esta manera se garantiza que las decisiones colectivas sean respetadas, al presentar estos documentos como prueba de la concertación local ante las entidades del nivel nacional que financian los proyectos. Las decisiones de los CMDR, sus actas y compromisos son documentos públicos a los cuales tienen acceso todas las personas y las organizaciones, quienes deberán conocerlas, evaluarlas y hacerle seguimiento al cumplimiento de los compromisos en ellas establecidos.



B. CRITERIOS DE FUNCIONAMIENTO

1. COMPOSICIÓN

Para referirnos a la composición de los CMDR, o la instancia que haga sus veces, es preciso recordar el alcance que se le ha dado a este tipo de instancia, buscando que sirva de espacio para "soñar" el futuro del municipio y para diseñar estrategias y acciones que conduzcan al logro de los propósitos planteados. En esta medida, es fundamental que el CMDR cuente con la concurrencia de la **mayor cantidad posible de actores** del municipio, para que allí se encuentren representados todos los diferentes intereses individuales o colectivos, y se puedan concertar prioridades de acción.

Dentro de este marco, el artículo 61 de la ley 101 de 1993 señala que:

"El Consejo Municipal de Desarrollo Rural deberá estar conformado, como mínimo por el alcalde, quien lo presidirá, representantes designados por el Concejo Municipal, representantes de las entidades públicas que adelanten acciones de desarrollo rural en el municipio, representantes de las asociaciones de campesinos y de los gremios con presencia en el municipio y representantes de las comunidades rurales del municipio, quienes deberán constituir mayoría"

Así mismo, establece:

"La participación de los miembros de las comunidades rurales deberá ser amplia y pluralista, de manera que garantice la mayor participación y representación ciudadana en las deliberaciones del Consejo".

Complementariamente, en el artículo 64 señala que:

"Los Concejos Municipales reglamentarán la conformación de los CMDR, a iniciativa del alcalde".

Esta reglamentación y la iniciativa que al respecto tenga el alcalde deberá tener en cuenta las opiniones de la comunidad, las organizaciones campesinas y los otros actores llamados a participar del CMDR, con el fin de escuchar sus propuestas y garantizar una conformación suficientemente representativa y democrática de la instancia de participación.

En este sentido, el CMDR debe ser un espacio amplio, abierto, democrático y donde tengan posibilidad de participar todos los actores sociales, políticos, institucionales y económicos que representen intereses colectivos a través de organizaciones sociales o comunitarias, buscando que participen sectores dedicados a las diferentes actividades económicas y productivas de gran, mediano y pequeño tamaño, así como a actividades culturales, las distintas iglesias, las fuerzas armadas y de seguridad del Estado etc. Además, deberá garantizar la presencia de todos los grupos sociales en términos de etnia, cultura, género y edad.

Un motivo de preocupación del CMDR debe ser el de recoger las opiniones y los intereses, no solo de los sectores organizados, sino de aquellos ciudadanos que no lo están. A pesar de que estos participantes expresan solamente sus intereses individuales, el CMDR debe encontrar mecanismos que le permitan captar las inquietudes y demandas de esta población y tramitarlas con un peso específico en las discusiones del Consejo. Así mismo, debe ser objetivo del Consejo promover la vinculación de esta población a organizaciones existentes o la creación de nuevas agrupaciones, mostrando la importancia de la organización y las ventajas que ésta puede

brindar para colectivizar sus intereses y dar mayor fuerza a los mismos en el ejercicio de la planeación participativa local. Esta puede ser una manera de ir construyendo un encuentro entre la democracia participativa y la democracia representativa.

Es preciso insistir en que no debe haber prevención a la amplitud y la diversidad de intereses que confluyen a un CMDR. En la medida en que los debates y las decisiones cuenten con la validación del mayor número de ciudadanos posibles, más claro será el compromiso de los mismos con el logro de los objetivos propuestos y el impacto sobre la construcción del tejido social a nivel local será más positivo. Esta instancia no pretende ser una organización comunitaria en sí misma, ni reemplazar las existentes, pero si pretende ser un foro donde las distintas corrientes de opinión se encuentren para ventilar, de manera pacífica, sus opiniones y diferencias, convocando a la realización de eventos amplios como las asambleas generales, los cabildos abiertos o las audiencias públicas.

Por eso es importante recordar siempre que la composición señalada por la ley es un mínimo; que la misma ley habla de una **participación amplia y pluralista**, y que solo una participación de este tipo permite dar fuerza suficiente a las decisiones tomadas. Ahora, si a pesar de esto el municipio decide reglamentar su CMDR estableciendo la representación de algunos miembros permanentes, es fundamental que la elección de estos representantes se haga en forma libre, autónoma e independiente para que cada sector elija democráticamente a su representante.

