

COLOMBIA 307.1412 M14911n 1992

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA

NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL

ABSALON MACHADO C.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
IICA

NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL

ABSALON MACHADO

This One



WXP8-81W-4FFZ

F.I.C.A
#9.777



NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL

Absalón Machado C¹.

I. Fases y concepciones sobre el desarrollo rural

En Colombia se puede hablar de dos concepciones globales del desarrollo rural (DR) y tres fases del mismo. La primera concepción corresponde al desarrollo rural integrado (DRI) que se ejecutó entre 1976-88, y la segunda al Programa de desarrollo integral campesino (PDIC) que se inicia en 1989. La primera se inscribe en un Estado centralista e intervencionista con políticas de fomento, y la segunda en un Estado que busca la descentralización y va eliminando las políticas de fomento de corte tradicional donde los subsidios marcaban la pauta del gasto público sectorial.

1.1. El desarrollo rural integrado 1976-1988

En el período 1976-88 se aplicó el concepto tradicional de desarrollo rural integrado DRI que partía de concebir a la pobreza rural no como un problema estrictamente económico, sino compuesto además de ingredientes sociales, políticos y culturales. Por ello, los programas de DR buscaban integrar componentes de carácter productivo, de bienestar social y de organización de los campesinos. López Cordovez definió así el concepto de integralidad de los DRI:

"El concepto de desarrollo rural integral (DRI) implicó la definición de **objetivos múltiples**: crecimiento de la producción y productividad, mejoramiento social y formación de capital físico; implicó también tratar de **integrar componentes funcionales desconectados o poco relacionados entre sí**, pero que tenían como característica común que todos ellos implicaban inversiones para apoyar el proceso productivo agrícola, para establecer servicios técnicos y sociales y para expandir la infraestructura física y social; finalmente implicó la necesidad de hacer arreglos institucionales y de establecer una rutina de coordinación, en un contexto de participación de los beneficiarios, entre los diversos organismos

¹ Especialista en Desarrollo Rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Oficina de Colombia. Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia.

sectoriales, a los que se asignaría la responsabilidad de intervenir en la ejecución de los programas y los proyectos DRI"².

Esta concepción actuaba en un esquema centralista, pese a los intentos por buscar una descentralización político-administrativa en un estado intervencionista con relaciones muy paternalistas con las comunidades. El DRI en su fase dos (1982-88) dio más prioridad a los distritos que a los municipios.

El Programa Dri se inició en Colombia en 1976 dentro de esta concepción tradicional de los DRI, la cual se mantuvo en las dos primeras fases del DRI: 1976-82 y 1982-88, con el objetivo básico de fortalecer la capacidad productiva de los campesinos para aumentar la producción de alimentos, tanto par el mercado como para el autoconsumo, y aumentar el ingreso y calidad de vida de las familias. En la primera fase se le concibió como una estrategia para coordinar la acción del Estado hacia los campesinos a nivel nacional, y como un componente estratégico del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN).

En la segunda fase iniciada en 1982 se amplió la cobertura hacia nuevos departamentos, sin cambiar las concepción inicial del Programa. Sin embargo, desapareció el componente del Programa PAN que era importante por introducir el manejo de problemas relacionados con la nutrición y la alimentación. En estas dos primeras fases el DRI se centró en la adopción tecnológica, los logros socio-económicos, la integración al mercado, la dotación de infraestructura física y de apoyo a la producción³.

En las dos primeras fases, el Estado transfiere directamente recursos a las comunidades a través de sus entidades especializadas en distintos sectores, no opera el mecanismo de la cofinanciación con entes territoriales. El DRI presta los servicios a través de entidades públicas sectoriales y mediante contratos con ellas, son ellas las

² Luis López Cordovez, lineamientos conceptuales para el desarrollo rural sostenible y equitativo. IICA-GTZ, Santiago, Chile, octubre 1991.

