

El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza¹

Nancy Tirado de Montenegro²

Si bien este artículo no pretende presentar una evaluación del Plan Nacional de Rehabilitación -PNR-, sí intenta hacer algunas reflexiones sobre su impacto en relación con tres aspectos fundamentales de sus planteamientos: democracia participativa, descentralización y lucha contra la pobreza.

Si se evalúa el PNR con la óptica tradicional de comparar sus realizaciones y ejecutorias de programas y proyectos frente a sus metas, tendencias históricas o logros, el análisis quedaría corto en sus apreciaciones. La razón es muy sencilla: el alcance del PNR no está circunscrito únicamente a ser

un programa de gobierno que financia y ejecuta obras en favor de las comunidades. Su alcance es de mayor envergadura: el PNR constituye un proyecto político cuyo propósito es profundizar y ampliar el proceso democrático del país mediante la puesta en marcha de un modelo institucional que plantea, promueve y hace posible la participación de la comunidad en las decisiones que la afectan. Ello involucra, necesariamente, la ejecución de programas y proyectos que den respuesta a las demandas y solicitudes de la comunidad y a las raíces de los problemas que generan buena parte de los conflictos sociales, económicos

1 Nota del editor: Este trabajo es responsabilidad de la autora, y no necesariamente refleja los puntos de vista del gobierno o de la **Coyuntura Social**. Se publica por considerarlo un trabajo informativo de interés sobre los propósitos que tuvo el gobierno en uno de sus programas bandera.

2 Coordinadora del Proyecto PNUD-COL/86/018, "Apoyo a las acciones del PNR". Este artículo recoge evaluaciones y reflexiones que vienen desarrollándose en la Secretaría de Integración Popular con relación al PNR.

y políticos que los colombianos presenciamos y sentimos a diario: la injusticia social, la pobreza, el olvido institucional de algunas regiones y la escasa participación en las decisiones.

En este sentido, abordar la evaluación del PNR puede tener una gama de alternativas de mayor o menor alcance o complejidad: el PNR como uno de los programas prioritarios del Plan de Economía Social en el marco de los objetivos de erradicación de la pobreza absoluta; el PNR como un proyecto político en la perspectiva de la ampliación de la democracia que el gobierno del presidente Barco ha tenido como bandera; el PNR como instrumento para fortalecer la legitimidad del Estado, tanto para recuperar la credibilidad del ciudadano en sus instituciones como para lograr un acercamiento con la comunidad; el PNR como punta de lanza del proceso de descentralización que bajo una u otra modalidad se viene promoviendo y exigiendo en el país; el PNR como nuevo modelo de gestión pública más acorde con las exigencias políticas, económicas, sociales e institucionales del país.

En la actualidad se están llevando a cabo diferentes trabajos de evaluación del PNR, entre los cuales vale destacar una encuesta para la evaluación de impacto del programa en opinión de la población localizada en los municipios de su cobertura; una evaluación por parte de las mismas comunidades de los logros y limitaciones de los Consejos de Rehabilitación; el análisis de la opinión de los alcaldes populares frente al Plan; la identificación del papel del PNR como par-

te del proceso de descentralización, entre otros. Estos resultados y los de anteriores trabajos³, en conjunto con el impacto de las realizaciones y de los programas y proyectos que se vienen ejecutando en este período, serán los insumos para que el PNR pueda, en un futuro próximo, ser evaluado en toda su complejidad y alcance.

Entretanto, se considera de interés condensar en las páginas siguientes las reflexiones sobre cómo el PNR ha generado procesos para ampliar la democracia participativa y la descentralización, a la vez que ha combatido la pobreza y se han creado las bases para un desarrollo autosostenido en las regiones de cobertura del Plan.

I. EL PNR Y LA AMPLIACION DE LA DEMOCRACIA: PARTICIPACION, CREDIBILIDAD Y PRESENCIA INSTITUCIONAL

El PNR planteó estrategias con el fin de mejorar y ampliar la presencia de las agencias del Estado en sus regiones, así como para desarrollar nuevas formas de relación entre el Estado y la comunidad con el fin de acercarse al ciudadano común, no sólo para prestarle servicios sino también para permitir su intervención en las decisiones que lo afectan.

En las zonas de rehabilitación es particularmente frecuente que el ciudadano perciba al Estado como distante y poco interesado en la solución de sus problemas, ya que el mismo aislamiento físico hace menos viable que las instituciones establezcan allí agencias o que ejecuten sus acciones en dichas zonas.

3 Wills, Eduardo, "PNR: Un modelo institucional para el cambio político y social en Colombia", Bogotá, agosto de 1989. Marinovic, Esteban, "Condiciones de posibilidad de una estrategia: el caso del PNR de Colombia", agosto de 1989. Contraloría General de la República "Plan Nacional de Rehabilitación: logros y tropiezos", Informe Financiero, Junio de 1989. Martínez, Gabriel, "El Impacto del PNR sobre el desarrollo agropecuario" *Revista de Planeación y Desarrollo*, DNP, Vol. XXI, julio-diciembre 1989.

Diferentes mecanismos fueron diseñados por el PNR para llevar a cabo estos propósitos: suministro y acceso de la información de la inversión pública a las comunidades para que conozcan las acciones estatales que los benefician; creación de espacios de expresión, promovidos por los Consejos de Rehabilitación, y canales para garantizar que las solicitudes allí originadas lleguen y sean realmente oídas por las instancias de decisión en el nivel nacional; creación de Comités Técnicos Sectoriales, adscritos a los Consejos de Rehabilitación, que se han convertido en el soporte técnico para la toma de decisiones y para la definición de prioridades en materia de inversión; ejecución de obras por parte de las mismas comunidades que han logrado disminuir los costos de los proyectos, generando mayor participación y efectos positivos sobre el empleo local; mecanismos para hacer seguimiento y control a los programas y proyectos, legalmente fundamentados en el Decreto 1512 de 1989 de Veedurías Populares.

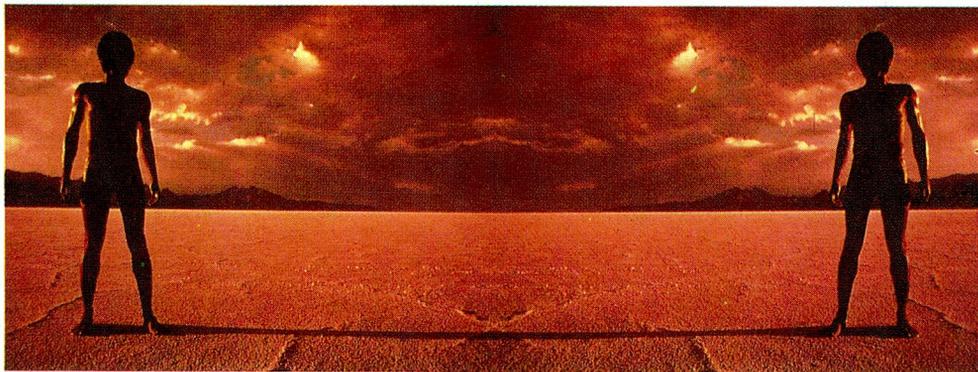
Como mecanismo del proceso, se crearon los Consejos Departamentales, Intendenciales, Comisariales y Municipales de Rehabilitación. Estos Consejos, que son la instancia de coordinación entre la Consejería Presidencial para la Reconciliación, la Secretaría de Integración Popular -SIP-, las entidades ejecutoras y la comunidad, se han constituido en los organismos de concertación del Plan. Su base es la activa participación de las comunidades, lo que garantiza el adecuado manejo de los recursos del Estado. Los Consejos de Rehabilitación han permitido la participación de organizaciones populares, campesinas e indígenas, de la Iglesia, de los partidos políticos, de los gremios y de las entidades nacionales y regionales, creando una rela-

ción directa, libre de toda intermediación, entre el Estado y la comunidad.

En 1989 se realizaron 2.252 reuniones de los Consejos de Rehabilitación, cifra que para 1988 fue de 1.168 y 921 en 1987. En ellas participaron 5.437 organizaciones representativas de la comunidad. Ello pone de manifiesto el interés creciente de la comunidad por participar en dichos Consejos, que son un espacio que permite el ejercicio de los derechos que tradicionalmente se les había negado: derecho a expresarse, derecho a decidir sobre su propio futuro y derecho a ser también ejecutores de las obras que los benefician. Por su parte, en razón a la característica propia de muchas comunidades indígenas, el PNR les ha abierto espacios de decisión específicos: los Comités de Autoridades Tradicionales (CAT).