2. OPERACIÓN

Los CMDR y sus comisiones deberán reunirse por lo menos cada mes, de manera que se logre abordar en esta instancia el tratamiento de los diferentes temas que afectan la vida de la sociedad rural. Un ejemplo de una posible agenda de temas, dependiendo de la situación y problemáticas de cada municipio, podría ser el siguiente :

- ❖ Participar en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, especialmente en lo atinente al desarrollo rural.
- ❖ Estudiar, identificar y priorizar las necesidades del municipio, plantearse las posibles soluciones y convertirlas en proyectos para gestionar su realización.
- ❖ Discutir, priorizar y focalizar los recursos de inversión pública del orden nacional, departamental y municipal.
- ❖ Hacertes seguimiento y control a los proyectos en ejecución, a los distintos compromisos que hayan sido establecidos, y promover el control social y la conformación de las veedurías ciudadanas.
- ❖ Buscar la conciliación y en general la solución de los conflictos que alteran la convivencia ciudadana y comunitaria.
- ❖ Discutir los temas de Reforma Agraria, justificar el plan de desarrollo rural y reforma agraria necesario para la fijación de la cobertura del subsidio por parte del Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, contribuir a la negociación de tierras, y viabilizar técnicamente los proyectos productivos propuestos.
- ❖ Discutir, validar y concertar la focalización de los programas rurales que la Red de Solidaridad lleva al municipio, haciendo las veces de Mesa de Solidaridad en aquellos municipios con alto índice de ruralidad, o las veces de comité técnico en los que tienen un alto nivel de actividad urbana.
- ❖ Discutir y concertar los programas que ejecutan el ICBF, Minsalud y Mineducación en materia de desarrollo rural.



Para lograr que los esfuerzos del CMDR arrojen resultados concretos es fundamental que éste se apoye en grupos o comités de trabajo que preparen y presenten análisis específicos sobre aspectos sectoriales y temáticos. Como ya se ha señalado, algunos de estos comités de trabajo deberían ser, cuando existan, las instancias de concertación que han promovido las diferentes entidades o programas gubernamentales, de tal manera que el CMDR se convierta en espacio aglutinador de todos estos trabajos, permitiendo que sus conclusiones sean del conocimiento de la mayoría de la población rural. Esto permitiría, además, superar la dispersión de las instancias de participación que existen a nivel local. De hecho, con el fin de dar mayor agilidad a la operación tanto de los comités de trabajo como del Consejo mismo, varios municipios han optado por el esquema de citar comités de trabajo en la mañana y trabajar la plenaria del Consejo en la tarde. Esquemas como éste han mostrado sus bondades.

En los mecanismos de operación es importante estudiar aquellos que permitan efectivamente recoger las opiniones y propuestas de los ciudadanos no organizados, o las de organizaciones ubicadas en zonas de difícil acceso y que encuentran obstáculos para asistir a reuniones periódicamente. En este sentido, vale la pena recordar que el CMDR no es una instancia estática sino dinámica, que puede actuar de diversas maneras para garantizar un espacio a los distintos actores. Algunos ejemplos que se están practicando en este sentido son:

- ❖ Realizar algunas reuniones al año con convocatoria general, al estilo de un cabildo abierto a la opinión de todos y todas.
- ❖ Rotar el sitio de reunión de los Consejos entre los distintos corregimientos o veredas.

- ❖ Realizar reuniones estilo seminario taller que permiten discutir temas específicos con invitados calificados y a la vez sirven de formación para la población.

Otro aspecto fundamental a tener en cuenta para la operatividad del CMDR es la responsabilidad que sobre su funcionamiento tienen la administración municipal y la comunidad misma. Por esto es muy importante que el Alcalde y el Concejo hagan las apropiaciones presupuestales necesarias para contribuir a financiar los niveles de funcionamiento y operatividad que la instancia de participación requiera, y que la comunidad analice cómo puede vincularse para facilitar su funcionamiento.

Finalmente, es importante que al darse su propio reglamento de operación el CMDR defina quién será el encargado de hacer la secretaría técnica del Consejo para que se encargue de llevar al día y ordenadamente las actas de las reuniones, que sirvan de información pública y de mecanismos de soporte para sustentar decisiones ante entidades como los Fondos de Cofinanciación y el INCORA.

La secretaría técnica es una labor de gran responsabilidad ya que debe ser garante de la exactitud en la información consignada sobre las decisiones del CMDR. Por eso, dado que el Gobierno Nacional va a generar las condiciones para que las entidades respeten las decisiones tomadas en los CMDR, también se establecerán los sistemas de seguimiento y monitoreo, por parte de la Unidad de Gestión y de las entidades, para verificar la autenticidad de las actas y la fidelidad de la información en ellas contenida. Además de esto es necesaria, como se señaló anteriormente, la vigilancia cercana de las organizaciones y la comunidad en general sobre el contenido de las decisiones y el adelanto de los compromisos.