³ Ricardo Vargas del Valle, El crédito agropecuario y el desarrollo rural en Colombia. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre modalidades de financiamiento y crédito en Programas de desarrollo rural. PROCODER/IICA-banco del Nordeste del Brasil, Fortaleza, septiembre 9-11 de 1992.

que llegan a las comunidades y tienen un contacto directo con los usuarios del desarrollo rural. Por ello, la coordinación del DRI se reduce a distribuir y administrar recursos para que las instituciones de servicios cumplan su labor⁴. Cada entidad conforma por ello sus propios comités de concertación, éstos abundan y los campesinos deambulan por medio de una maraña de comités de orden municipal, departamental y nacional. Muy pocos servicios (capacitación y organización para la comercialización) se contratan con ONG's.

1.2. El desarrollo integral campesino 1988-1993

En 1988 se inició el diseño de la tercera fase del DRI con el Programa de Desarrollo Integral Campesino-PDIC⁵, el cual empezó a operar en 1990 y en una concepción renovada del DR. Esta concepción tiene dos momentos: 1988-93 de inicio del nuevo esquema y 1994 en adelante cuando se pondrá en ejecución la profundización del proceso de descentralización en el DR y la conversión del Fondo DRI en un Fondo de Cofinanciación para la inversión rural. El PDIC funciona dentro de una concepción de descentralización de las acciones del Estado y de participación de las comunidades en el desarrollo (la participación ya no es un medio sino un fin en sí misma), y opera en un Estado menos intervencionista y en el contexto de la apertura económica, donde se deterioran las políticas tradicionales de fomento. En el primer momento es el municipio la unidad básica de planeación del DR.

Si bien el concepto DRI mantiene los elementos básicos del paradigma establecido en los setenta, se introduce una concepción de "lo integral campesino" que busca articular el Programa con las políticas sectoriales y las estrategias prioritarias del desarrollo nacional. Se concibe el desarrollo rural como una estrategia incorporada a las políticas globales del Estado y como un compromiso de éste con la economía campesina. El DRI se institucionaliza como política pues se inscribe como una función legal en los municipios. Es el municipio y la comunidad los que, a través de la

⁴ Raul Castro, Fresia Londoño, Isauro Suárez, Luis Carlos Castillo. Los impactos del Programa DRI sobre la productividad y el nivel de vida de los pequeños productores rurales en Colombia. Informe final de consultoría para la División de Desarrollo Social de la Cepal, Bogotá, agosto de 1992.

⁵ Departamento Nacional de Planeación, Programa de Desarrollo Integral Campesino 1988-1993. Documento DNP-2362, Bogotá, abril 12 de 1983.

demanda de cofinanciación, impulsan los proyectos de DR. La eficiencia del programa de DR depende entonces de la capacidad de autogestión y de orientación al desarrollo que tengan los municipios.

El Programa DRI se convierte en un Fondo para cofinanciar pero que conserva en su primer momento (1988-1993) la función de promoción y orientación del desarrollo rural, a través de una matriz de cofinanciación que permite jerarquizar los proyectos de acuerdo a un índice de economía campesina. Se asigna más presupuesto a los componentes que fortalecen la capacidad productiva, la capitalización y estabilización de la pequeña producción.

El DRI se convierte en un Fondo como establecimiento público para contribuir al proceso de descentralización y autonomía de los entes territoriales, usando para ello la figura de la cofinanciación de programas y proyectos con los municipios. El Fondo fija de acuerdo con los postulados del Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación, las líneas básicas de política para el desarrollo de la economía campesina e incentiva la participación comunitaria en la toma de decisiones a nivel local y regional. Los componentes del PDIC son de tipo productivo, infraestructura, organización y capacitación, se introduce mujer campesina, pequeña irrigación y se da más importancia a los factores ambientales y de recursos naturales⁶.

Se pasa de trabajar por actividades a un trabajo por proyectos con una mayor participación de la comunidad y la sociedad civil. Se establece además una libre entrada y salida de entidades ejecutoras, eliminándose el monopolio en la prestación de servicios, ya que antes de 1988 el DRI contrataba éstos sólo con entidades públicas sectoriales.

Esta concepción del desarrollo rural se acerca mucho a la visión amplia y moderna del DR gestada a fines de los ochenta en América Latina y que recoge toda la experiencia de los DRI y conceptos de entidades internacionales. El BID con un conjunto de

⁶ Ver Rafael Aubad López, Programa de desarrollo integral campesino, PDIC. Ministerio de Agricultura, Fondo de Desarrollo Rural Integrado, Bogotá 1990.

expertos desarrolla este concepto renovado y programático del DR en un documento reciente⁷.

