

► Proyecto “Fortalecimiento de las organizaciones sindicales rurales en el postconflicto en Colombia”

MÓDULO **05**

CURSO:
**FORTALECIMIENTO
DE CAPACIDADES DE
INCIDENCIA POLÍTICA**



Organización
Internacional
del Trabajo



Embajada de Noruega



 **7**
semanas

 **70**
horas certificadas



 **Modalidad
virtual**

OBJETIVOS DEL CURSO

- » Comprender el concepto de política pública, diferencias entre política, programa y proyecto y el proceso básico para la formulación de propuestas de políticas públicas, programas, estrategias y acciones.
- » Caracterizar el marco jurídico internacional y nacional que otorga a las organizaciones de trabajadores y trabajadoras el derecho a la consulta y la participación en la construcción de políticas, normas, planes, programas y proyectos relacionados con la promoción del trabajo decente.
- » Caracterizar y contextualizar los espacios para la incidencia política en el nivel nacional, donde se podrían gestionar propuestas para la promoción e impulso del trabajo decente y la justicia social para los trabajadores y trabajadores rurales, incluyendo los mecanismos de consulta.
- » Caracterizar la estructura y funcionamiento del poder legislativo, y las estrategias para la incidencia efectiva ante el Congreso de la República, así como, para el trámite de proyectos de ley nuevos o en curso.
- » Identificar los espacios para la incidencia en el nivel municipal y departamental para la promoción del trabajo decente, así como la estructura y funcionamiento de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y el proceso para tramitar adecuadamente proyectos de decretos, ordenanzas, y aprobación de presupuesto.
- » Crear a partir de las problemáticas reales que experimentan durante su ejercicio sindical, propuestas para la resolución de problemas públicos que puedan convertirse en un ejercicio de política, plan, programa o proyecto.
- » Ejercitar con herramientas prácticas pueden serles de utilidad para desarrollar acciones de incidencia en torno a las propuestas desarrolladas para la resolución de los problemas públicos.

CONTENIDOS TEMÁTICOS

01 Conceptualización del trabajo decente y la justicia social en la economía rural

- » Introducción
- » ¿Qué es el trabajo decente?
- » El Trabajo Decente en la Economía Rural.
- » El Enfoque integrado de la OIT para promover el trabajo decente en la economía rural
- » El Enfoque integrado de la OIT para promover el trabajo decente en la economía rural y su relación con los ODS.

03 Políticas públicas: instrumento de decisión pública para la formulación de soluciones

- » Definición de Política Pública.
- » ¿Política, programa o proyecto?
- » Identificación de problemas públicos y su inclusión en agenda política
- » Técnicas para la formulación de soluciones

05 Escenarios de participación y diálogo social para la promoción del trabajo decente y la justicia social en el sector rural en el nivel local

- » Nivel Departamental
- » Nivel Municipal

07 Evaluación final

02 Marco jurídico que otorga a las organizaciones sindicales el derecho a la consulta

- » Normatividad internacional
- » Normatividad nacional sobre el derecho a la consulta de las organizaciones sindicales
- » La composición de las instancias de consulta de las organizaciones sindicales

04 Escenarios de participación y diálogo social para la promoción del trabajo decente y la justicia social en el sector rural en el nivel nacional

- » Introducción
- » La Comisión Permanente de concertación de Políticas Salariales y Laborales.
- » Espacios de concertación nacional de la política de desarrollo rural.
- » Mapa de actores y recomendaciones de incidencia

06 El poder legislativo en el nivel nacional y local y su función en la promoción del trabajo

- » El Congreso de la República
- » Las Asambleas Departamentales
- » Los Concejos Municipales



Organización
Internacional
del Trabajo



Embajada de Noruega



▶ Curso “Fortalecimiento de capacidades de incidencia sociopolítica”



Módulo 5

▶ Escenarios de participación y diálogo social para la promoción del trabajo decente y la justicia social en el sector rural en el nivel local

