

## capítulo cuatro

# EL PLAN NACIONAL DE REHABILITACION

### SECCION I: PRESENTACION

De acuerdo con los antecedentes políticos y económicos fundamentales del desarrollo histórico reciente del país, la dinámica alcanzada por las manifestaciones del malestar social tienden a desbordar, de manera creciente, las capacidades de manejo político del Estado. En este contexto, particularmente convulsionado en los últimos años del decenio de 1.970 y en los primeros de la siguiente década, el Gobierno presidido por Belisario Betancour (1982-1986) propuso al país, a finales de 1982 la realización del denominado Plan Nacional de Rehabilitación - PNR.<sup>(1)</sup>

Inicialmente se formuló como objetivo del Plan "contribuir a la obtención y consolidación, en las zonas afectadas por la violencia, del clima de paz al que aspiran todos los colombianos y que necesita la Nación para avanzar por el camino del progreso y el bienestar". En este caso, como en el del DRI, se enfatizaba la orientación de la acción del Estado hacia territorios específicos ("zonas afectadas por la violencia"), planteamiento que se sostuvo al reformar la siguiente administración el objetivo del PNR; "beneficiar a las personas, zonas y actividades que hasta hoy han permanecido afectadas por situaciones de pobreza y desintegradas del progreso económico y social del país".<sup>(2)</sup>

(1) Presidencia de la República, *Plan Nacional de Rehabilitación (Plan social para la Paz)*, Bogotá, Julio 1985, p. 38.

(2) Virgilio Barco, *Plan Nacional de Rehabilitación; una estrategia de desarrollo social y regional para la Reconciliación*, Presidencia de la República, Bogotá, 1 988.

La reformulación por parte del nuevo Gobierno respondía a razones políticas, ya que se pretendía minimizar la problemática de la violencia: el Partido Liberal, en el Gobierno, consideraba que al proponer su tratamiento como prioritario para la acción del Estado se había dado un excesivo protagonismo a las guerrillas en la administración anterior. Sin embargo, como se advirtió previamente, continuó presente la problemática territorial. En la primera formulación del PNR se advirtió cómo "las áreas donde los enfrentamientos armados han dejado de ser choques esporádicos para afectar sensiblemente las condiciones de vida de los habitantes, han sido consideradas como las regiones objeto del Plan".

Dentro de esa primera aproximación se elaboró igualmente una caracterización económica de estas regiones, las cuales presentarían la siguiente tipificación:

- a. Regiones con una función básica de producción: productores de petróleo, banano, metales preciosos.
- b. Regiones con una función de distribución: municipios distribuidos alrededor de los principales ejes de comunicación.
- c. Regiones con una función de apertura de la frontera económica<sup>(3)</sup>

Posteriormente se llegó a una caracterización más amplia de las regiones agrarias afectadas sistemáticamente por los conflictos, las cuales correspondían a los siguientes tipos:

- a. Regiones de colonización espontánea.
- b. Regiones de enclave.
- c. Regiones de agricultura deprimida.
- d. Regiones de comunidades indígenas.

Dada la particular relevancia de los conflictos políticos dentro de la gestión gubernamental, se decidió, desde un principio establecer la coordinación del PNR en una dependencia de la Presidencia de la República, la Secretaría de Integración Popular, (SIP).

Bajo la administración Barco se responsabilizó del desarrollo del Plan a la Consejería para la Normalización y Rehabilitación, quedando en la SIP la coordinación y gestión del Plan. Este contaría con la colaboración del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y los Gobiernos seccionales (Departamentos, Intendencias y Comisarías) en funciones de apoyo y la participación directa de las entidades ejecutoras, siguiendo un esquema similar al del DRI.

Del objetivo central del PNR expuesto previamente, se desprendía el propósito de extender la presencia del Estado a aquellas regiones de las

(3) DANE, Presidencia de la República, *El Plan Social por la Paz. Una estrategia de Participación comunitaria*, DANE, Bogotá, 1.986.

cuales había estado ausente en razón de su desarrollo histórico y económico; pero más aún, como de una forma neutral lo planteó el Presidente Barco, se trataba de "reconciliar a las comunidades con el Estado"<sup>(4)</sup> expresión que reconocía los conflictos generados, con una amplia responsabilidad del propio Estado.