Con las políticas macroeconómicas iniciados en 1990, relacionadas con la apertura económica y la modernización del Estado y la economía, se introducen cambios en el PDIC a fines de 1992, en el sentido de fortalecer la descentralización y dar más protagonismos a los entes territoriales. Se adecua el mecanismo de la cofinanciación, iniciado a partir de 1988, a un esquema donde el Fondo DRI se convierte en un Fondo de Cofianciacion para la Inversión Rural. Ello puede considerarse como el momento de profundización de la descentralización y la participación comunitaria en el tercera fase del DRI en Colombia. Así culmina un proceso permanente de ajustes al programa de desarrollo rural iniciado en 1976 que refleja los cambios en el contexto y en las políticas macroeconómicas.

Los cambios ocurridos en el PDIC se señalan en el cuadro No.1.

⁷ Gladys Aristizábal, Jorge Echenique, Ruy de Villalobos, Wolfram Fischer, Combatiendo la pobreza rural en América Latina y El Caribe: una nueva estrategia de desarrollo rural. Versión preliminar del Documento preparado para el BID. Washington, diciembre de 1992.

Cuadro No.1

EL PDIC 1988-93	EL FONDO DE COFINANCIACION PARA LA INVERSION RURAL 1994
Hay un programa nacional de desarrollo rural	Se configuran programas y proyectos de carácter municipal y departamental
El Ministerio de Agricultura interviene poco en la orientación del PDIC, siendo el Fondo DRI y el DNP los que fijan las pautas	El Ministerio asume la responsabilidad de fijar con los Fondos de cofinanciación los lineamientos de políticas y asesorar a los entes territoriales
Las entidades sectoriales participan en la ejecución de programas y proyectos cofinanciados por el Fondo DRI	Las entidades sectoriales no participan en la ejecución de los programas y proyectos cofinanciados. Se convierten en asesoras para la ejecución.
Se enfatizaba en el rol protagónico de los municipios	Se enfatiza en el rol protagónico de municipios, departamentos y provincias
Los componentes del desarrollo rural se restringen en lo social.	Se amplían los componentes productivos y de infraestructura. Lo social pasa a ser cofinanciado por un Fondo especializado-CONFIS. Lo integral queda por definir
El acceso a recursos como tierra se organiza de acuerdo con una reforma agraria marginal que implica interacción directa del Estado	El acceso a la tierra se da a través de una línea de crédito subsidiada. Es la demanda y el mercado los que definen esa posibilidad.
La asistencia técnica la prestan entidades especializadas a través de contratos con el Fondo Dri	La asistencia técnica es prestada de manera obligatoria a los pequeños agricultores por los municipios.
El Fondo DRI tiene oficinas regionales en los departamentos donde opera	Los departamentos asumen las responsabilidades que tenían las oficinas regionales del Fondo DRI

II. El marco de políticas para el desarrollo rural en el actual modelo de desarrollo

En diciembre de 1992 se redefinió el esquema de desarrollo rural con la expedición del decreto 2132. Su enfoque se enmarca en unas consideraciones generales de política, que un funcionario del Departamento Nacional de Planeación⁸ resume en los siguientes postulados:

- El objetivo de una nueva política de desarrollo rural debe ser el bienestar y la calidad de vida de los habitantes del campo.

- Como objetivos específicos están:

- a) aumentar los ingresos derivados de la explotación agropecuaria, lo que implica adelantar acciones orientadas a aumentar la eficiencia, competitividad y rentabilidad de la producción campesina

- b) incrementar los ingresos extraprediales, o las oportunidades de empleo por fuera del predio a través de la promoción de agroindustrias, microempresas rurales y el sector de servicios

- c) ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos en las zonas campesinas

El logro de estos objetivos exigen atacar la limitada participación institucional campesina en la planificación del desarrollo rural.