Lista de acrónimos

Subcomisión Departamental de Concertación -SCDCPSL-
Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de
Desarrollo Rural -CONSEA-
Consejos Municipales de Desarrollo Rural -CMDR-
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-
Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria -UMATA-
Reforma Rural Integral -RRI-
Agencia de Renovación del Territorio -ART-

Como vimos anteriormente, la participación es un derecho fundamental de todos los ciudadanos y ciudadanas colombianas, consagrado en varios instrumentos normativos internacionales -incluyendo las Normas Internacionales del Trabajo- y en la Constitución Política de 1991.

A partir de esto, observamos como se ha desarrollado la participación, concertación y consulta de las políticas salariales y laborales a nivel nacional con la Comisión

Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, donde convergen representantes del Gobierno Nacional, de los empleadores y las organizaciones de trabajadores para construir las políticas públicas del sector trabajo. Por otra parte, observamos que no existe un escenario similar para las políticas de desarrollo rural, estableciendo que los niveles de interlocución y decisión están dispersos en varias entidades y no se materializa el derecho a la participación porque no existe el instrumento idóneo para ello.

Ahora bien, el objetivo del presente módulo es presentar las instancias de participación y diálogo social que se desarrollan en el nivel local (Departamental y Municipal) para la concertación de políticas salariales, laborales y de desarrollo rural. Para tal efecto, abordaremos nuevamente la discusión distinguiendo entre las políticas salariales y laborales, por un lado y las políticas de desarrollo rural, de otro, en los dos niveles locales de planificación, el departamental y el municipal.

1. Nivel Departamental

a. Espacios de Participación en Políticas Salariales y Laborales

Recordemos que la Ley 278 de 1996 que crea la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, establece en su Artículo 1 que la comisión contará con unas subcomisiones departamentales, creando esta instancia local de participación.

Más adelante, la misma ley, en el Artículo 3, establece las funciones que deben cumplir las subcomisiones departamentales, de la siguiente manera:

Las subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laborales tendrán las siguientes funciones:

- a. Fomentar las buenas relaciones laborales dentro de su departamento con el fin de lograr la justicia dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social;
- b. Contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en su departamento, contemplados en el Título II de la parte segunda del Código Sustantivo del Trabajo;
- c. Fijar de manera concertada la política laboral mediante planes estratégicos en su departamento, en concordancia con lo que al respecto haya fijado la Comisión Nacional, sobre estos asuntos:

Bienestar de los trabajadores; adopción de nuevas formas de capacitación laboral; creación de empleo; mejoramiento de la producción y la productividad; redistribución equitativa del ingreso; reconversión industrial y recalificación laboral; participación de los trabajadores en la gestión de las empresas; universalización de la seguridad social; garantía de los derechos de la mujer, el menor trabajador y otros trabajadores vulnerables y garantía de los derechos sindicales;

- d. Definir estrategias de desarrollo para los trabajadores independientes y de la economía solidaria.

Frente a la composición de las subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laborales, la ley no establece ningún lineamiento, por lo cual puede inferirse que su composición será similar a la nacional, con los actores departamentales que hagan las veces de los actores nacionales que interlocutan en la comisión nacional.

Teniendo en cuenta la composición similar de la Comisión de Concertación Nacional con las subcomisiones departamentales, es posible replicar un esquema de incidencia parecido, con la claridad que es mucho más fácil la incidencia en las comisiones territoriales por parte de las organizaciones rurales y además, por el nivel cercano de planificación, las políticas que se concierten podrán tener una mayor eficacia y eficiencia en tanto responderán a los contextos propios del territorio.

Gráfico 1. Posibilidades de incidencia en la Subcomisión Departamental de Concertación (SCDCPSL)



b. Escenarios de participación en políticas de desarrollo rural

A diferencia del nivel nacional, donde no existen espacios de concertación formalmente creados para la construcción de políticas de desarrollo rural, en el nivel departamental, desde la Ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”. Se crearon instancias de concertación de la política rural denominados Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural, CONSEA.