No solamente la comunidad ha participado en las decisiones y en la búsqueda de soluciones a sus necesidades sino que también, en un alto porcentaje, aquéllas vienen siendo ejecutadas por la propia comunidad a través de las Juntas de Acción Comunal, las Asociaciones de Usuarios Campesinos, las Juntas de Padres de Familia, las organizaciones sindicales, las organizaciones de mujeres y las comunidades indígenas. Igualmente, los Consejos hacen el seguimiento, control y evaluación de las acciones institucionales del PNR, ya que la comunidad elegida por el Consejo de Rehabilitación es la encargada de conformar los diferentes Comités de Veeduría. Por su parte, para apoyar y desarrollar las labores de planeación, ejecución, seguimiento, control y evaluación del PNR, los Consejos conforman Comités de Trabajo, que constituyen el mecanismo técnico y operativo del Plan.

El PNR ha promovido el surgimiento de nuevos líderes de la comunidad y ha revita-



Los grandes descubrimientos

Cuando el hombre "echó raíces"

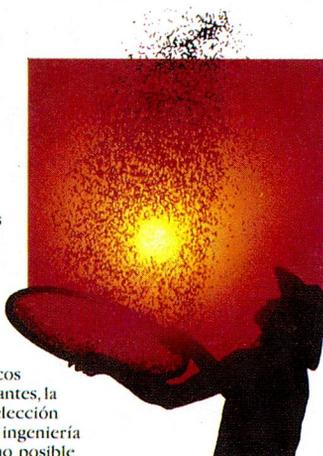
Datos arqueológicos y biológicos indican que el desarrollo de la Agricultura fue un proceso relativamente tardío en la historia de la humanidad. Se estima que el hombre moderno (homo sapiens) sobrevivió como recolector de alimentos por más de 50.000 años antes de comenzar a depender del cultivo regular de la tierra. Hace tan solo 4.000 años, el hombre era nómada en América. Agrupado en tribus pequeñas, se desplazaba en búsqueda de alimento o seguía manadas de animales que cazaba.

Con el cultivo de plantas y la domesticación de animales el hombre inicia la conquista de la naturaleza. Los grupos nómadas se convierten en comunidades sedentarias.

Este gran descubrimiento—la Agricultura—fruto del ingenio, la observación y la persistencia, le permitió al hombre "echar raíces", iniciando una relación estable con la tierra y produciendo uno de los cambios más trascendentales de la civilización.

Los adelantos tecnológicos como el riego, los fertilizantes, la maquinaria agrícola, la selección artificial de cultivos y la ingeniería genética vegetal, han hecho posible el aumento de la producción agrícola en gran escala.

La Agricultura ha sido siempre un pilar de la economía colombiana. Granjas y centros de experimentación agrícola ubicadas en diversas partes del país, tales como Carimagua en Vichada, La Libertad en Villavicencio, Tibaitatá en Mosquera, El Centro Internacional de Agricultura Tropical en Palmira y El Alcaraván en Arauquita, son esfuerzos loables que contribuyen a la realización del gran potencial agrícola colombiano.



Occidental de Colombia, Inc.

lizado la vigencia de los tradicionales bajo un trabajo diferente a la acostumbrada práctica clientelista. Se vienen formando líderes que representan los intereses de las comunidades, sin constituirse en intermediarios personales entre el Estado y la comunidad y, menos aún, personalizando la acción del gobierno. Entre estos líderes, las entidades del gobierno y el alcalde municipal, y a través del mecanismo del consenso, se toman las decisiones fundamentales del PNR.

Como mecanismo que fortalece a los Consejos de Rehabilitación el PNR ha creado el denominado "Fondo de Proyectos Especiales", el cual contrata obras directamente con la comunidad y la convierte en veedora y vigilante de las acciones del Estado. Con este mecanismo el PNR ha generado una metodología nueva que permite la participación comunitaria en las diferentes etapas de la planeación y los canales para que la iniciativa local permee las decisiones sobre los recursos del Estado.

Durante el período 1987-1990 el Fondo de Proyectos Especiales incrementó su asignación presupuestal de \$2.215 millones a \$9.600 millones lo cual significó un aumento importante en el promedio por Consejo de Rehabilitación que pasó de \$6 millones en 1987 a \$31 millones en 1990 (Cuadro 1). En los dos primeros años, 1987-1988, se ejecutaron 5.500 obras priorizadas y realizadas por las comunidades. Los entes ejecutores de estas obras fueron organizaciones comunitarias entre las que se cuentan 2.615 Juntas de Acción Comunal, 305 Asociaciones Comunitarias, 32 Cabildos Indígenas y 178 Federaciones.

Si bien es cierto que los mecanismos de participación del PNR han presentado resultados positivos, existen todavía limitaciones, que se tratarán en detalle en la

última sección, que dificultan su cobertura total y exitosa en todos los municipios y sectores de población. Sin embargo, es claro que se ha avanzado en una pedagogía de la democracia tanto para la comunidad como para las entidades y funcionarios del Estado que han empezado a entender el valor de sentirse apoyados y copartícipes en la realización de programas y proyectos, y se han conformado espacios democráticos que dan paso al logro de credibilidad de la comunidad en el Estado.

II. EL PNR, UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL FRENTE A LA POBREZA

El PNR planteó desde sus inicios, como uno de sus objetivos principales, beneficiar a las personas, zonas y actividades que habían permanecido afectadas por situaciones de pobreza y desintegradas del progreso económico y social del país. El PNR se convirtió en una estrategia del gobierno para erradicar la pobreza absoluta.

Por ello, el PNR se propuso crear oportunidades de desarrollo en las regiones pobres mediante la generación de un ingreso estable para los sectores más desprotegidos de la población, la satisfacción de las necesidades sentidas y expresadas por las comunidades y la inversión en proyectos que remuevan los obstáculos al desarrollo de las actividades y regiones tradicionalmente pobres y marginadas.

Si bien el PNR cubre la tercera parte del territorio nacional y la sexta de la población del país, su importancia estratégica, tanto para el desarrollo nacional como a escala regional, radica en las características socioeconómicas de dichas zonas y en el tradicional marginamiento y pobreza de sus

Cuadro 1
PLAN NACIONAL DE REHABILITACION
FONDO DE PROYECTOS ESPECIALES

Departamento	Asignación de recursos según regiones (miles \$)			
	1987	1988	1989	1990
Antioquia	234.151	507.500	710.000	1.120.000
Arauca	59.504	78.500	110.000	170.000
Bolívar	85.308	135.500	182.000	290.000
Boyacá	75.359	184.000	276.000	435.000
Caldas	27.056	40.000	54.000	85.000
Caquetá	98.472	216.500	290.000	460.000
Cauca	262.751	490.500	657.000	1.040.000
Cesar	50.991	56.000	75.000	125.000
Córdoba	75.879	106.500	143.000	225.000
Cundinamarca	63.887	135.500	182.000	290.000
Chocó	31.683	280.500	376.000	590.000
Huila	147.479	306.000	410.000	645.000
Meta	103.243	164.500	220.000	345.000
Nariño	96.983	186.000	249.000	390.000
Norte de Santander	116.656	268.500	360.000	570.000
Risaralda	-	31.000	70.000	110.000
Santander	181.681	313.000	419.000	660.000
Sucre	221.764	331.000	480.000	760.000
Tolima	119.299	227.500	305.000	480.000
Putumayo	72.228	139.000	186.000	295.000
Guaviare	31.024	80.000	107.000	170.000
Vichada	-	45.000	80.000	130.000
Sierra Nevada	-	100.000	134.000	215.000
Otros	60.000	500.000	-	-
Total	2.215.006	4.922.500	6.075.000	9.600.000

Fuente: División de Proyectos Especiales, SIP - Unidad Operativa Regional, Secretaría de Integración Popular.