El documento reconoce que el suministro de bienes públicos es una función básica del Estado moderno, de gran importancia para la economía campesina. Incluye dentro de los bienes públicos la generación y difusión de nuevas tecnologías y la provisión de infraestructura básica para mejorar las condiciones de comercialización, al aumentar la capacidad negociadora de los pequeños productores.

Se reconoce igualmente que el Estado debe contribuir a corregir las fallas del mercado para acelerar el DR. Entre las áreas de intervención del Estado se incluyen el crédito, la inversión en infraestructura de comercialización y la financiación de obras de riego.

⁸ Felipe Jaramillo, Hacia una nueva política de desarrollo rural. Ponencia presentada al Seminario-taller sobre Financiación a pequeños productores agrícolas, Alide-Fao-Iica-Uniagraria. Bogotá, marzo 26 de 1992.

Dice Jaramillo: "Es evidente que el suministro de bienes públicos y la corrección de fallas del mercado no son suficientes para sacar a todos los campesinos de la situación de pobreza en que se encuentran, pues limitantes asociados a la escala de producción que manejan no permiten el pleno aprovechamiento de los beneficios de dichas políticas"⁹. Para ello, el Estado dentro de los preceptos constitucionales de lograr una mayor equidad, debe otorgar un tratamiento preferencial a ciertos sectores de la población rural a través de transferencias directas orientadas a aumentar la escala de producción para alcanzar un mínimo de viabilidad económica.

Las políticas se orientan además con nuevas concepciones, como la de buscar eliminar las discriminaciones de que son objeto las mujeres, introducir el concepto de gradualidad, en los programas del Estado en el sector rural, "para obligar a las entidades públicas a determinar la temporalidad de sus actividades y planes de acción, tendientes a fortalecer la capacidad financiera y de necesidades básicas del sector rural". Esto implica reenfocar las acciones de apoyo hacia aquellos municipios que presentan mayores debilidades técnicas, administrativas y financieras. El tercer principio es el de la descentralización administrativa y autonomía regional. Finalmente, se llega a eliminar la concepción de la economía campesina definida como abastecedora de alimentos de los centros urbanos, objetivo que no puede ser superior al de procurar elevar el nivel de ingreso de los pequeños productores y demás pobladores del campo.

Estos postulados son compatibles con políticas macroeconómicas donde el mercado tiene una acción privilegiada, aunque se introducen acciones del Estado para suplir algunas fallas del mercado. Esta concepción del DRI se queda en una visión parcial del desarrollo centrado básicamente en el crecimiento de una producción competitiva, y deja de lado a amplios sectores de la población rural que por su poco acceso a activos productivos no pueden competir en el mercado. Esta visión difiere del concepto renovado y amplio del desarrollo rural de fines de los ochenta, encontrándose una distancia entre los paradigmas teóricos y la práctica.

III. La actual concepción institucional del-DR en Colombia: la descentralización y la cofinanciación

3.1 Fondos de Cofinanciación: mecanismos idóneos para la descentralización.

⁹ Ibíd. pag 5.

Los Fondos de Cofinanciación son parte de la nueva estructura institucional que el gobierno colombiano ha diseñado dentro del programa de modernización del Estado. La cofinanciación es un mecanismo que permite financiar parcialmente y con recursos nacionales obras de competencia e interés local y regional. Su mérito radica en que irriga recursos a obras de naturaleza local e incentiva la realización de inversiones acorde con planes y programas nacionales¹⁰. En Colombia la cofinanciación se inició para el DR con la expedición del Decreto Reglamentario 77 de la ley 12 de 1986, el cual estableció que las entidades nacionales ejecutoras de proyectos, sólo pueden hacerlo en adelante en concurrencia con los municipios.

Para coadyuvar a la descentralización del sector social, el gobierno nacional decidió fusionar varios fondos que estaban siendo administrados de manera poco eficiente y dispersa, creando el Sistema Nacional de Cofinanciación (SICO) que lo integran los siguientes Fondos:

- El Fondo de Solidaridad y Emergencia Social -FSES-
- El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social -FIS-
- El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural -DRI-
- El Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana.