Así, el Artículo 88 de la Ley 160 de 1994 establece que:

Los departamentos establecerán, como dependencia 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

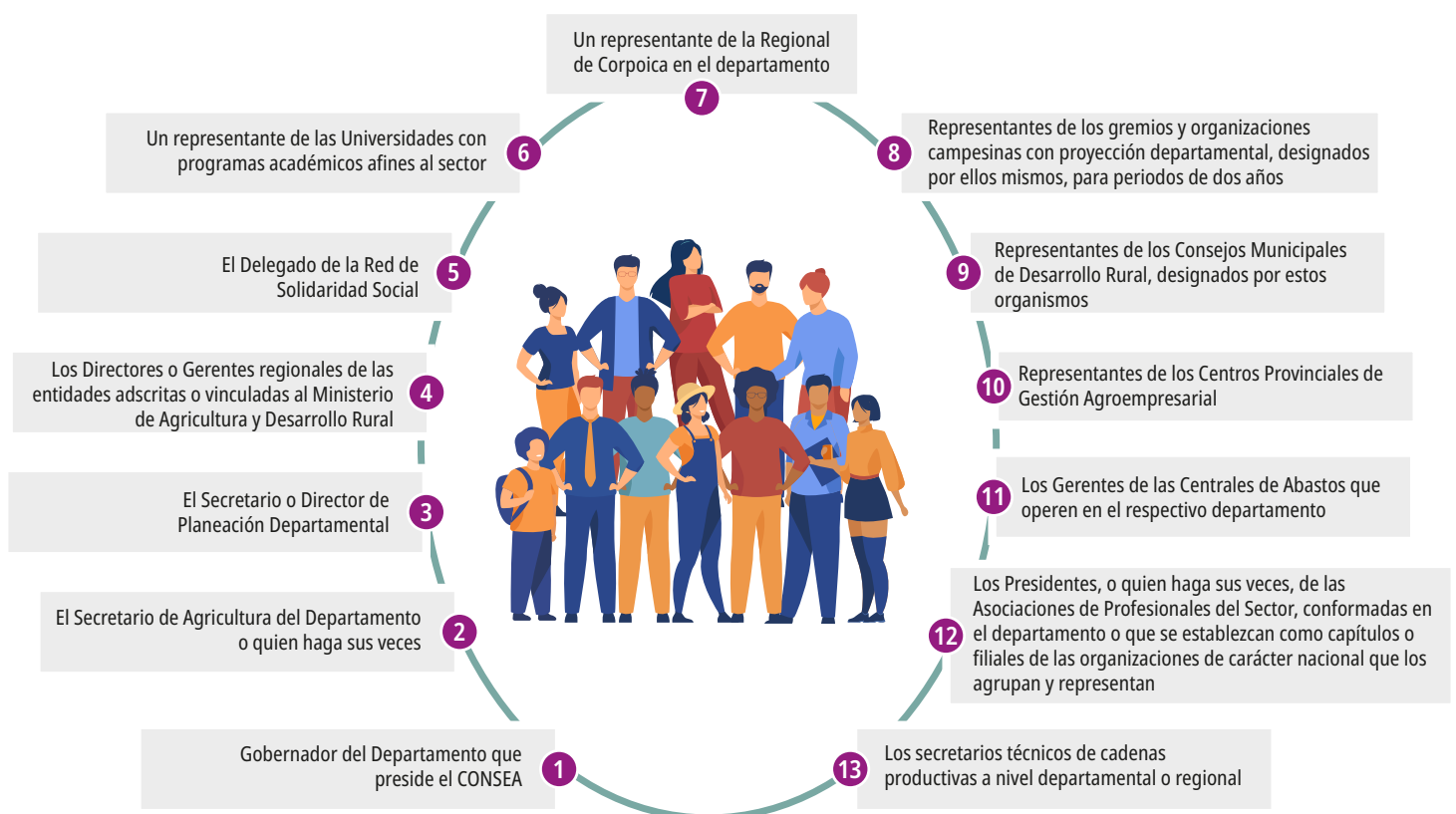
» Ley 160 de 1994
“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”

de otras entidades públicas nacionales o regionales con presencia en el Departamento y que tengan injerencia en asuntos o actividades de desarrollo rural y los representantes de los municipios.