3. MECANISMOS DE DECISIÓN

Dado que el CMDR se concibe como una instancia amplia y pluralista, se deben privilegiar las decisiones por consenso, teniendo en cuenta que el consenso no implica que todas y cada una de las personas asistentes estén de acuerdo con la decisión, pero sí que una clara mayoría de personas se manifieste a favor de la misma en un espacio abierto, y que los demás sean conscientes de ello. El consenso tiene la ventaja de dar mayor legitimidad a las decisiones y garantizar un proceso más amplio de concertación.

También existe la posibilidad de decidir por voto. Por supuesto, este mecanismo es más fácil de controlar, pero exige determinar en el CMDR un proceso más calificado de representación para que los miembros con capacidad de voto sean elegidos democráticamente por quienes representan. Exige además un control de quórum y otros requisitos formales, que pueden llevar a producir impedimentos para tomar decisiones en reuniones del Consejo a las cuales asista un importante número de ciudadanos y en donde se haya dado una valiosa discusión, pero a la cual no hayan asistido los representantes con capacidad de voto.

VI

ACUERDOS DE VOLUNTADES -Contrato Social Rural-



EN EL MARCO DEL
CONTRATO SOCIAL
RURAL,
EL 18 DE DICIEMBRE
DE 1996
FUERON SUSCRITOS
LOS SIGUIENTES
ACUERDOS DE
VOLUNTADES:

Acuerdo de voluntades entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Red de Solidaridad Social para el desarrollo de una política de participación ciudadana en la planeación del desarrollo rural.

La Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural y Director de la Red de Solidaridad Social han acordado celebrar el presente Acuerdo de Voluntades

I. Antecedentes

En el marco del Contrato Social Rural, es necesario establecer los compromisos de las distintas entidades para poner en práctica una política rural de carácter integral. En esta política, la institucionalidad se sustenta en la promoción de la democracia participativa como marco de gestión pública, donde se fundamental las relaciones de la sociedad civil y el Estado.

La creación y consolidación de espacios o mecanismos que promuevan la democracia participativa son orientaciones fundamentales del Plan de Desarrollo «El Salto Social» en su capítulo del Buen Gobierno. Atendiendo estas orientaciones el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creó la Unidad de Gestión para el Fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, por medio de la cual está contribuyendo con la articulación de las acciones que adelantan distintas instituciones y organizaciones nacionales, departamentales, municipales y de las comunidades rurales, dirigidas al fortalecimiento de estas instancias. En esta Unidad de Gestión ha venido participando la Red de Solidaridad Social.

Así mismo, la Red de Solidaridad Social, como programa de gobierno ha venido promoviendo la participación ciudadana, entre otras, en las Mesas de Solidaridad, para la identificación y priorización de proyectos que el programa ejecuta. Como estrategia, una de sus preocupaciones ha sido la de encontrar maneras de dar una mayor estabilidad y arraigo local a los procesos de participación, para lo cual es de interés el esquema de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

En virtud de lo anterior y

CONSIDERANDO:

Primero. Los principios constitucionales relativos a que Colombia es un Estado social de derecho, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad. -Art. 1° C. Nal.

Segundo. Que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Art. 2° C. Nal.

Tercero. Que la Constitución en su artículo 40 reconoce el derecho de todos los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. En desarrollo de este precepto superior el Estado ha hecho importantes desarrollos legislativos que aseguran la efectividad de la participación ciudadana, contenidos entre otras, en las leyes 101 y 115 de 1993 y 116, 134, 136 y 152 de 1994.

Cuarto. Que la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, Ley 101 de 1993, en su artículo 61, establece los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, y cuya función principal es la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación. Que así mismo señala que en aquellos municipios donde ya exista una instancia de participación ciudadana que permita cumplir con los propósitos de los CMDR, no será necesaria su creación.

Quinto. Que la Ley 160 de 1994 sobre Reforma Agraria le da funciones específicas al CMDR, con el apoyo técnico del Comité de Reforma Agraria, para adelantar los procesos de concertación que se requieran para el adelanto de estos programas.

Sexto. Que el Plan de Desarrollo «El Salto Social» establece dentro de sus prioridades la creación o fortalecimiento de espacios y mecanismos que consoliden la democracia participativa.

Séptimo. Que el Documento Conpes 2779 de 1995 define unos objetivos en materia social que amplían el horizonte de los CMDR. A su vez, el Conpes 2745 de 1995 define como parte del desarrollo institucional la descentralización de competencias y funciones, lo que implica involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones, y el fortalecimiento de la participación comunitaria mediante el impulso de distintas formas de concertación como los CMDR, las Comisiones Municipales de Tecnología y Asistencia Técnica, las Juntas Administradoras Locales, etc.