El FSES es un Fondo de financiación y cofinanciación que reúne los Fondos que apoyaban los Programas de la Presidencia de la República (Plan Nacional de Rehabilitación PNR, el Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, el Programa Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana y el Programa de Solidaridad y Emergencia Social). Sus recursos se destinan a financiar, coordinar y cofinanciar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población, y se establece como un Fondo temporal por cinco años.

El FIS es el resultado de la fusión del Fondo Nacional Hospitalario (Ministerio de Salud) y del Fondo del Ministerio de Educación Nacional. Es un establecimiento público adscrito al Departamento Nacional de Planeación. Su objetivo es cofinanciar la ejecución descentralizada de programas y proyectos de educación, salud, cultura, recreación, deporte y atención de grupos vulnerables de la población. Dará prioridad a programas y proyectos que utilicen el sistema de subsidios a la demanda.

¹⁰ Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Política Social. Los Fondos Sociales de Cofinanciación: nuevos instrumentos para la descentralización. Bogotá, marzo 10 de 1993.

El Fondo DRI cofinancia la inversión rural y está adscrito al Ministerio de Agricultura, se estructuró partiendo del Fondo de Desarrollo Rural Integrado DRI, su objeto exclusivo es cofinanciar programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general y especialmente en las áreas de economía campesina, de minifundio, de colonización y en las comunidades indígenas, que sean presentados por los respectivos entes territoriales.

El Fondo de Cofinanciación de la Infraestructura Vial y Urbana será administrado por la Financiera de Desarrollo Territorial- FINDETER- con un esquema de manejo especial de recursos y el objetivo exclusivo de cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión relativos a la construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales, así como programas y proyectos en las áreas urbanas, en materias tales como acueductos, alcantarillados, plazas de mercado, mataderos, aseo, tratamiento de basuras, calles, malla vial urbana, parques, escenarios deportivos, zonas públicas de turismo y obras de prevención de desastres.

El SICO cuenta con el CONPES para la Política Social como el organismo encargado de establecer las características generales de los programas que son susceptibles de cofinanciación con los entes territoriales, a través de tres fondos que componen el SICO y el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social.

3.2 La descentralización y el desarrollo rural actual

Aunque el nuevo esquema del DR no está aún completamente desarrollado y reglamentado, se pueden hacer una serie de consideraciones sobre el mismo, así sea de manera provisional.

La nueva concepción del DR, centrada en la focalización de políticas implica la desaparición de una política nacional de DR orientada por el Estado a través de un compromiso político reflejado en el gasto público. El DR se basa ahora en el funcionamiento de Fondos de Cofinanciación donde serán los entes territoriales los que demandarán proyectos para cofinanciar, es decir será la demanda local y regional la que defina dónde habrá acciones de DR y qué tipo de acciones. La acción gubernamental se puede dispersar de una manera inconsistente si no se elaboran planes municipales de desarrollo donde los proyectos y programas se articulen en función de objetivos claros de desarrollo. La responsabilidad del Estado a nivel central queda circunscrita a aportar recursos a los Fondos de cofinanciación y a la expedición de normas que agilicen los trámites.

La acción de promoción del DR, en el sentido de impulsar programas de carácter nacional y establecer estrategias para la acción de las entidades sectoriales, desaparece con el nuevo esquema de la cofinanciación.

Se introducen nuevos componentes para la cofinanciación, pero no se establece un criterio de integralidad que permita una acción más efectiva y de mayor impacto en la inversión pública. El Fondo DRI ya no coordina acciones con las entidades sectoriales, es el municipio o el departamento el que debe coordinar. Se genera un problema práctico en relación con la incapacidad de muchos municipios para coordinar programas y proyectos con las comunidades. Ello se traducirá en un desarrollo desigual, a no ser que se establezcan mecanismos de orientación del gasto hacia los municipios más pobres por parte de los Fondos.

El esquema parte de una debilidad del desarrollo institucional en los municipios y departamentos, y la presencia de mecanismos clientelistas en el uso de los recursos. El MAG tiene poca capacidad, sino ninguna, para asesorar a los entes territoriales en el proceso de elaborar, presentar y manejar proyectos de cofinanciación. Los Fondos son instrumentos del DR pero pueden orientar recursos fijando cupos y estableciendo una matriz de cofinanciación que beneficie a los entes territoriales menos desarrollados. Si no se establece una política de capacitación y fortalecimiento institucional de los municipios, los recursos se concentrarán en aquellos que tienen más capacidad para elaborar y presentar programas y proyectos.