PARÁGRAFO. En aquellos Departamentos donde exista alguna instancia de participación ciudadana que permita el cumplimiento de los propósitos de que trata el presente artículo, no será necesaria la creación del Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria.

Posteriormente, mediante la Resolución 164 de 2004, el Ministerio de Agricultura organiza y profundiza en la acción del Sistema Nacional Regional del sector agropecuario, pesquero, comercial forestal y de desarrollo rural. En esta oportunidad, en el Artículo 7 establece la estructura nacional y departamental del sistema, estipulando lo siguiente frente al nivel departamental:

Gráfico 2. Composición del CONSEA en el nivel departamental



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 160 de 1994

En los CONSEA, el Gobernador del Departamento establecerá el número de representantes al CONSEA de los organismos y asociaciones no dependientes

del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con principios de participación, concertación, descentralización, equidad social y de género buscando la mayor representatividad de la sociedad rural y de las actividades agropecuaria, pesquera y forestal comercial.

Determinada la existencia de las instancias departamentales de concertación, es necesario mencionar que son pocos los departamentos que han implementado la medida y en varios donde se ha implementado, con el tiempo, el proceso se interrumpe y no se reactiva rápidamente, como lo pudo constatar la OIT en un estudio sobre las características y condiciones de funcionamiento de las instituciones, espacios y mecanismos de participación relacionados con la promoción del trabajo decente y del desarrollo integral en el sector rural, realizado en 2018 por Elena Repetto.

Por lo tanto, es necesario que las organizaciones de trabajadores del sector rural presionen a las autoridades departamentales para implementar los mandatos de la Ley 160 de 1994 y poner en marcha los CONSEA como mecanismos efectivos de concertación de políticas de desarrollo rural.

» ... con el tiempo, el proceso se interrumpe y no se reactiva rápidamente, como lo pudo constatar la OIT en un estudio sobre las características y condiciones de funcionamiento de las instituciones, espacios y mecanismos de participación

2. Nivel municipal

En el nivel municipal no existen instancias formales de concertación salarial y laboral, sin embargo, en algunos municipios se han impulsado comisiones de concertación al estilo de las departamentales y nacionales.

Frente a los escenarios de participación y concertación de las políticas de desarrollo rural en el nivel municipal, las leyes colombianas establecen 2 espacios fundamentalmente: Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural CMDR y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET.

a. Los CMDR

Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural son creados por efectos de la Ley 101 de 1993 Artículo 61, y la Ley 160 de 1994 Artículo 89. Su función es ser una instancia de coordinación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y entidades públicas. Estos Consejos facilitan la participación de los habitantes rurales en la toma de decisiones que los afectan, pero, además, es un espacio para el ejercicio de una ciudadanía comprometida en gestión, ejecución, seguimiento y control del desarrollo rural en su municipio (ILSA – OIM, 2015, Pág. 15).