Octavo. Que el Documento Conpes 2838 «Evaluación y líneas de acción Red de Solidaridad» destaca:

«La Red ha desarrollado liderazgo y presencia regional en todo el territorio. A través de sus delegaciones regionales, promueve y facilita el acceso a los recursos nacionales en particular los requerimientos del Sistema Nacional de Cofinanciación».

Más adelante el mismo documento orienta:

"Con el fin de lograr la integralidad de la Política Social y aumentar su impacto, las Mesas de Solidaridad serán el escenario para que la Red y las entidades ejecutoras de otros programas sociales informen sobre las distintas ofertas institucionales en las áreas de educación, salud y seguridad social, vivienda, agua potable y saneamiento, microempresas, caminos vecinales y desarrollo rural. La Red apoyará a las autoridades locales y a las organizaciones sociales en la identificación de los proyectos prioritarios para el desarrollo social."



REVISADO
12/05/2008

Noveno. Que el Presidente de la República expidió el pasado 2 de junio la Directiva N° 04, con la que se orienta a todas las entidades del Estado para que articulen y coordinen los programas, planes y acciones de acuerdo con las prioridades de las comunidades rurales decididas en el CMDR.

Décimo. Que se hace necesario armonizar los espacios de participación ciudadana en los ámbitos departamental y municipal, acatando principios de eficacia, eficiencia y coordinación, con el fin de garantizar que la participación se de alrededor de procesos integrales de planeación y gestión del desarrollo rural municipal.

ACUERDAN:

Primero: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se compromete a dar las orientaciones pertinentes a las distintas entidades u organizaciones vinculadas al proceso de fortalecimiento de los CMDR para que motiven a las comunidades locales y a sus autoridades a reflexionar sobre el papel de las Mesas de Solidaridad, su relación con el CMDR y la mejor manera de articular estos dos espacios. Igual reflexión se propiciará frente al tema de los Consejos Municipales de Planeación.

Segundo: La Red de Solidaridad Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se comprometen a acoger y respetar los esquemas diferentes y particulares que adopten las comunidades y autoridades de cada uno de los municipios para articular los distintos espacios de concertación o participación ciudadana que promueven las leyes o programas.

Tercero: La Red de Solidaridad Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se comprometen a orientar y promover ejerci-

cios de planeación participativa que tengan en cuenta los distintos roles e intereses que en los procesos de desarrollo o en la ejecución de los mismos planes y proyectos tengan los hombres, las mujeres, los jóvenes, los niños, los ancianos, así como poblaciones diferentes en términos de raza, credo o condición económica y social, priorizando aquellos planes y programas que tengan como propósito estrategias hacia la superación de la pobreza y la inequidad.

Cuarto: La Red de Solidaridad se compromete con sus funcionarios nacionales y regionales a vincularse, de manera activa y explícita, a procesos de fortalecimiento de los CMDR, prestando especial atención a aquellos municipios donde se adelanten procesos de reforma agraria. En aquellos municipios de características básicamente rurales donde la oferta de la Red beneficie principalmente a poblaciones rurales, el CMDR ampliado a la participación de todos los sectores e instituciones que tanto la Red como las Entidades Ejecutoras consideren necesario involucrar, hará las veces de Mesa de Solidaridad. En aquellos municipios donde el peso de lo urbano sea notable, el CMDR, igualmente ampliado, cumplirá la función de Comité Técnico de la Mesa de Solidaridad y será la instancia donde se debata y concerte la programación de la oferta de la Red para la zona rural del municipio. La Red velará por que aquello que se ha concertado en el CMDR sea validado por la Mesa de Solidaridad en pleno.

Quinto: La Red de Solidaridad se compromete a participar activamente en la Unidad de Gestión para el Fortalecimiento de los CMDR y a garantizar la presencia de sus funcionarios regionales en los distintos eventos de sensibilización, capacitación y acompañamiento que se acuerden.

2. ACUERDO DE VOLUNTADES CELEBRADO ENTRE EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Y EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN RURAL.

La Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural y la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, han acordado celebrar el presente Acuerdo de Voluntades.

Antecedentes

La superación de las condiciones de atraso y pobreza en las que está inmersa la población rural, requiere de la ejecución de una política integral de desarrollo dirigida a este grupo poblacional, en la cual se de cabida a una alta inversión social. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con sus programas de atención a la población infantil y a las familias, juega un papel fundamental en el logro de las metas establecidas por el Contrato Social Rural, en la búsqueda de unas mejores condiciones de vida para la gente del campo.

La participación del ICBF en el desarrollo del Contrato Social Rural, cabe dentro del desarrollo de su misión institucional consagrada por la ley, en lo referente a mejorar las condiciones de vida de la población infantil más vulnerable del país, como lo es la población rural.