El sujeto del DR sigue siendo el campesino o los pobladores rurales, el sujeto no es el municipio ni el departamento, ellos son instrumentos. Pero los usuarios no se relacionan directamente con los Fondos sino a través de los municipios y departamentos que son mediadores entre los intereses de la comunidad y los recursos que manejan los Fondos.

Se gana gran agilidad en el desembolso de los recursos y la financiación de programas y proyectos, al salirse la ejecución de las normas del presupuesto nacional y fortalecer el instrumento de la fiducia en el manejo de recursos.

En el esquema se cofinanciarán las siguientes actividades:

*. Componentes productivos y de infraestructura: proyectos de inversión para las áreas rurales en materias tales como asistencia técnica, comercialización incluida la post-cosecha, adquisición de tierras en desarrollo de procesos de reforma agraria, proyectos de irrigación, rehabilitación y conservación de

cuencas y microcuencas, control de inundaciones, acuacultura, saneamiento ambiental, y vías veredales cuando hagan parte de un proyecto de desarrollo rural integrado.

*. Componentes sociales : salud y educación, cultura, recreación, deportes y atención e grupos vulnerables de la población.

*. Actividades de preinversión y desarrollo institucional, incluida la organización y participación comunitaria.

*. Los Fondos contribuirán financieramente a la organización y funcionamiento de las unidades especializadas en los departamentos y distritos que se encargarán de tramitar y analizar los proyectos desde el punto de vista técnico.

Es importante mencionar que los componente sociales se cofinancian con el FIS tanto para las áreas urbanas como rurales, quedando una competencia por los recursos entre ambas áreas, a no ser que se fijen cupos para lo rural, dado lo limitado de los recursos.

Las consecuencias o derivaciones del esquema de cofinanciación son principalmente:

1. Desaparecen las oficinas regionales del actual Fondo Dri, que son absorbidas por las Oficinas Departamentales de Planeación.

2. Los recursos se manejarán por el sistema de fiducias

3. Desaparece el Programa de Desarrollo Integral Campesino, tal como se definió en 1988 como política nacional.

4. Se pasa a un desarrollo rural descentralizado que opera más por la demanda de programas y proyectos por parte de los entes territoriales que por una orientación de los organismos centrales del Estado. El Estado se convierte más en un facilitador que en un promotor del DR. Los Departamentos quedan con la función de promover el DR y planificarlo usando la cofinanciación como un instrumento.

5. La integralidad del DR la tienen que dar los municipios y el Departamento en programas que deriven en proyectos articulados a una estrategia local.

6. Las organizaciones campesinas de orden nacional se quedan sin juego en la definición de políticas y programas de DR. Son las organizaciones locales las que tendrán el protagonismo en la definición de programas y proyectos.

7. Los usuarios del DR se relacionan con los entes territoriales, antes que con los Fondos de Cofinanciación.

En el cuadro No.2 se consignan las funciones de las diferentes instancias institucionales para el DR en la actualidad.

RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES EN EL NUEVO ESQUEMA DEL DESARROLLO RURAL

ENTIDAD	RESPONSABILIDAD
<p><u>El Estado Colombiano</u> (Gobierno Central)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - formular las políticas nacionales-sectoriales de desarrollo - Respaldar y responder por el crédito externo con el Banco Mundial y el BID. - Trasladar recursos a los municipios a través del IVA.
<p>-DNP (Conpes Social)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobar las políticas, estrategias y programas en el área social del Plan Nacional de Desarrollo. - Aprobar el Plan de Inversiones Públicas en Materia Social. - Definir, analizar y evaluar los planes y programas en materia social. - Establecer las características generales de los programas elegibles para el sistema de cofinanciación con las entidades territoriales. - Determinar los programas en materia social que se ejecutarán directamente por los organismos y entidades nacionales en desarrollo de sus competencias legales o por ONG'S. - Aprobar el programa de asignación de recursos a los Fondos de Cofinanciación que deberá ser incluido en el proyecto de presupuesto anual. Tales asignación se clasificará por Programas. - Definir las características de los programas de asignación de recursos presupuestales a personas naturales o jurídicas de derecho privado.
<p>Ministerio de Agricultura y otros Ministerios</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Adoptar en coordinación con los Fondos de Cofinanciación la política de <u>apoyo y asesoría</u> a las entidades territoriales en las actividades de formulación y tramitación de programas y proyectos objeto de cofinanciación. - Proponer a los Fondos de Cofinanciación, las condiciones técnicas, financieras e institucionales para seleccionar los programas y proyectos de las entidades territoriales. - Integrar (con su Oficina de Planeación) el Comité Técnico de los Fon-