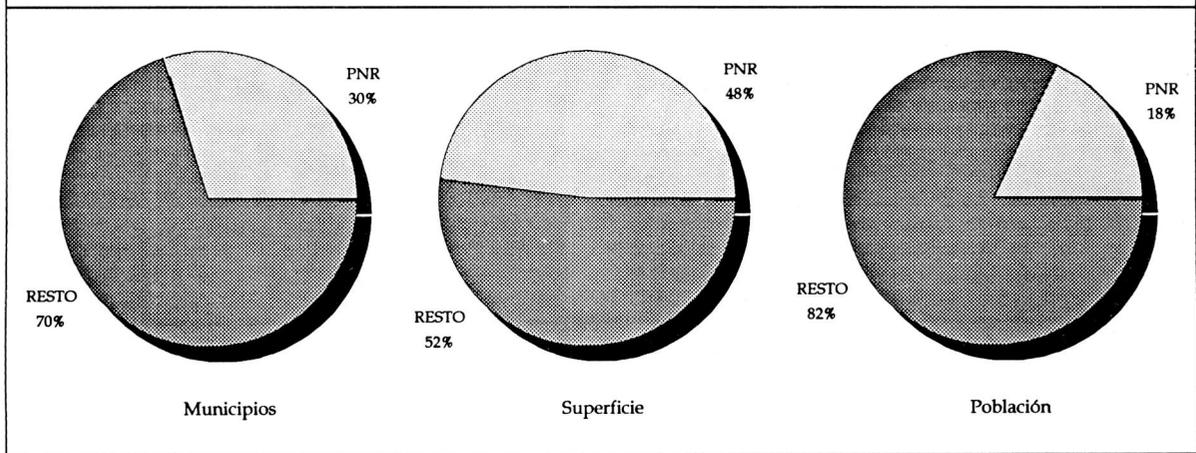
pobladores (Gráfico 1). El PNR cubre actualmente 304 municipios que pertenecen a dieciocho departamentos, dos intendencias, dos comisarías y la Sierra Nevada de Santa Marta.

A pesar de que las regiones del PNR tienen en común su pobreza, ruralidad, marginamiento y aislamiento del resto del país, existe una marcada diferenciación en las características de su desarrollo. Es por ello que se ha establecido una tipología de regiones del PNR: zonas de enclave, coloniza-

ción y deprimidas, siendo estas últimas las que en promedio presentan los índices de pobreza más críticos.

Sin pasar por alto los posibles problemas de los indicadores para medir la pobreza, los datos disponibles demuestran la generalizada incidencia de las condiciones de pobreza en las regiones PNR frente al resto del país. Es así como en promedio el 70% de las personas de las zonas de rehabilitación no tienen satisfechas sus necesidades básicas.

Gráfico 1
CUBRIMIENTO DEL PNR EN RELACION CON TOTALES NACIONALES



En general, las zonas de rehabilitación han sido más pobres que el resto del departamento, intendencia o comisaría a la cual pertenecen (Gráfico 2). En esta forma, mientras el promedio de personas con necesidades insatisfechas en Bolívar es de 64.6%, la zona PNR incluida en dicho departamento tiene un indicador de pobreza del 92.2%. Igualmente críticos por la desigualdad en el interior de los departamentos son los casos de Antioquia, Cundinamarca y Risaralda.

Las características de la pobreza de las regiones PNR responden a su marginamiento del proceso de desarrollo nacional como también a los beneficios de la inversión pública. Es bien sabido que el desarrollo del país produjo y reforzó desigualdades a nivel regional, resultando unas zonas prósperas y de crecimiento dinámico mientras otras permanecieron sin posibilidad de desarrollo. Las zonas PNR conforman un alto porcentaje dentro de estas regiones que quedaron marginadas del desarrollo nacional.

Si bien es cierto que no necesariamente en las zonas de mayor desarrollo se ha dado una mejor distribución de los beneficios

entre los diferentes grupos sociales, es precisamente en las regiones de menor desarrollo donde han permanecido las situaciones de pobreza. Tradicionalmente, tanto la inversión pública nacional como las políticas macroeconómicas se habían orientado preferencialmente a las regiones prósperas, lo cual reforzaba las desigualdades ya existentes.

Por su parte, las regiones PNR han mantenido su característica de ser predominantemente rurales, situación contraria a la experimentada a nivel nacional y que explica en parte la distribución territorial de pobreza. Si bien el país tuvo una acelerada tendencia hacia la urbanización (en los últimos veinte años la participación de la población rural en el total nacional disminuyó del 48% al 33%), las zonas de rehabilitación mantienen dos terceras partes de su población localizadas en áreas rurales. Esto se explica porque una buena parte de la población rural expulsada se desplazó hacia zonas también rurales, las cuales son ahora objeto del PNR. Es así como, en el período de 1973 a 1985, a pesar de que en el

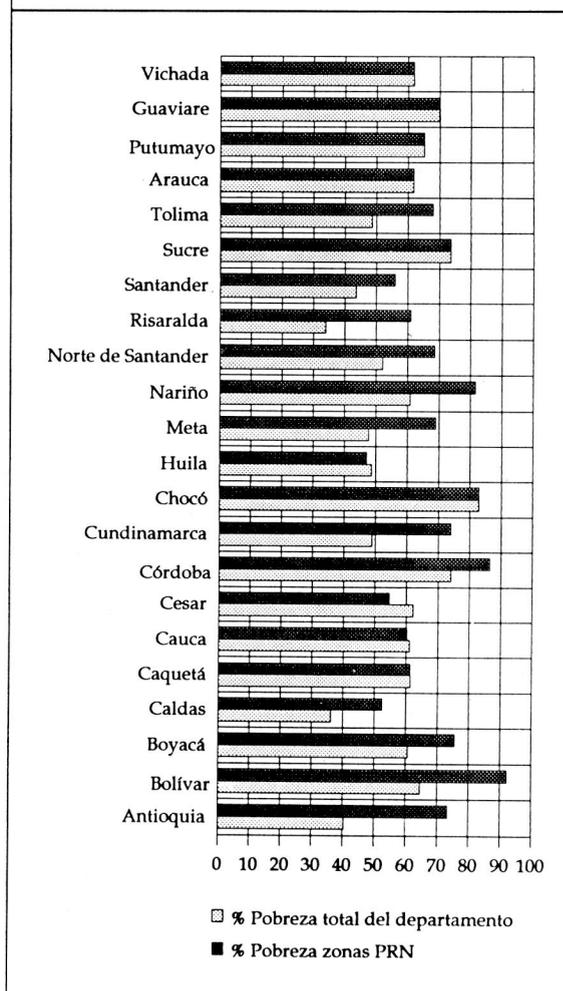
país la población rural decreció en términos absolutos en 173.000 personas, en las zonas PNR se incrementó en 220.000 personas (Cuadro 2).

Se produjo entonces un cambio en el mapa de la pobreza a través de los desplazamientos de población rural pobre hacia zonas de colonización, sin una solución permanente a sus condiciones de pobreza y, a través de esta migración rural-rural, se aminoró el problema de pobreza urbana que hubiera podido tomar mayores proporciones en las grandes ciudades si no se hubiera dado un proceso de colonización importante.

En respuesta a estos factores de pobreza, la acción del PNR se ha centrado en el proceso mismo de generación de ingresos, buscando crear las condiciones que permitan vincular a los pobres a las actividades de producción y consumo. El supuesto de la política del PNR es que las acciones redistributivas por sí solas no son suficientes para reducir las desigualdades sociales y eliminar la pobreza. Por ello, el PNR, a través de la reorientación del gasto público hacia las regiones de rehabilitación, ha buscado remover en cada una de ellas aquellos obstáculos que han impedido su desarrollo y el acceso a los factores de producción. En esencia, se buscó una reasignación de recursos con el fin de mejorar los activos de los grupos más pobres, localizados en las zonas de cobertura del Plan.

Para 1986 las regiones PNR que tenían el 15% de la población recibieron sólo el 4% de la inversión pública nacional, lo cual se agrava si se tiene en cuenta que son estas regiones pobres las que tienen una menor capacidad propia de inversión. El PNR logró que para el período 1987-1990 esta participación aumentara al 14% lo que

Gráfico 2
PLAN NACIONAL DE REHABILITACION.
INDICADORES DE POBREZA



constituye un esfuerzo real de reorientación del gasto público en beneficio de las regiones de menor desarrollo. Con ello se ha logrado que la inversión per cápita en los municipios PNR alcanzara los promedios del nivel nacional, y que la inversión por municipio llegara a una cifra significativa de \$1.189 millones en el cuatrienio (Cuadro 3).

Los instrumentos que sirvieron de base para la asignación regional de los recursos

Cuadro 2
PLAN NACIONAL DE REHABILITACION
INDICES DE RURALIDAD: COMPARACION REGIONES PNR Y TOTAL PAIS
(1964-1973-1985)

	Participación de la Población Rural en el total %			Crecimiento de la población			
				Tasa de crecimiento %		Variación absoluta	
	1964	1973	1985	1964-1973	1973-1985	1964-1973	1973-1985
PNR	73.4	71.3	65.3	2.30	0.66	500.453	220.350
País	47.9	40.6	32.8	1.17	-0.16	922.521	-173.452

Fuente: División Seguimiento y Evaluación -Unidad de Planeación- Secretaría de Integración Popular.

han sido los Planes Regionales de Rehabilitación (PRR), los cuales lograron concertar las aspiraciones locales con las acciones institucionales alrededor de intereses regionales comunes. Con ello se han empezado a fortalecer técnica e institucionalmente las oficinas de planeación local y regional, se abrieron espacios para la coordinación de las acciones que las entidades nacionales ejecutan en cada región, y se intentó articular las diferentes instancias territoriales de planificación: DNP y Corpes, Oficinas de Planeación Departamental y Municipal. Más aún, en las regiones de menor desarrollo, los PRR se constituyeron en la primera herramienta de planificación de su historia, que les amplió nuevas formas de capacitación institucional y de gestión.