La Composición de los CMDR se resume en el siguiente gráfico:

Gráfico 3. Composición del CMDR



Fuente: ILSA, OIM, 2015

Las funciones del Consejo son (ILSA – OIM, 2015, Pág. 19):

- Coordinar la definición de las demandas locales frente a los servicios agropecuarios, pesqueros, forestales, comerciales y de desarrollo rural, y promover su satisfacción por parte de las entidades responsables.
- Evaluar, discutir y aprobar el plan de desarrollo agropecuario, pesquero, comercial y forestal y de desarrollo rural municipal, como arte del plan de desarrollo municipal elaborado por la comisión técnica con el liderazgo de la Secretaría de Agricultura municipal o por la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATA, en caso de que no exista.
- Concertar las prioridades en materia de inversión pública agropecuaria, pesquera, forestal, comercial y de desarrollo rural a escala municipal, así como de los proyectos susceptibles de cofinanciación con otros niveles del Estado y presentarlos al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para su validación.
- Crear las comisiones de trabajo conforme a lo previsto en la ley, las reglamentaciones y las propias necesidades del Consejo Municipal de Desarrollo Rural, con el fin de facilitar el cumplimiento de las funciones estratégicas del sistema y la generación de productos de éste.
- Coordinar los esfuerzos públicos, privados y comunitarios para agenciar las soluciones de los problemas agropecuarios y de desarrollo rural locales.
- Hacer el seguimiento a la ejecución de los planes, programas y proyectos sectoriales y de desarrollo rural desarrollados a nivel local.
- Otras que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determine.

» “Según información otorgada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los CMDR sólo funcionan en 194 de los 494 municipios en los cuales fueron creados”.

A pesar de que claramente existen las orientaciones y lineamientos normativos que generan obligaciones claras de conformar los espacios territoriales para la concertación de políticas de desarrollo rural en los municipios, son muy pocos los que han generado estos espacios, Según el CINEP, para 2013, “Según información otorgada por el

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los CMDR sólo funcionan en 194 de los 494 municipios en los cuales fueron creados”. (ILSA – OIM, 2015, Pág. 22). De los 1.123 municipios que existen en el país. Por esta razón, es preciso que las organizaciones sindicales rurales exijan su implementación como mecanismo de viabilidad de su derecho a la participación.

b. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET

A partir del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado, firmado entre el Estado Colombiano y la desmovilizada guerrilla de las FARC, en el punto 1 del acuerdo, Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral, se acordó la creación de los PDET, los cuales fueron desarrollados por el Decreto 893 de 2017.

Los PDET son definidos como “un Programa subregional de transformación integral del ámbito rural a 10 años a través del cual se ponen en marcha con mayor celeridad los instrumentos de la Reforma Rural Integral -RRI- en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional

Es un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la RRI y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en los municipios priorizados”. (ART, s.f.)

Estos planes se realizarán en 16 subregiones y cobijarán a 170 municipios históricamente asediados por el conflicto social, político y armado.

La importancia de estos escenarios radica en la forma de construcción participativa de los planes, donde las comunidades y las organizaciones rurales tienen un papel preponderante y un espacio propio y legítimo de participación e incidencia en la definición de las políticas que guíen la construcción de la paz territorial, desde la justicia social y el desarrollo sostenible. Dada su importancia, la OIT viene acompañando a las comunidades y organizaciones para la construcción de los PDET.

Los PDET se construyen desde los territorios con la participación de las comunidades, “las autoridades locales; así como con representantes de la academia, iglesia, sector privado, organizaciones sociales, autoridades étnicas, jóvenes, sector privado y

» La importancia de estos escenarios radica en la forma de construcción participativa de los planes, donde las comunidades y las organizaciones rurales...

organizaciones sociales. Para llegar a los PDET se tiene en cuenta los siguientes niveles de construcción” (Presidencia de Colombia, s.f.):

Gráfico 4. Proceso de concertación de los PDET



Fuente: ART Subregión Sierra Nevada- Perijá

Los PDET están conformados por iniciativas PDET construidas por las comunidades en el proceso descrito anteriormente, y se clasifican en 8 pilares:

Gráfico 5. Pilares PDET



A continuación, se hace una breve descripción de los objetivos de los pilares de los PDET¹:

- Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo

Se entenderá por **Ordenamiento social de la propiedad rural**, un conjunto de reglas, capacidades y acciones dirigidas a organizar las dinámicas que se dan alrededor de la tierra (como la ocupación, posesión, tenencia, propiedad y uso) a través de la distribución equitativa y la protección jurídica sobre esta; donde al cumplir su propósito social y ecológico, fortalece la cohesión social, cultural y territorial de la comunidad que la habita.



- Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras

Se entenderá por **Infraestructura y adecuación de tierras**, el conjunto de medios técnicos, servicios e instalaciones necesarios para lograr que la economía agrícola en general tenga las condiciones necesarias para que sea productiva y sostenible, así como para alcanzar el bienestar de la población rural y la disminución de las diferencias en la calidad de acceso a servicios básicos entre el campo y la ciudad. Este pilar comprende la infraestructura física básica como las vías o la conexión a energía y a internet, la infraestructura de comercialización, como los centros de acopio y la infraestructura de riego y drenaje para la producción agrícola.



- Pilar 3: Salud rural

Se entenderá por el pilar de **Salud rural**, las medidas y acciones que, reflejando las realidades de los pobladores rurales, logren la cobertura y eliminan las barreras de acceso a los diferentes servicios de salud trayendo consigo bienestar físico y mental a los habitantes de un territorio.



1 Esta parte se construyó con información proporcionada por la ART Subregión Sierra Nevada Perijá. Sin publicar.

- Pilar 4: Educación rural y primera infancia rural

Se entenderá por el pilar de **Educación rural y primera infancia**, las medidas y acciones que permitan brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación básica y media y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural.



- Pilar 5: Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural

Se entenderá el pilar de **Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural**, las medidas y acciones que garantizan el derecho humano a la vida digna, mejorando la vivienda rural, dotando de agua potable a las comunidades y de soluciones para el saneamiento básico, como elemento fundamental para la prevención primaria y la mejora de la salud de los habitantes rurales.



- Pilar 6: Reactivación económica y producción agropecuaria

En el pilar de **Reactivación económica y producción agropecuaria** se enmarcan los procesos que buscan establecer y/o restablecer las condiciones territoriales que conlleven crecimiento económico y desarrollo humano de manera sostenible. Lo anterior supone la implementación de procesos que conduzcan a mejorar las condiciones para el funcionamiento, la productividad y la competitividad de los sectores y/o actividades económicas que se identifiquen como potenciales en los procesos de planeación participativa.



- Pilar 7: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación

Por el pilar del **Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación**, se entenderán las medidas que garanticen de manera progresiva el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, la



erradicación del hambre y el fomento de la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente. Este pilar es transversal a la reforma rural integral, pues implica el incremento progresivo de la producción de alimentos, la generación de ingresos, y en general la creación de condiciones de bienestar mediante los planes nacionales de acceso a tierras, infraestructura, riego, vivienda y agua potable, asistencia técnica y capacitación, mercadeo, crédito, la promoción de formas asociativas basadas en la solidaridad y la cooperación, y demás planes establecidos en el acuerdo.

- Pilar 8: Reconciliación, convivencia y construcción de paz

Teniendo en cuenta que uno de los criterios para definir los territorios PDET, es su afectación por parte del conflicto armado, se entenderá por el pilar de **Reconciliación, convivencia y construcción de paz**, el conjunto de medidas y acciones para alcanzar la no repetición del conflicto armado, la erradicación de la violencia como medio para tramitar los conflictos y la reconstrucción y fomento del tejido y capital social de las comunidades.



Bibliografía

- ILSA - OIM. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS COMUNIDADES RURALES: EJE DE CONSTRUCCIÓN DE LOS NUEVOS TERRITORIOS DE PAZ. 3. La participación y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR). 2015. Ver <http://ilsa.org.co/documentos/Mod_3.pdf>
- ART. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET. Ver <http://www.odc.gov.co/Portals/1/encuentro-regiones/docs/programas_desarrollo_enfoque_territorial_ART.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. ¿Qué es un PDET?. Ver <<http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170718-pdet/que-son-pdet.html>>