Este propósito de "acercamiento" a las comunidades y a las regiones se tradujo a el diseño de los mecanismos de coordinación regional, o como se los ha denominado, los "instrumentos de participación y concertación". Tales instrumentos son los Consejos de Rehabilitación, los Planes Regionales de Rehabilitación y el Fondo de Proyectos Especiales.

## **SECCION 2: ESTRUCTURA DEL PNR**

### **I. los Consejos de Rehabilitación**

Dentro del ordenamiento vertical descendente se constituyeron estos Consejos a nivel Departamental, Intendencial, Comisarial y Municipal de acuerdo con la cobertura propuesta en cada división político-administrativa. Esta fue determinada inicialmente por la presencia de los conflictos armados en los municipios de su jurisdicción, pero luego fueron introducidos otros indicadores de tipo socio-económico, consistentes con el viraje del discurso oficial desde la preocupación por la violencia hacia el compromiso con la "erradicación de la pobreza absoluta", en boga entonces dentro de las agencias internacionales.

En desarrollo del PNR el Gobierno Barco emitió el Decreto 3270 de 1986 mediante el cual fueron creados los Consejos de Rehabilitación, considerados por el mandatario como "expresión del programa de descentralización". Estos son caracterizados como instancias de coordinación entre las oficinas de la Presidencia de la República (Consejería para la Reconciliación, SIP), los Gobiernos seccionales, las entidades ejecutoras y las comunidades; su carácter, en general, es el de organismos de concertación entre los representantes del sector estatal y los beneficiarios del Plan en lo referente a la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del PNR: Los consejos están conformados por representantes de las administraciones departamentales, intendenciales o municipales quienes las presiden. Participan igualmente representantes de la Iglesia Católica, de organizaciones cívicas, gremiales y comunitarias, las entidades públicas ejecutoras del Plan, un delegado de la SIP y representantes de los partidos políticos legalmente reconocidos. En el interior de los Consejos se constituyen, con fines operativos, Comités de Trabajo, para atender aspectos sectoriales, de carácter técnico o financiero.

(4) Virgilio Barco, *op.cit.*

## **2. los Planes Regionales de Rehabilitación**

Constituyen esquemas de organización de las propuestas identificadas por las comunidades, en las cuales se plasman los objetivos de las inversiones, la participación de las entidades ejecutoras y de las comunidades para la realización de los proyectos. Son definidos como un "mecanismo para encauzar las solicitudes de la comunidad dentro de un documento técnico que sirva de fundamento al Gobierno Nacional, Departamental (intendencial o comisarial) y Municipal, para tomar las decisiones de inversiones en programas y proyectos en beneficio de la región".<sup>(5)</sup>

## **3. El Fondo de Inversión para Proyectos Especiales**

Fué constituido con el propósito de asignar a cada región y municipio dentro del Plan, una cuota de inversión, cuya distribución está en manos de los distintos Consejos de Rehabilitación. El valor de éste fondo en 1.988 fue de \$ 8.000 millones de pesos (US\$ 2 millones) y la propuesta de la Presidencia es la de mantener como mínimo este nivel.

Se han asignado tres propósitos fundamentales al Fondo: a) fortalecer la participación de la comunidad en el trabajo de los Consejos; b) situar recursos para el financiamiento de proyectos de nivel veredal y municipal que, por su naturaleza, mínimo valor y alcance estrictamente local, tienden a excluirse de las prioridades identificadas a nivel nacional e, c) inducir en las entidades ejecutoras del PNR la conveniencia y la estrategia de contratar algunas obras directamente con la comunidad.

El propósito de estimular la participación comunitaria como elemento guía de la constitución del Fondo se ha traducido en tres criterios de operación del mismo:

1. La selección de los proyectos por financiar es de competencia exclusiva de los representantes de la comunidad en los Consejos de Rehabilitación.
2. La ejecución y seguimiento de los proyectos está a cargo totalmente de las organizaciones de la comunidad, escogidas por los Consejos de Rehabilitación, para recibir los recursos y ejecutar las obras y programas.
3. Los proyectos financiables deben tener carácter estrictamente local y permitir la participación de la comunidad de manera amplia y diversa.