Teniendo en cuenta la carencia estructural de las instituciones para la atención de buena parte de la población rural, el ICBF se ha preocupado por desarrollar metodologías alternativas para la atención a esta población.

Dado que el ICBF tiene amplia cobertura y gran aceptación por parte de la comunidad, se requiere hacer un esfuerzo para llegar a aquellos lugares de la geografía colombiana donde aún no hay presencia institucional. La atención del Instituto en estas áreas, es una necesidad sentida y solicitada por las organizaciones campesinas y por la población rural en general.

CONSIDERANDO:

Primero. Que la Constitución Política de Colombia en el Capítulo 2, artículo 44, consigna que «La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores».

Segundo. Que el artículo 124 del Decreto 1471 de 1990 señala que «El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrá como objeto propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos».

Tercero. Que el artículo 125 del Decreto 1471 de 1990, establece:

Los programas que adelante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en cumplimiento del servicio público de Bienestar Familiar, se fundamentarán en:

- a. *Responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de sus hijos. Las acciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no sustituirán la responsabilidad de la familia. Sólo cuando los padres o demás personas legalmente obligados al cuidado del menor, no estén en capacidad probada de hacerlo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asumirá la responsabilidad dentro de su competencia, con criterio de subsidiaridad;*



- b. *Participación de la comunidad. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asesorará y promoverá la forma organizativa requerida para lograr la participación mediante el trabajo solidario y contribución voluntaria de la comunidad. Dicha participación en ningún caso implica relación laboral con los organismos o entidades responsables por la ejecución de los programas.*
- c. *Determinación de la población prioritaria. Los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar estarán dirigidos prioritariamente a la población que se encuentre en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica, nutricional, psicoafectiva, moral y en las situaciones irregulares previstas en el Código del Menor.*

En virtud del presente acuerdo y de las mencionadas consideraciones, las partes

ACUERDAN:

Primero: Compromisos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.

1. Realizar durante el primer semestre del año 1997, talleres regionales con las organizaciones campesinas y otras organizaciones de la sociedad civil como Juntas de Acción Comunal, asociaciones de padres de familia, Consejos Municipales de Desarrollo Rural, en los cuales se informe sobre los servicios del ICBF y la forma de acceder a ellos. Así mismo, se debe establecer en estos talleres las necesidades locales y las posibilidades de ampliar cobertura y ajustar modalidad de servicios, teniendo en cuenta las disponibilidades institucionales. El ICBF continuará el proceso iniciado en estos talleres, de tal forma que los grupos organizados que puedan ser prestadores directos de los servicios, sean capacitados para la prestación de los mismos. El ICBF apoyará la iniciación, hará acompañamiento, asesoría y supervisión de los servicios.

3. Trabajar con las formas organizativas presentes en el área rural, en la búsqueda de una eficaz prestación de servicios para esta población.
4. Trabajar de manera concertada con los Consejos Municipales de Desarrollo Rural o las instancias que hagan sus veces, en la planeación e implementación de sus programas.
5. Hacer partícipe a las organizaciones campesinas y a la población rural en general de su programa de veeduría ciudadana, a través de capacitación y estrategias de participación.
6. Y las demás acordes con el objeto del presente acuerdo.

Segundo: Compromisos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

1. Entregar al ICBF un inventario realizado por las organizaciones campesinas, en el cual se establezca el número de espacios comunitarios disponibles, que puedan ser habilitados como restaurantes escolares o cualquier otra modalidad de servicio ICBF, acompañado de un diagnóstico local.
2. Establecer e implementar un subsidio diferencial a las viviendas de las Madres Comunitarias de las zonas rurales.
3. Y las demás acordes con el objeto del presente acuerdo.

Tercero: Compromisos conjuntos de las partes

1. El ICBF se compromete a ampliar cobertura rural de conformidad con su disponibilidad presupuestal, con el apoyo de MAG-DR y la colaboración y participación de las organizaciones de la sociedad civil con interés comunitario presentes en las zonas rurales, tales como las organizaciones campesinas nacionales y regionales.



2. El ICBF junto con el MAG-DR se comprometen a revisar experiencias piloto de atención a la población rural que se están implementando y en la medida de su validación, ajuste y disponibilidad de recursos, ampliar la cobertura de este tipo de servicio y replicar la experiencia donde sea pertinente.
3. El ICBF junto con el MAG-DR y otras entidades gestionarán la revisión de la Ley 60 de 1993, con el fin de dejarexplicito un porcentaje del situado fiscal para inversión social en programas de la infancia y la familia.
4. El ICBF y el MAG-DR adelantarán gestiones frente a las entidades territoriales para la cofinanciación de los programas en aquellas regiones donde se inicie o amplíe la prestación de los servicios ICBF.
5. El ICBF y el MAG-D revisarán el inventario de los Hogares Comunitarios de Bienestar del sector rural que funcionen en zonas donde se han desarrollado programas de vivienda, con el objeto de mejorar sus condiciones a través de un subsidio de vivienda.
6. Y las demás acordes con el objeto del presente acuerdo.