dos de Cofinanciación para recomendar a la Junta de los Fondos la aprobación de los programas y proyectos que deben ser objeto de cofinanciación.

- Definir para su respectivo sector las directivas y orientaciones básicas de la política de cofinanciación.
- Promover la utilización de los recursos de cofinanciación y asesorar a las entidades territoriales para el efecto.
- Contribuir a los programas de evaluación posterior que se desarrollen conforme a reglamentaciones del DNP.
- Efectuar el seguimiento y evaluación permanente en forma global de los programas y proyectos financiados.
- Realizar las actividades generales de asistencia y asesoría técnica y participar en la programación general de la inversión.
- Coordinar la prestación de la asesoría técnica y administrativa a los municipios. Los Ministerios los podrán prestarla a través de los departamentos.

Fondos de Cofinanciación
(FIS, DRI, FINDETER, Fondo de Solidaridad)

- Cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión presentados por las entidades territoriales.

A. DRI

- Cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general y especialmente en las áreas de economía campesina y en zonas de minifundio, de colonización y de las comunidades indígenas que sean presentados por las entidades territoriales.

B. FIS

- Cofinanciar programas y proyectos incluidos los que contengan subsidios a la demanda, en materia de salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención de grupos más pobres y vulnerables de la población. Se pueden usar recursos para gastos de funcionamiento en las fases iniciales del programa o proyecto. Se refiere tanto al área urbana como rural.

C. FINDETER

- Cofinanciación de infraestructura vial y urbana: construcción,

rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales; y programas y proyectos de áreas urbanas.

- Adoptar las reglamentaciones sobre el sistema de cofinanciación.
- Adoptar en coordinación con los Ministerios la política de apoyo y asesoría a las entidades territoriales en las actividades de formulación, preparación y tramitación de los programas y proyectos.
- Organizar los sistemas y procedimientos para efectuar el seguimiento y evaluación posterior de los programas y proyectos.
- Adoptar los procedimientos, mecanismos y condiciones de oportunidad para presentar solicitudes de cofinanciación por parte de entidades territoriales, diseñadas por el Comité Interfondos.
- A propuesta del Ministerio y con su voto favorable, establecer las condiciones técnicas, financieras e institucionales para seleccionar los programas y proyectos de las entidades territoriales.
- Adoptar cupos indicativos de recursos según regiones, categorías de entidades territoriales, sectores y programas, teniendo en cuenta, entre otros, criterios tales como la capacidad financiera y la eficacia fiscal y administrativa de las entidades territoriales, la población, los niveles de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas y el grado de participación comunitaria en la financiación y ejecución de los programas y proyectos (con base en un documento del Conpes Social).
- Organizar un Comité Técnico integrado por funcionarios de Planeación de los Ministerios y el Director del(os) Fondo(s) que recomiende a la Junta o al Comité de Administración la aprobación de los programas y proyectos objeto de cofinanciación.
- Aprobar los programas y proyectos objeto de cofinanciación y el monto respectivo.
- Autorizar la celebración de los respectivos Convenios de cofinanciación con las entidades territoriales cuyos programas y proyectos han sido seleccionados.
- Definir el porcentaje de los recursos del sistema de cofinanciación que se destinará a financiar el diseño de programas o proyectos, o a la realización de estudios de preinversión, cuando se trate de entidades territoriales que demuestren no estar en capacidad de sufragar sus costos.