De acuerdo con la política así establecida por el PNR y frente a los problemas del desarrollo de sus regiones, el PNR ha realizado programas estratégicos, tal como se presenta a continuación:

- **Regiones de enclave.** Tienen su economía ligada a la explotación de un recurso natural, una alta demanda externa pero cuyo dinamismo no arrastra la economía regional ni logra beneficiar a los grupos de mayor pobreza. Estas zonas tienen baja densidad de población, débil presencia es-

tatal, precario desarrollo del mercado laboral y una inadecuada reinversión de los beneficios de la actividad económica en el interior de la región. Se destacan las áreas de explotación petrolera en Santander, Norte de Santander, Arauca y Putumayo; las zonas de extracción de oro en el bajo Cauca antioqueño y de esmeraldas en el río Mineiro en Boyacá; explotación de banano, caña de azúcar y palma africana (Urabá antioqueño, norte del Cauca y sur del Cesar, respectivamente) y explotación de carbón y níquel (sur del Cesar y Córdoba, respectivamente).

Como respuesta a los problemas en las regiones de enclave, el PNR ha llevado a cabo una estrategia de diversificación de la economía regional y de promoción de acciones diferentes a la actividad exportadora, con el propósito de ampliar la base productiva, principalmente en el sector agropecuario. En tal sentido, se han empezado a desarrollar programas de fomento de cultivos de alto rendimiento como la palma africana y el cacao, como también programas de asistencia técnica dirigidos a pequeños productores y de ajuste tecnológico. Además se han orientado recursos hacia la construcción de vías de acceso para la articulación interna, como de las regiones

Cuadro 3
PLAN NACIONAL DE REHABILITACION
ASIGNACION PRESUPUESTAL POR REGIONES
INVERSION PER CAPITA Y MUNICIPAL
 (Promedio cuatrienio 1987 - 1990)

Departamentos Intendencias o Comisarías	Población Promedio 1988	Total Apropiación 1987-1990 (Miles de \$)	Inversión Per capita 1987-1990	Número de Municipios PNR 1989	Inversión Municipal 1987-1990 (Miles de \$)
Antioquia	719.530	35.965.341	49.984	36	999.037
Bolívar	163.291	10.842.909	66.402	9	1.204.768
Boyacá	107.945	13.156.175	121.879	12	1.096.348
Caldas	103.168	5.586.803	54.152	3	1.862.268
Caquetá	229.526	28.194.508	122.838	15	1.879.634
Cauca	621.608	21.311.176	34.284	33	645.793
Cesar	77.220	10.052.019	130.174	4	2.513.005
Córdoba	213.576	12.552.565	58.773	7	1.793.224
Cundinamarca	84.482	8.124.730	96.171	9	902.748
Chocó	252.871	16.320.360	64.540	19	858.966
Huila	329.633	20.619.287	62.552	22	937.240
Meta	158.480	31.747.009	200.322	11	2.886.092
Nariño	129.452	9.004.907	69.562	12	750.409
Norte de Santander	268.756	16.642.671	61.925	18	924.593
Risaralda	19.404	4.282.260	220.690	3	1.427.420
Santander	420.432	30.889.984	73.472	21	1.470.952
Sucre	428.954	19.413.489	45.258	24	808.895
Tolima	260.569	13.067.510	50.150	16	816.719
Arauca	78.110	15.031.278	192.437	6	2.505.213
Putumayo	137.944	18.034.665	130.739	10	1.803.467
Guaviare	44.138	8.231.906	186.504	1	8.231.906
Sierra Nev. de Sta. Marta	209.061	7.239.718	34.630	10	723.972
Vichada	14.189	5.111.836	360.268	3	1.703.945
Total PNR	5.072.339	361.423.106	71.254	304	1.188.892

Fuente: SIP -Unidad de Planeación- División Seguimiento y Evaluación.

con los centros de desarrollo nacional tales como la Troncal de la Paz en el Magdalena Medio, la vía al mar en el tramo de Antioquia -Chigorodó-Turbo-, la Jagua de Ibirico-San Antonio-Buenos Aires. Igualmente, se cofinanciaron proyectos con los municipios, sobre la base de sus propias regalías como en el caso del acueducto de Orito.

- **Regiones de colonización.** Estas zonas han jugado un papel importante en nuestro país, como válvula de escape a la migración

rural-urbana, evitando situaciones de pobreza de mayores proporciones en las grandes ciudades y permitiendo la ampliación de la frontera agrícola. Como este proceso se dio en forma espontánea y desordenada, y sin una respuesta a los problemas que iba generando, el resultado ha sido una nueva distribución territorial de la pobreza. La falta de vías de comunicación, el desplazamiento paulatino de los colonos, la casi nula infraestructura de servicios públicos y

la falta de presencia institucional han contribuido a mantener a los colonos en situaciones de pobreza.

Para estas zonas, el PNR lleva a cabo una estrategia de articulación con el resto del país, la ampliación y mejoramiento de la red de servicios básicos, el saneamiento de la tenencia de la tierra y la estabilización del progreso de generación de ingresos. Entre los proyectos ejecutados se destacan la Carretera Marginal de la Selva, que será el eje principal de la integración entre el oriente y el sur del país, y que con sus transversales, Neiva-Platanillal-Balsillas y Sogamoso-Yopal, articulará el piedemonte llanero y amazónico con la zona andina.

En el sector productivo, se adelantan acciones de titulación de baldíos, especialmente en Guaviare, Meta, bota caucana, Urabá y Caquetá; así como programas de desarrollo tecnológico de infraestructura para la comercialización y de provisión de garantías para el crédito productivo; programas productivos, que propician el arraigo de los colonos, tales como el cultivo del caucho, el cacao, la soya, el maíz, la construcción de estanques piscícolas y la ganadería semi-intensiva.

- **Regiones deprimidas.** Se caracterizan por poseer actividades predominantemente agrícolas y pecuarias tradicionales, con tendencia a ser expulsoras de población. Su organización social es particularmente débil, lo cual las ha marginado, aún más, de las decisiones y de los beneficios de la acción estatal. Por otra parte, los bajos niveles de calidad de vida y el alto desempleo han generado una migración paulatina y selectiva, pero permanente, hacia otras zonas del país.

Para ellas, que representan el 62% de la población cubierta por el PNR, se diseñó una estrategia encaminada a su articulación interna, al mejoramiento de los servicios estatales, y a incrementar la productividad de sus actividades económicas. El mayor porcentaje de recursos del PNR se destina a estas regiones, con orientación hacia la infraestructura social productiva.

Es así como se vienen fomentando actividades en el sector productivo, capaces de crear efectos de arrastre sobre el desarrollo regional, en los departamentos de Nariño, Tolima, Cauca y Huila tales como la pequeña irrigación, y los programas de fomento cooperativo y de capacitación para la participación comunitaria. Para mejorar la rentabilidad de las actividades económicas tradicionales se presta asistencia técnica en producción y comercialización en los departamentos de Tolima, Nariño, Cauca, Huila, Sucre y sur de Bolívar. También se otorga crédito orientado hacia la producción de los renglones más rentables y de mayor aceptación en los mercados. Cabe resaltar la acción de reforma agraria en Cauca, Nariño, Huila y Tolima, dirigida a las comunidades indígenas y campesinas.

Además, con el objeto de integrar geográficamente las regiones, se han apropiado recursos para construir, mantener y mejorar vías de gran importancia como Santa Cecilia-Tadó-Nuquí, en el Chocó; Herrera-La Florida, en Tolima; Santa Rosa-Cascabel, en Cauca; y Ocaña-El Tarra, en Norte de Santander.