Cuarto: Comité

Para el desarrollo del presente acuerdo, se constituirá un Comité Técnico de Coordinación y seguimiento, integrado por representantes de el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las organizaciones campesinas y cualquier otra organización presente en el área rural.

Parágrafo.

El reglamento operativo de este comité será establecido por este Comité.

3. ACUERDO DE VOLUNTADES ENTRE EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Y EL CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO RURAL.

La Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural y el Presidente del Consejo Nacional de Planeación han acordado celebrar el presente Acuerdo de Voluntades.

ANTECEDENTES:

En el marco del Contrato Social Rural, es necesario establecer los compromisos de las distintas entidades para poner en marcha una política rural de carácter integral. En esta política, la institucionalidad se sustenta en la promoción de la democracia participativa, como marco de la gestión pública, donde se fundamentan las relaciones de la sociedad civil y el Estado.

La creación o consolidación de espacios o mecanismos que promueven la democracia participativa son orientaciones fundamentales del Plan de Desarrollo, «El Salto Social» en su capítulo del Buen Gobierno.

Atendiendo estas orientaciones el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creó la Unidad de Gestión para el Fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, por medio de la cual está contribuyendo con la articulación de las acciones que adelantan distintas instituciones y organizaciones nacionales, departamentales, municipales y de las comunidades rurales dirigidas al fortalecimiento de estas instancias. En virtud de lo anterior y



CONSIDERANDO:

Primero. Los principios constitucionales relativos a que Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista, fundado en respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad. Art. 1º C. Nal.

Segundo. Que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Art. 2º C. Nal.

Tercero: Que la Constitución en su artículo 40 reconoce el derecho de todos los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. En desarrollo de este precepto superior el Estado ha hecho importantes desarrollos legislativos que aseguran la efectividad de la participación ciudadana, contenidos entre otros, en las leyes 101 y 115 de 1993 y 116, 134, 136 y 152 de 1994.

Cuarto. Que la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, Ley 101 de 1993, en su artículo 61, establece los Consejos Municipales de Desarrollo Rural como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, y cuya función principal es la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación. Que así mismo señala que en aquellos municipios donde ya exista una instancia de participación ciudadana que permita cumplir con los propósitos del CMDR, no será necesaria su creación.

Quinto. Que el Plan de Desarrollo (El Salto Social) establece dentro de sus prioridades la creación o fortalecimiento de espacios y mecanismos que consoliden la democracia participativa.

Sexto. Que la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo establece como uno de sus principios el de la participación ciudadana durante el proceso de análisis y discusión de los planes de desarrollo y establece para ello una serie de procedimientos e instancias territoriales, denominadas Consejos Territoriales de Planeación, encargadas además de emitir concepto sobre el contenido del plan.

Séptimo. Que el documento CONPES 2779 de 1995 define unos objetivos en materia social que amplían el horizonte de los CMDR. A su vez, el CONPES 2745 de 1995, define como parte del desarrollo institucional la descentralización de competencias y funciones, lo que implica involucrar a la sociedad civil rural en la toma de decisiones y el fortalecimiento de la participación comunitaria mediante el impulso de distintas formas de concertación como los CMDR, las Comisiones Municipales de Tecnología y Asistencia Técnica, las Juntas Administradoras Locales, etc.

Octavo. Que el Presidente de la República expidió el pasado 2 de junio la Directiva Nº 04, con la que se orienta a todas las entidades del Estado para que articulen y coordinen los programas, planes y acciones de acuerdo con las prioridades de las comunidades rurales decididas en el CMDR.

Noveno. Que se hace necesario, armonizar los espacios de participación ciudadana en los ámbitos departamental y municipal, acatando principios de eficacia, eficiencia y coordinación, con el fin de garantizar que la participación se de alrededor de procesos integrales de planeación y gestión del desarrollo rural municipal.

ACUERDAN:

Primero: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se compromete a dar las orientaciones pertinentes a las distintas entidades u organizaciones vinculadas al proceso de fortalecimiento de los CMDR para que motiven a las comunidades locales y a sus autoridades a reflexionar sobre el papel del Consejo Municipal de Planeación y su relación con el CMDR, buscando la mejor manera de articular estos dos espacios.



Segundo: El Consejo Nacional de Planeación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se comprometen a acoger y respetar los esquemas diferentes y particulares que adopten las comunidades y autoridades de cada uno de los municipios, para articular los distintos espacios de concertación o participación ciudadana que promuevan las leyes.