- Organizar excepcionalmente programas especiales de adquisición de equipos técnicos, para aquellos casos en los cuales los programas o proyectos requieran de aporte nacionales en especie, total o parcialmente.
- Revisar los procesos de evaluación, cofinanciación y aprobación que hayan efectuado las unidades departamentales y distritales y tomar las medidas correctivas del caso.
- Reglamentar las condiciones conforme a las cuales las Unidades Especializadas de los Departamentos y Distritos podrán autónomamente aprobar proyectos de las entidades territoriales con cargo a los recursos del respectivo Fondo de Cofinanciación.
- Podrán contribuir financieramente a la organización y funcionamiento de las Unidades Especializadas de los Departamentos y Distritos.

D. FONDO DE SOLIDARIDAD Y EMERGENCIA SOCIAL

- Financiar, cofinanciar y coordinar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población.
- Obtener recursos de cooperación nacional e internacional
- Apoyar subsidiariamente a las entidades territoriales en materia de planeación del desarrollo, prestación de servicios y
- Promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente campesina e indígena.

Entidades Sectoriales de Orden Nacional
(ICA, HIMAT, INCORA, INDERENA, FINAGRO, CAJA AGRARIA,
INPA, IDEMA)

Conservan actividades especializadas en su campo como servicios de apoyo a la producción.

Pero no participarán en la ejecución de los programas y proyectos de las entidades territoriales que sean objeto de cofinanciación. Su labor es asesorar técnicamente a los entes locales y regionales en la preparación y realización de sus programas y proyectos. La asesoría se presta bajo la coordinación del MAG y se puede ofrecer a través de los Departamentos.

Departamentos y Distritos
(Entes Territoriales)

- Organizar y poner en funcionamiento una Unidad Especializada en las Oficinas de Planeación de la respectiva entidad territorial, encargada de las funciones de promoción, coordinación, apoyo, asesoría y evaluación previa de los programas y proyectos que presenten tanto los departamentos y distritos como los municipios del respectivo departa-

	<p>mento. La unidad puede establecerse en instancia diferente a la de planeación, según se acuerde.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Unidad Especializada podrá aprobar los Proyectos que le deleguen los Fondos de Cofinanciación, de acuerdo a reglamentación expedida por éstos. * Mientras se organizan estas Unidades (2 años) los Fondos de Cofinanciación ejercerán las funciones de las Unidades.
Municipios (Entes Territoriales)	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar y presentar programas y proyectos para cofinanciación a través de las Unidades Especializadas de los Departamentos y Distritos. - Acceder directamente a los Fondos de Cofinanciación si los Departamentos y Distritos no crean y organizan las Unidades Especializadas en dos años y excepcionalmente cuando demuestren que no han sido atendidos por los Departamentos. - Organizar sistemas de participación comunitaria para la determinación de los Programas y Proyectos que servirán para analizar las iniciativas correspondientes a los diferentes sectores y programas. - Prestar asistencia técnica gratuita a los pequeños productores a través de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica, UMATAS. - Elaborar planes de Desarrollo Municipales y Programas de Desarrollo Agropecuario.
La Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> - Organizarse para la participación comunitaria en la determinación de programas y proyectos. - Organizar con los Alcaldes, Veedurías Populares y otras formas de control ciudadano y comunitario.
ONG'S	<ul style="list-style-type: none"> - En programas determinados por la Junta Directiva o el Comité de Administración de los Fondos, según el caso, Corporaciones y Fundaciones, sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad podrán presentar proyectos para ser financiados por recursos de cofinanciación, pero en todo caso su ejecución debe ser prevista como componente de los programas de cofinanciación objeto de los convenios que se celebren con la respectiva entidad territorial.
Bancos de Proyectos de Inversión	<ul style="list-style-type: none"> - Banco Nacional de Proyectos: registra proyectos nacionales y maneja grandes programas de inversión, los analiza y aprueba. - Banco Departamental de Proyectos: Inscribe los proyectos y programas

regionales y municipales que son objeto de inversión y/o cofinanciación. Analiza y aprueba.

- Banco Municipal de Proyectos: inscribe, analiza y aprueba proyectos municipales de inversión.

JUN 01. 1994