Para mejorar la calidad de los servicios públicos y ampliar su cobertura, se ha hecho énfasis en la construcción de acueductos. Los acueductos rurales se atienden a través de la Caja Agraria, los Servicios Seccionales de Salud y la Federación Nacional

Cuadro 4
PLAN NACIONAL DE REHABILITACION
INVERSION POR PROGRAMAS
 (1987 - 1990) (Millones de pesos corrientes)

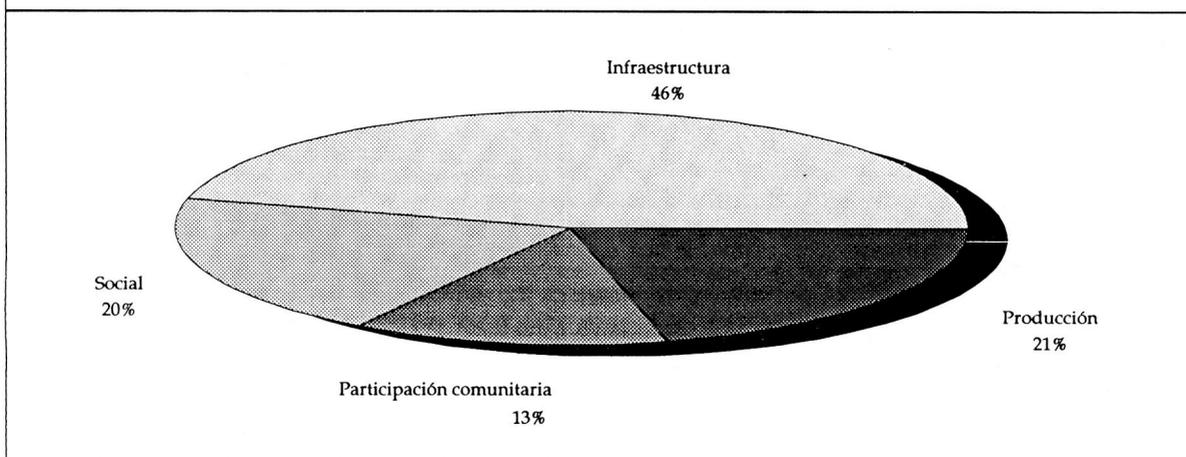
Programas	1987	1988	1989	1990	Acumulado
Producción:					
Agricultura	11.384.4	19.920.8	24.254.1	12.716.9	68.276.2
Desarrollo comunidades indígenas	1.141.4	465.7	210.0	810.0	2.627.1
Desarrollo cooperativo	8.0	25.0	130.0	50.0	213.0
Industria, comercio y turismo	158.2	125.0	87.0	100.0	470.2
Recursos naturales	268.4	607.9	742.8	2.000.5	3.619.4
Subtotal	12.960.4	21.144.4	25.423.9	15.677.4	75.205.9
Infraestructura:					
Energía	4.754.9	5.343.8	1.940.0	6.824.2	18.862.9
Transporte	29.084.4	39.523.8	44.614.2	32.983.1	146.205.4
Subtotal	33.839.3	44.867.6	46.554.2	39.807.3	165.068.3
Social:					
Educación	2.275.2	4.977.9	3.369.3	7.191.0	17.813.4
Justicia defensa y seguridad	1.292.1	1.421.6	1.146.0	1.000.0	4.859.7
Salud	3.841.3	4.595.1	11.626.6	16.648.1	36.711.1
Servicios públicos urbanos y rurales	3.443.5	3.120.0	2.230.0	3.500.0	12.293.5
Vivienda y ordenamiento urbano	180.0	120.0	686.0	374.1	1.360.1
Subtotal	11.032.1	14.234.6	19.057.9	28.713.2	73.037.8
Participación comunitaria:					
Bienestar y organización social	3.670.0	8.343.0	11.197.0	15.145.0	38.355.0
Capacitación para el trabajo			1.409.0	1.850.0	3.259.0
Otras acciones	3.280.3	295.0	1.688.3		5.263.6
Planeación global e información	236.2	145.8	361.5	490.0	1.233.5
Subtotal	7.186.5	8.783.8	14.655.8	17.485.0	48.111.1
Total	65.018.1	89.030.4	105.691.8	101.682.8	361.423.1
Nota: no se incluye telefonía rural					
Fuente: Unidad de Planeación - SIP					

de Cafeteros, entre otros. Por otro lado, se ha cumplido con las metas del Plan de Universalización de Educación Básica Primaria, en lo referente a la construcción de aulas, dotación de textos y bibliotecas escolares y capacitación de docentes, complementándose con más de 1.000 soluciones educativas y con el programa de soldados bachilleres, para las zonas rurales apartadas. Además se ha incrementado el presupuesto para la dotación y ampliación de

centros y puestos de salud y hospitales locales, y se han reforzado los programas de atención primaria en salud, a través de los respectivos servicios seccionales.

Estas estrategias de reorientación del gasto público en favor de las personas, regiones y actividades, tradicionalmente marginadas y pobres, se reflejan en cifras significativas dentro de la inversión nacional. Es así como para 1987, el PNR contó

Gráfico 3
PLAN NACIONAL DE REHABILITACION. INVERSION SECTORIAL
 (1987-1990)



con una apropiación de \$65.018 millones, incluyendo presupuesto nacional y recursos propios de las entidades ejecutoras, cifras que se han venido incrementando al pasar a \$89.110 en 1988 y \$105.611 en 1989 y \$101.682 en 1990, montos de gran peso en materia de apropiación de recursos orientados a la inversión social en el país (Cuadro 4).

La distribución sectorial de la inversión PNR pone de manifiesto que uno de los principales obstáculos identificados para el desarrollo de las zonas del PNR ha sido su desintegración física, como también refleja los altos costos que tienen las obras de infraestructura (Gráfico 3). Es así como dicho sector representa el 46% del presupuesto, que incluye la inversión tanto en vías que integran las regiones de rehabilitación con los centros nacionales, como aquéllas requeridas para la articulación de las poblaciones apartadas con los ejes viales centrales.

Paralelamente al impulso de la infraestructura física se ha venido fortaleciendo la

base productiva de estas regiones, para lo cual se ha canalizado el 21% al sector agropecuario, dinamizando los diferentes renglones económicos que garantizan el aumento de producción, la productividad y por ende el incremento del ingreso de los campesinos. Una quinta parte del presupuesto se orienta a mejorar la calidad de vida, a través de la dotación de agua potable, salud y educación, a la vez que el 13% del total se ha invertido directamente en promoción de la participación comunitaria.

III. EL PNR COMO PALANCA DE LA DESCENTRALIZACION

Si bien es cierto que el PNR se formuló como una estrategia de descentralización del Plan de Economía Social, inicialmente no se hicieron explícitas sus interrelaciones con el marco normativo de la descentralización. Sin embargo, a medida que se puso en marcha el PNR, en simultaneidad con la implantación de las medidas descentralizadoras, se ha podido verificar en la realidad que el PNR se ha constituido en palanca del

proceso descentralizador ya que ha apoyado y fortalecido a los municipios y, aún más, ha llenado algunos vacíos institucionales.

Fue precisamente en 1987 que el PNR contó con un presupuesto de inversión importante tanto en términos del monto de los recursos como de sus proyectos estratégicos: se pusieron en funcionamiento los Consejos de Rehabilitación; se reestructuró la SIP para transformarla en una entidad técnica e institucionalmente adecuada para coordinar el PNR; se conjugaron los fundamentos del PNR con los objetivos de reconciliación y normalización de la política de paz; y se fortaleció el sistema de programación, presupuestación y seguimiento de programas y proyectos en un marco moderno y eficiente.

En forma paralela, se iniciaron una serie de transformaciones en los municipios: mayores ingresos, movimientos participativos de la comunidad motivados por la elección de los alcaldes, que había de realizarse al inicio de 1988, y la expectativa de municipios y autoridades locales frente al reto de asumir nuevas funciones. Todo lo anterior dio como resultado una afortunada coincidencia: la conjugación del impacto de la descentralización propiamente dicha con la puesta en marcha del modelo institucional PNR.

Sin lugar a dudas, el propósito último de las medidas relacionadas con la descentralización era promover una transformación económica y política del Estado. Sin embargo, en el marco normativo para ello establecido no se previeron los mecanismos que garantizaran su viabilidad institucional, financiera y técnica. A la fecha, se reconocen como resultados el fortalecimiento financiero de los municipios; la mayor conciencia de los alcaldes frente a las demandas y ne-

cesidades de la comunidad; la incipiente, en gran número de casos, y avanzada, en otros pocos, capacidad local para asumir las nuevas funciones asignadas. Por su parte, es innegable que en el período 1987-1990 fue creciente el interés de las comunidades por participar, desarrollar sus propias iniciativas y, en general, lograr mayores espacios de decisión, especialmente en las zonas de rehabilitación.