Tercero: El Consejo Nacional de Planeación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se comprometen a orientar y promover ejercicios de planeación participativa que tengan en cuenta los distintos roles e intereses que en los procesos de desarrollo o en la ejecución de los mismos planes y proyectos tienen los hombres, las mujeres, los jóvenes, los niños, los ancianos, así como poblaciones diferentes en términos de raza, credo o condición económica y social.

Cuarto. El Consejo Nacional de Planeación se compromete a dar orientación a los Consejos y Oficinas departamentales y municipales de planeación para que articulen sus esfuerzos de trabajo a los de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural o las instancias que hagan sus veces, con el fin de garantizar que, en la práctica, estas dos instancias de participación ciudadana acompañen y validen los procesos de concertación que se adelanten con las autoridades municipales, departamentales y nacionales.

4. ACUERDO DE VOLUNTADES

celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud con el fin de lograr una mayor participación de la población rural en el Sistema de Seguridad Social en Salud.

La Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural y la Ministra de Salud, han acordado celebrar el presente Acuerdo de Voluntades.

ANTECEDENTES;

En el marco del Contrato Social Rural, es necesario establecer los compromisos para poner en marcha una política de inversión social rural de carácter integral, en la cual debe tener una presencia preponderante el sector salud.

La Salud es un componente de la política social que incide en el desarrollo del país y por ende en la calidad de vida de todos los colombianos. La organización Mundial de la Salud la define no sólo como ausencia de enfermedad sino como el estado de total bienestar físico, mental y social.

Un 28 por ciento de la población del país está ubicada en el área rural, con condiciones de marginalidad y pobreza, que la hace más vulnerable que otras poblaciones a las enfermedades. Igualmente, la carencia de servicios públicos hacen más grave esta situación.

La población rural es en su conjunto la más desprotegida frente al tema de la salud lo cual hace necesario diseñar una estrategia que permita el acceso a los servicios de salud y la atención de esta población de manera más eficiente. En virtud de lo anterior y



CONSIDERANDO:

Primero. La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 48 la Seguridad Social como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. En su artículo 49, garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud y señala que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad. Determina que los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

Segundo. Que la Ley 100 de 1993 por la cual se establece el Sistema General de Seguridad Social en Salud, consagra en su artículo 153, como fundamentos del Servicio Público de Salud, entre otros: la equidad, la participación social y la concertación.

Equidad: el Sistema General de Seguridad Social en Salud, proveerá gradualmente servicios de salud de igual calidad a todos los habitantes en Colombia, independientemente de su capacidad de pago. Para evitar la discriminación por capacidad de pago o riesgo, el Sistema ofrecerá financiamiento especial para aquella población más pobre y vulnerable, así como mecanismos para evitar la selección adversa.

Participación social: el Sistema General de Seguridad Social en Salud estimulará la participación de los usuarios en la organización y control de las instituciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del Sistema en su conjunto. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos de vigilancia de las comunidades sobre las entidades que conforman el sistema.

Concertación: el Sistema propiciará la concertación de los diversos agentes en todos los niveles y empleará como mecanismo formal para ello a los Consejos Nacional, departamentales, distritales y municipales de Seguridad Social en Salud.

Tercero. Que el artículo 156 de la Ley 100 de 1993 en el literal J, determina que con el objeto de asegurar el ingreso de toda la población al Sistema en condiciones equitativas, existirá un régimen subsidiado para los más pobres y vulnerables que se financiará con aportes fiscales de la Nación, de los departamentos, los distritos y los municipios, el Fondo de Solidaridad y Garantía y recursos de los afiliados en la medida de su capacidad.

Cuarto. Que el artículo 157 de la Ley 100 de 1993, en su literal A, numeral 2, define a los campesinos como población de particular importancia dentro de las personas sin capacidad de pago, para afiliar al Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud. Y el parágrafo 2 del numeral 7 del artículo 219 de la misma ley determina que el 50% de los recursos del subsidio para ampliación de cobertura se distribuirá cada año entre los beneficiarios del sector rural y las comunidades indígenas, hasta lograr su cobertura total.

Quinto. Que el artículo 165 de la Ley 100 de 1993, determina que el Ministerio de Salud definirá un Plan de Atención Básica que complemente las acciones previstas en el Plan Obligatorio de Salud de esta ley y las acciones de saneamiento ambiental. Este Plan estará constituido por aquellas intervenciones, actividades y procedimientos de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y vigilancia en salud pública y control de los factores de riesgo, que se dirigen directamente a la colectividad y que cumplan con los criterios de: cumplimiento de metas en salud pública que tengan un impacto sobre las causas de enfermedad o muerte, que representen



una mayor pérdida de años de vida saludables o que sean de alto riesgo para la colectividad; que generen un alto beneficio social; que sean altamente costo efectivas y focalizadas hacia las necesidades de la población más pobre y vulnerable. La prestación del Plan de Atención Básica será gratuita y obligatoria. La financiación de este Plan será garantizada por recursos fiscales del Gobierno Nacional, complementada con recursos de los entes territoriales.