A. El PNR y la descentralización fiscal

Uno de los factores que incidió en la decisión de transferir en forma creciente el IVA a los municipios fue el deterioro de sus recursos, lo cual lógicamente explicaba su incapacidad de inversión. Es así como, para 1982, el nivel municipal sólo participaba con el 11.4% de la inversión pública, el departamental con el 4.6%, mientras el grueso del gasto público en inversión, el 84.1%, se generaba a nivel nacional (Cuadro 5).

Si bien la transferencia del IVA ha venido fortaleciendo los fiscos municipales, el grueso de la inversión pública sigue obedeciendo a un sistema centralizado, ya que la descentralización fiscal sólo ha afectado la quinta parte de los gastos de inversión del sector público. Frente a esta realidad, contradictoria por lo demás, el PNR puso en marcha un esquema que garantizara la participación de las regiones en los recursos estatales de nivel nacional. Para ello, diseñó mecanismos de coordinación interinstitucional, canales de flujos de información, un esquema tripartito DNP-SIP-Minhacienda y un sistema de seguimiento de proyectos.

Como resultado, el PNR ha logrado reorientar la inversión pública de nivel central hacia las regiones más pobres del país las

Cuadro 5
GASTOS DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO
Estructura porcentual

Niveles	1967	1978	1982	1986	1987
Nacional					
Gobierno Central	13.2	12.3	7.4	10.5	6.8
Sector Descentralizado	56.4	57.9	76.6	69.3	68.4
Total	69.6	70.2	84.1	79.8	75.2
Departamental					
Gobierno Central	4.1	4.7	3.4	3.7	5.0
Sector Descentralizado	5.8	5.9	1.1	1.7	1.8
Total	9.9	10.6	4.6	5.4	6.8
Municipal					
Gobierno Central	3.1	2.2	2.9	2.8	3.7
Sector Descentralizado	17.5	17.0	8.5	12.1	14.3
Total	20.6	19.2	11.4	14.9	18.0
Total General	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Tomado de informes Financieros Contraloría General de la República, octubre de 1989.

que pasaron de participar con el 4% en 1986 al 14% que observamos hoy en día.

El PNR, además, ha venido complementando la descentralización fiscal con mecanismos propios: Fondo de Proyectos Especiales, los Fondos Municipales de Rehabilitación y convenios con comunidades y entidades de orden departamental y municipal, del sector público y privado. Vale

anotar que los recursos transferidos a los municipios a través del Fondo de Proyectos Especiales en el período 1987-1989, son de cuantía similar al propio IVA (Cuadro 6).

Al correlacionar los recursos del Fondo de Proyectos Especiales con los indicadores de pobreza (en términos de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-), se demuestra que a medida que la población presenta mayores índices de NBI, aumenta la destinación de recursos del Fondo de Proyectos Especiales, lo cual no fue encontrado en el ejercicio con el IVA.

B. El PNR y la descentralización administrativa

En forma paralela, el PNR ha apoyado el componente de capacitación institucional de los municipios, departamentos, intendencias y comisarías. En primer lugar, la ausencia de liderazgo del proceso de des-

Cuadro 6
MUNICIPIOS PNR. TRANSFERENCIAS DEL IVA DESTINADO A INVERSION Y FONDO DE PROYECTOS ESPECIALES (1987-1989) (Millones de pesos)

	1987	1988	1989	Total
IVA (Inversión)	1.867.9	4.852.5	10.759.0	17.479.5
Fondo proyectos Especiales (PNR)	2.371.0	6.413.0	9.775.0	18.559.0

Fuente: Cálculos del autor con base en datos del DNP y SIP

centralización ha sido suplida parcialmente en las zonas del PNR por la SIP, en su calidad de entidad coordinadora del PNR, para lo cual tuvo que conformar una organización interna descentralizada, a través de delegados y coordinadores, sedes regionales, sistemas financieros y jurídicos especiales, para citar solamente algunos.

Por otra parte, los departamentos, intendencias y comisarias no pudieron asumir su nuevo papel como vínculo entre la Nación y los municipios, especialmente en el apoyo técnico e institucional a las localidades y de coordinación de las entidades de orden nacional que tienen acciones en su territorio. Se produjo un círculo vicioso del subdesarrollo y la incapacidad institucional: los departamentos más desarrollados fortalecieron la descentralización en el interior de su territorio mientras que los municipios atrasados, ubicados en los departamentos tradicionalmente pobres, quedaron a la deriva para enfrentar el reto de la descentralización.

Este último fue el caso de los municipios PNR, lo cual obligó a poner en marcha mecanismos propios: los Comités Técnicos de los Consejos de Rehabilitación que en los sectores agropecuario, social e infraestructura, congregan y coordinan las entidades nacionales con acciones en la región; los Planes Regionales de Rehabilitación que se han constituido en un eje alrededor del cual se discuten, se revisan y coordinan las acciones con un propósito común: el desarrollo de la región; un sistema de seguimiento de proyectos, con características tales como: presupuestos regionalizados, índices de eficiencia en la ejecución presupuestal, coordinación en un esquema tripartito DNP-SIP-Minhacienda, divulgación de la información a las comunidades a través de los Consejos de Rehabilita-

ción; sistemas de seguimiento de la ejecución física de las obras, entre otros. Este modelo de seguimiento de proyectos ha sido clave en la ejecución del PNR al permitir una mejor coordinación de las entidades, la descentralización de las decisiones y el control de las obras sobre la base de que la información del sector público debe ser dada a conocer a los beneficiarios de las acciones del gobierno.

Aunque no existen evaluaciones a nivel global del país sobre cómo los municipios han acometido las tareas que la descentralización les asignó, se plantea, en términos generales, que los municipios, especialmente los tradicionalmente marginados, han manifestado su incapacidad técnica-institucional para asumirlas. Esta realidad en las zonas PNR, exigió de la SIP el apoyo a las localidades como también, en algunos casos, la responsabilidad transitoria de algunas funciones. Esta es tal vez la razón de mayor peso para que la SIP se haya convertido también en una entidad "ejecutora".

La SIP con su propio presupuesto ha buscado apoyar a los municipios en el desarrollo de programas de asistencia técnica agropecuaria seleccionando entidades que en cada región puedan cumplir transitoriamente dicha función. Vale anotar el poco interés de los alcaldes para asumir esta función ya que no responde a una necesidad sentida de sus electores, además de que requiere esfuerzos técnicos, casi imposibles de obtener en un período tan corto. También la SIP ha destinado buena parte de sus recursos para apoyar el programa de acueductos y alcantarillados, con asesoría técnica a los municipios y créditos a través del FFDU. Es así como los \$2.020 millones apropiados en las vigencias 1987 y 1988 han generado créditos a los municipios por

\$6.000 millones. En igual forma, se han seleccionado para realizar las obras locales entidades ejecutoras de mayor presencia en la región y de mayor capacidad técnica, entre las cuales vale mencionar los Servicios Seccionales de Salud, Caja Agraria, Comités de Cafeteros y Gobernaciones. En los Consejos de Rehabilitación se han decidido las prioridades en materia de acueductos y alcantarillados, rurales y urbanos, así como los sectores de educación y salud.

C. El PNR y la descentralización política

La descentralización abrió un gran espacio democrático al permitir la elección de los alcaldes por voto popular. Sin embargo, parece ser que el proceso se ha quedado corto en relación en los resultados que pretendía obtener en cuanto a participación de las comunidades. Esto se debe, en parte a los problemas de operatividad de las instancias creadas para este fin, las Juntas Administradoras Locales -JAL- y, en parte, a que los alcaldes no han motivado su funcionamiento en el desarrollo de tareas sustantivas.

Los Consejos de Rehabilitación, por su parte, han logrado su propio arraigo y su dinámica en los municipios, como resultado de distintos factores. Los Consejos de Rehabilitación están habilitados para participar sobre el 65% de la inversión pública del Estado, que representa el nivel nacional, mientras que para las JAL deben limitarse al 20%. Esto representa no sólo una diferencia cuantitativa, sino también cualitativa, por la credibilidad que genera el conocimiento y la capacidad de decisión de las comunidades sobre la totalidad de la acción pública. Además, la plena autonomía para la asignación de partidas presupuestales, a través del Fondo de Proyectos Especiales, ha tenido un

impacto positivo en la promoción de la participación de las comunidades.

Por otra parte, si bien los partidos políticos participan en los Consejos de Rehabilitación, la convocatoria, promoción y funcionamiento de dichos Consejos no depende totalmente de la voluntad política predominante en determinado período. En el caso de las JAL, el hecho de que su reglamentación esté a cargo del Concejo Municipal, hace más vulnerable su conformación y funcionamiento a los vaivenes políticos; por su parte, la plena participación de aquellos sectores de población que, aunque tienen necesidades y demandas, pero no necesariamente eco político, puede verse restringida.

Al ser el alcalde quien convoca y preside los Consejos de Rehabilitación, y por tratarse de un alcalde comprometido con su comunidad en su calidad de elegido por voto popular, al contar con recursos propios que le permiten ofrecer cofinanciación para jalonar otros recursos públicos y tener además la responsabilidad de asumir la prestación de algunos servicios, explica el porqué los alcaldes se han convertido, en la generalidad de los casos, en los mejores aliados del PNR.

Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que los Consejos de Rehabilitación si no hubieran contado con alcaldes elegidos popularmente, administradores de recursos financieros locales importantes y con obligaciones claras frente a su comunidad, no hubieran logrado la dinámica y el arraigo que presentan hoy en día. Por su parte, estos alcaldes, de no haber encontrado en los Consejos de Rehabilitación la instancia para lograr un real conocimiento de las expectativas y demandas de la comunidad, y crear condiciones para generar la credibilidad en las instituciones, los canales para lograr incidir en los presupuestos de inversión de

nivel nacional, el acceso a la información del gasto público, los mecanismos para hacer la veeduría de las obras, no hubieran podido ejercer plenamente sus funciones y atribuciones que la descentralización les otorgó.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Las reflexiones antes presentadas acerca del PNR nos llevan a poner de manifiesto algunas consideraciones en relación con sus limitaciones y perspectivas.

A. Limitaciones de la puesta en marcha del modelo institucional PNR

Las limitaciones enfrentadas son, en parte, comunes al resto de los problemas que la puesta en ejecución de un plan de desarrollo trae consigo y, en parte, específicas a un modelo institucional que como el PNR está basado en fundamentos participativos y descentralizadores.

1. *Con relación a la coordinación interinstitucional*

Tal vez uno de los mayores problemas de la ejecución pública es la coordinación entre entidades. Sin embargo, esto se hace más evidente cuando se trata de elaborar programas regionales, descentralizados y multisectoriales ya que es allí donde se ponen de manifiesto las disfuncionalidades, paralelismos y aislamiento de las entidades. En el espíritu de la descentralización, el gobernador debía asumir el papel de coordinador de las acciones de las entidades nacionales en su territorio. Sin embargo, ello no se ha dado en la práctica por distintas razones: la falta de autonomía de las ge-

rencias regionales de las entidades nacionales que reciben las instrucciones y las decisiones desde el nivel central; la competencia y los celos entre las instituciones; la baja capacidad local de las Oficinas de Planeación para orientar técnicamente las acciones de las entidades nacionales; y la baja y a veces nula capacidad financiera del departamento y el municipio para jalonar recursos de otros niveles.

Frente a ello, uno de los logros que se registran en la ejecución del PNR ha sido la capacidad de convocar a las entidades descentralizadas del nivel nacional, e incidir en las acciones que ejecutan. Con ello, se ha demostrado que es posible reorientar y reestructurar el gasto ejecutado por intermedio de ellas, hacia objetivos y prioridades establecidos por el gobierno nacional.

Sin embargo, los logros no se han dado totalmente: subsisten sectores, regiones y entidades donde sigue muy débil la coordinación interinstitucional. Las razones de ello son las siguientes:

- A medida que la entidad depende menos del presupuesto nacional y goza de recursos propios importantes, se siente con mayor autonomía para decidir en relación con las prioridades que establecen planes con componente territorial. A veces no es clara la noción de solidaridad hacia el programa de gobierno por parte de las entidades ejecutoras.

- Algunas entidades, en aras de la eficiencia económica, se sienten más atraídas por la ejecución de acciones en zonas cuyos costos sean relativamente menores, y que corresponden, en general, a aquéllas de mayor desarrollo.

- La limitada capacidad de planificación de las entidades hace más difícil su adapta-

ción a los cambios que les requiere un Plan de Desarrollo. En este sentido predomina a nivel técnico y financiero la inercia de presupuestos y tipos de proyectos de vigencias anteriores, frente al reto que implican los cambios en las prioridades a nivel regional o la recomposición dentro del mismo sector.

2. Dificultades con relación al financiamiento para la contratación y puesta en marcha del Plan

Las restricciones presupuestales que secularmente enfrenta el sector público condicionan las fases de programación y ejecución presupuestal, por la necesidad de anteponer a la búsqueda de objetivos vinculados al cumplimiento de los programas gubernamentales la atención de compromisos y obligaciones adquiridas, erogaciones causadas y otros componentes presupuestales altamente inerciales (servicios personales, transferencias y servicio de la deuda). Esto resta discrecionalidad y flexibilidad para la asignación de recursos, atribuyendo al financiamiento de la inversión un carácter residual que se subordina a la disponibilidad de excedentes.

Por su parte, en estos últimos años, la incorporación de los recursos al presupuesto ha sido tardía debido al retraso en el perfeccionamiento de los contratos de crédito externo, fuente principal de financiación de la inversión pública. Ello repercutió en la concentración de la ejecución financiera al final de los períodos fiscales, en particular durante 1988, cuando el presupuesto básico sólo incluyó el 20% de la cuota programada para el PNR. Esto ha traído como consecuencia la demora en la realización física de las obras frente a sus respectivas vigencias presupuestales.

Por otra parte, la incidencia de la evolución de las finanzas públicas ha generado efectos restrictivos. En ocasiones se ha hecho necesario represar el cumplimiento de pagos relacionados con la ejecución de inversiones y otros gastos, para evitar presiones excesivas sobre los agregados monetarios, que puedan quebrar las metas de inflación, lo cual crea incertidumbre y genera incredulidad ante el gobierno por parte de las comunidades.

3. Los problemas de coordinación entre nivel nacional, departamental y municipal

La articulación de esfuerzos originados en diferentes niveles administrativos, en un contexto normativo que no ha sido adecuado para ello, dificulta la contratación y ejecución de los proyectos, debido a la colisión de códigos fiscales, regímenes de control y a la existencia de diferentes calendarios presupuestales y períodos de gobierno de las autoridades que representan a los niveles concurrentes en la cofinanciación de dichas obras.

En igual dirección opera la rigidez presupuestal, jurídica y de contratación vigente (Decreto 222), frente a un plan que como el PNR debe dar respuesta a demandas de las comunidades, hacerla partícipe de su ejecución, descentralizar la toma de decisiones, etcétera.

Frente a ello, se ha hecho un esfuerzo heterodoxo a través de mecanismos fiduciarios, que le permiten disponer de algún grado de flexibilidad en la ejecución del Plan, frente a las dificultades derivadas de la inaccesibilidad de las zonas donde opera el PNR y el sinnúmero de organizaciones comunitarias que lo ejecutan.

4. *Insuficiencia de proyectos técnica y económicamente viables*

Una deficiencia que parecería poder subsanarse con la entrada en operación del Banco Nacional de Proyectos ha sido la insuficiencia de proyectos técnicamente formulados y económicamente viables, para ser considerados como elegibles dentro del paquete de inversiones del PNR. En la mayoría de los casos, las iniciativas puestas a consideración de los organismos de concertación del Plan no son más que una idea, propuesta por alguna de las instancias o estamentos participantes, a los que sería irrealista exigir un más elevado nivel de especificación técnica, e inequitativo excluirla por no cumplir con dicho requisito.

Por su parte, la adopción de un esquema de planeación concertado, basado en la iniciativa local, ha implicado dificultades en la definición de los proyectos. De ahí que fuese necesario establecer partidas agregadas para ser distribuidas a lo largo de la vigencia fiscal, implicando un largo período muerto en la ejecución de la obra física. La experiencia y la información obtenidas con la operación de los Consejos de Rehabilitación, así como el fortalecimiento de los canales para la concertación con las entidades ejecutoras, ha permitido tener, en las últimas dos vigencias, una programación presupuestal desagregada a nivel regional, que ha posibilitado agilizar el proceso de ejecución.

El PNR ha promovido el apoyo de las entidades en el compromiso de desarrollar las ideas, hasta convertirlas en proyectos viables institucional, financiera, económica y socialmente. Para ello se han puesto en marcha los Comités Técnicos Sectoriales, adscritos a los Consejos de Rehabilitación, y la elaboración de los Planes Regionales de

Rehabilitación cuyo alcance rebasa la identificación de necesidades básicas para concertar un esfuerzo en torno a propósitos regionales.