Sexto. Que la Resolución 4288 del 20 de noviembre de 1996 del Ministerio de Salud, define el Plan de Atención Básica del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y en el literal G del artículo 18, determina como una de las competencias del Ministerio de Salud, coordinar con otros sectores, instituciones y organizaciones del orden nacional para el desarrollo de las acciones del PAB.

ACUERDAN:

Primero. El Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se comprometen a direccionar sus políticas hacia los niveles departamentales y municipales para que se involucren las Organizaciones Campesinas y los Consejos municipales de Desarrollo Rural, dentro de la estrategia de participación, en la planeación y operatividad del Plan de Atención Básica (PAB) y su inclusión en el Plan de Desarrollo Municipal.

Segundo. El Ministerio de Salud garantizará que los procesos de información, comunicación y educación en Promoción y Prevención de la Salud, establecidos dentro del PAB, lleguen prioritariamente al sector rural, utilizando estrategias propias y adecuadas a este sector.

Tercero. El Ministerio de Salud en coordinación con las direcciones departamentales, distritales y municipales de salud, se compromete a capacitar y brindar asistencia técnica a las organizaciones Campesinas, con el fin de promover su participación informada y responsable, en las instituciones y espacios de concertación y participación social del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Cuarto. El Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura, en coordinación con las direcciones de salud correspondientes, se comprometen a realizar talleres de capacitación a nivel regional a integrantes de las comunidades rurales, sobre Seguridad Social en salud, en coordinación con otros sectores y con organizaciones no gubernamentales.

Quinto. El Ministerio de Salud, en colaboración con el Ministerio de Agricultura, capacitarán a los representantes de las comunidades rurales, especialmente a las mujeres en actividades de Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad, enfatizando en el autocuidado personal y comunitario.

Sexto. Los Ministerios de Salud y Agricultura, promoverán la coordinación entre los Consejos Territoriales de Seguridad Social y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, para que las políticas de Seguridad Social en Salud, respondan a las necesidades del sector rural.

Séptimo. El Ministerio de Salud, en asocio con Misión Social del Departamento Nacional de Planeación y con participación de las Organizaciones Campesinas, se compromete a realizar una evaluación del SISBEN, a la luz de su pertinencia con las condiciones sociales del sector rural.

Octavo. El Ministerio de Salud, se compromete a revisar la normatividad existente respecto a la capacitación e inserción laboral de las Promotoras de Salud, dentro del Sistema General de Seguridad Social.

Noveno. El Ministerio de Salud se compromete a analizar y apoyar las iniciativas de las organizaciones campesinas, tendientes a proponer alternativas para hacer viable la operatividad del sistema de seguridad social en el área rural y presentarlas ante el Consejo Nacional de Seguridad Social para su estudio.

Décimo. Las Ministras de Salud y de Agricultura se comprometen a nombrar sendos representantes para conformar un Comité Tripartito, con las Organizaciones Campesinas, el cual será un organismo de consulta y de concertación permanente para la definición de las políticas de salud para el Sector Rural.

(1) Como antecedentes de la citada ley en lo que respecta a los CMDR se encuentra el documento CONPES SOCIAL 008-DNP-UDA- Minagricultura del 4 de Junio de 1993 sobre "Política para el Desarrollo Rural Campesino", que dice: "Comités de Desarrollo Rural Municipal. Con el fin de promover la coordinación de programas gubernamentales con unidad de criterio, el Ministerio de Agricultura, sus entidades adscritas y el PNR promoverán la creación de Comités Municipales de Desarrollo Rural- CMDR- en todos los municipios del país, en los cuales se planifiquen los programas y proyectos de desarrollo rural en cofinanciación con el Estado. Los CMDR serán el único canal de concertación entre las autoridades municipales, las comunidades locales y las entidades y programas nacionales que adelanten programas y proyectos de desarrollo rural campesino. Los CMDR estarán presididos por el alcalde y tendrán como función formular y promover la ejecución de los aspectos de relevancia para el sector rural del Plan de Desarrollo Municipal así como priorizar los proyectos que deban presentarse al Sistema Nacional de Cofinanciación.



· CENTRO DE INFORMACION Y
DOCUMENTACION
Regional No. 3
C I N D O R
VALLEDUPAR - CESAR

Biblioteca Agropecuaria
de Colombia - BAC



010100028991



Consejos Municipales
de Desarrollo Rural