A la fecha, la SIP ha promovido un trabajo conjunto con el Corpes, las oficinas de planeación departamental, Banco Nacional de Proyectos y Delegaciones Regionales del PNR, para que dentro de un proceso de concertación regional se elabore el presupuesto nacional de inversión, sobre la base de las prioridades identificadas en los Consejos de Rehabilitación y en los Planes Regionales. Los resultados han sido satisfactorios en la medida que muestran que bajo una base técnica e institucional es posible llevar a cabo un proceso de planificación descentralizado.

5. *Carencia de instituciones ejecutoras a nivel regional*

Dado que el PNR se apoya en entidades descentralizadas del nivel nacional para ejecutar sus inversiones, se ha dificultado su aplicación ya que precisamente es en las áreas de rehabilitación donde las entidades ejecutoras no disponen de una adecuada representación por medio de sus agencias territoriales. Generalmente, éstas se encuentran localizadas en capitales de departamento, lo cual dificulta el apoyo institucional y logístico requerido para efectuar los procesos de programación, ejecución, seguimiento y evaluación de obras e inversiones, en las zonas apartadas de rehabilitación.

A tal insuficiencia se han adicionado las frecuentes limitaciones en la capacidad ejecutora de las entidades territoriales, por lo que ha sido necesario arbitrar recursos institucionales y financieros del nivel nacional.

Para subsanar este obstáculo se han fortalecido el Fondo de Proyectos Especiales y los mecanismos de contratación con organizaciones comunitarias, cívicas y no gubernamentales.

En programas como acueductos y alcantarillados, asistencia técnica directa a la comunidad y proyectos productivos piloto, se ha emprendido la contratación directa con los municipios, dadas las ventajas que éstos poseen para la identificación de las necesidades de las comunidades y la ejecución local de soluciones.

6. En relación con la participación comunitaria

Si bien el PNR ha logrado sus mejores resultados en la promoción de la participación de las comunidades en las decisiones y ejecución de la inversión pública, su acción se ha visto limitada por distintas causas.

En primer lugar, en esta fase, no se ha logrado superar con éxito la concentración de las solicitudes de los Consejos de Rehabilitación en torno a las necesidades básicas y urgentes, siendo poco frecuente la discusión sustantiva con relación a los proyectos productivos estratégicos, bases del desarrollo de su región.

Por su parte ha sido insuficiente la capacidad para promover la representación de nuevas y mayor número de organizaciones comunitarias y gremiales, lo cual ha limitado la dinámica de la participación de nuevas fuerzas comunitarias en los Consejos de Rehabilitación, que cualifiquen la participación.

Es importante aclarar que el PNR no está sustituyendo las clases políticas aunque sí pone en evidencia que las prácticas clientelistas tradicionales no ayudan a generar un proceso de participación y descentraliza-

ción sobre bases de concertación y credibilidad institucional.

Finalmente, la falta de claridad en la coordinación entre las distintas instancias de participación de las entidades o de los municipios o departamentos limitan la eficiencia de los Consejos de Rehabilitación en la medida que los integrantes de tales instancias, sobre todo del sector público, se desgastan al ser convocados a coordinar acciones con diferentes propósitos en distintos comités.

7. La capacidad institucional en los distintos niveles territoriales

En todos los niveles territoriales, sectores y funciones ha sido notable la necesidad de reforzar la capacidad institucional para entender, apoyar y hacer operativo un plan descentralizado.

A nivel regional, ha sido débil la coherencia entre la política territorial con el proceso de descentralización, lo cual ha limitado la acción del PNR en la medida que no han sido sincronizadas las acciones e iniciativas de la planificación regional para la totalidad del país. Por ello, el PNR ha tenido que liderar políticas específicas para las zonas de su cobertura: elaboración de Planes Regionales de Rehabilitación, sistemas de seguimiento regionalizados, concertación con las oficinas de planeación locales, etcétera.

Por su parte, para lograr la coordinación a nivel central, el PNR puso en marcha un sistema de coordinación Ministerio de Hacienda-DNP-SIP, que ha fortalecido sustancialmente la coordinación de las etapas de programación, presupuestación, ejecución y seguimiento del Plan. Sin embargo no hay

una formalidad institucional en este esquema tripartito, lo cual advierte sobre las limitaciones en caso de no mantenerlo como sistema de coordinación.

B. Perspectivas para el futuro

El futuro del PNR está enmarcado en varios parámetros positivos, a saber:

- El arraigo que los Consejos de Rehabilitación han logrado conformar en las comunidades.

- La probada bondad de mecanismos introducidos por el PNR para la identificación, selección, programación y ejecución de proyectos de inversión, que involucran a los estamentos políticos, gremiales y comunitarios locales y regionales.

- Frente a la exigencia de desarrollar nuevas fases en el futuro del proceso de descentralización, el PNR se constituye en un modelo institucional operativamente probado para ser utilizado en este contexto.

- El liderazgo de la Presidencia de la República en la coordinación de planes que reflejan la voluntad política del gobierno ha sido una experiencia que ha mostrado sus bondades en mayor acato de las entidades ejecutoras a las prioridades del Plan; receptividad mayor de las comunidades para recuperar su credibilidad en el Estado; eficiencia del esquema tripartito Presidencia-DNP-Ministerio de Hacienda en la coordinación de la programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y control de los programas y proyectos, y mejores canales para ejercer liderazgo en las entidades regionales y locales.

Sin embargo hay enmiendas que hacer para mejorar la operatividad del PNR, mu-

chas de ellas con relación al entorno institucional ya que la gran parte de sus limitaciones surgen de la contradictoria realidad del marco de la gestión pública frente a un programa de propósitos descentralistas y participativos.

En primer lugar, es necesario establecer a nivel del país una política territorial acorde con la descentralización, que sirva de apoyo a planes de gobierno con componentes de desarrollo regional como el PNR. Ello haría más expedita la coordinación y fortalecimiento a nivel local de las acciones estatales.

Es necesario que los mecanismos del PNR, que han demostrado su efectividad, sean formalizados a través de medidas jurídico-institucionales, para que sean aprovechados en los planes y programas de contenido descentralizador y participativo, que se pongan en marcha en el futuro. Del mismo modo, se rescata la innovación que ha mostrado el PNR en el estilo de gestión y administración pública más acorde con un Estado moderno.

El PNR debe en el futuro, dinamizar los Consejos de Rehabilitación en dos perspectivas. Primero, fortaleciendo la participación comunitaria al promover la diversificación de las representaciones en los Consejos y, segundo, fortaleciendo su capacidad de decisión sobre temas sustantivos con relación al desarrollo de su región. Es decir, lograr pasar de su incidencia sobre las necesidades básicas hacia decisiones que afecten el futuro de toda su comunidad.

Por su parte, los Consejos de Rehabilitación deben considerarse como escuelas para el cambio social, económico y político de los municipios en el marco de la descentralización. Es decir lograr que los integrantes de los Consejos se constituyan en agentes de cam-

bio en su propia comunidad. Así se podrán formar líderes independientemente a su compromiso partidista, sean voceros de su municipio, dejando atrás las modalidades clientelistas que van en contravía del proceso democrático que en los municipios se viene gestando con la elección popular de los alcaldes.

Por otra parte, al entrar en vigencia el nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional y el Banco Nacional de Proyectos será posible lograr una mayor concordancia entre la planeación y el gasto público, abriendo perspectivas para un manejo más eficiente de un Plan que, como el PNR, tiene prioridades claras en términos regionales y sectoriales.

El PNR ha sentado bases para que en el futuro dirija sus acciones con mayor peso hacia el sector productivo alrededor de proyectos estratégicos para el logro de mejores condiciones de vida y del establecimiento de un desarrollo autosostenido en sus regiones. Los proyectos productivos serán en el eje alrededor del cual se generen programas complementarios de otros sectores, se coordinen las acciones de las entidades nacionales y se convoque la participación de

las agencias regionales y locales, tanto públicas como del sector privado.

El futuro de la descentralización apunta hacia una mayor responsabilidad por parte de los municipios en las funciones que le fueron transferidas. En este contexto el PNR podría abandonar su función ejecutora a mediano plazo, fortaleciendo su capacidad de coordinación y gestión interinstitucional.

Finalmente, es importante considerar que si bien este modelo ha demostrado su efectividad y logros, ha debido librar una batalla cotidiana y permanente para enmendar fallas y superar limitaciones. Para el futuro, la operación eficiente y plena de este tipo de modelo institucional para una descentralización real, es decir democrática y de mayor justicia social, requiere reformas sustanciales del Estado para que la gestión pública pueda ser manejada totalmente dentro de los parámetros de eficiencia, participación ciudadana y descentralización. Una vez esto sea una realidad, el PNR podría desaparecer como programa especial ya que cumplió su cometido.