Se ha pretendido dar cumplimiento a los dos primeros criterios excluyendo de las votaciones a todos los funcionarios públicos, con excepción de los Alcaldes. Al mismo tiempo, solamente pueden escogerse como con

(5) V. Barco, *op. cit.*, p. 159

tratista a las Juntas de acción comunal, cooperativas, cabildos indígenas, asociaciones de usuarios campesinos y asociaciones cívicas establecidas en el municipio. Por otra parte, la reglamentación del Fondo exige ubicar los recursos en proyectos localizados en zonas rurales, cuyo valor y características permitan su completa ejecución en un término no superior a un año<sup>(6)</sup>.

La localización de las inversiones en las áreas rurales de los municipios atendidos por el PNR está en concordancia con lo dispuesto por uno de los instrumentos básicos de la descentralización, la Ley 12 de 1986. Según la misma "En los municipios donde la mayoría de la población está localizada fuera de la cabecera municipal, será obligatorio invertir al menos el 50% de la participación del impuesto a las ventas en sus zonas rurales o corregimientos, pero en los municipios menores de 109.999 habitantes donde la mayoría de la población vive en la cabecera, será obligatorio invertir al menos el 20% de la participación del impuesto a las ventas en sus zonas rurales y corregimientos".<sup>(7)</sup>

### **SECCION 3: RECURSOS Y ALCANZOS DEL PNR**

En el momento en el cual se realizó este estudio (1989) el plan cubría 297 municipios del país, equivalentes al 48% de su superficie total, con una población de 4.8 millones de personas (16% de la población total), distribuida entre un 35% urbana y un 65% rural. En algunos Departamentos, Intendencias y Comisarias está inscrita en el PNR la totalidad de sus municipios, como es el caso del Chocó, en la región Pacífica, Sucre (Costa Caribe), Caquetá, Arauca, Guaviare, Putumayo y Vichada (Orinoquia y Amazonia); son éstas, zonas con una baja concentración poblacional y en gran medida se trata de áreas en colonización, con agudos conflictos agrarios manifiestos en la presencia de guerrillas y en la acción intimidatoria de grupos paramilitares financiados por narcotraficantes y terratenientes, con apoyo de unidades del Ejército.

Otros departamentos tienen también un número significativo de sus municipios incorporados dentro del PNR: Cauca, 91%; Huila, 59%; Norte de Santander, 48%.

Desde el punto de vista regional, luego de la Orinoquia y Amazonía, incorporadas en su totalidad, siguen la región Pacífica, con el 57% de sus municipios dentro del Plan y el 47% de su población y la región Atlántica o Caribe con el 46% de sus jurisdicciones municipales y el 31% de sus habitantes dentro de la cobertura del PNR.

(6) Ver: Secretaría de Integración Popular, "Formulación de Planes Regionales de Rehabilitación", Cartilla orientadora dirigida a los Delegados de Rehabilitación, Bogotá, 1987

(7) Ley 12 de 1986, artículo 8

La evolución presupuestal del Plan hace evidente su significado dentro de la gestión de las dos administraciones que lo han incluido en sus respectivos Planes de Desarrollo. Durante el período 1983-1986 el PNR contó con una asignación de 68.000 millones de pesos (US \$202 millones), sin incluir 4.000 (US \$10 millones) de reservas de la vigencia anterior <sup>(8)</sup> y para 1988 fueron presupuestados 84.565 millones de pesos (US \$221 millones) provenientes de distintas fuentes <sup>(9)</sup>, sin incluir recursos de la Caja Agraria y el Fondo DRI, el cual está ya financiando obras en algunos municipios inscritos en el PNR. <sup>(10)</sup>

En términos presupuestales, 1989 presentó un descenso a 71.340 millones de pesos (US \$187 millones). Sin embargo, en términos reales este descenso ha sido sostenido, debido a dos factores; el primero, la política restrictiva del gasto público y en segundo lugar las limitaciones en el flujo de los recursos provenientes de créditos externos, los cuales participan en un 40% del total de las inversiones.

Con respecto a los problemas de ejecución del gasto público, la Contraloría General de la República señalaba a mediados de 1988 al estudiar la evolución del PNR; "Al iniciarse el segundo semestre (de 1988) el total de recursos apropiados por el Plan era de \$46.164.8 millones (US \$121 millones).

Sobre ellos se habían girado solo 2.200 millones (US \$5.7 millones) y pagado \$786 (US \$2 millones). La bajísima ejecución resultante, tomando cualquiera de estas sumas con relación a la apropiación, se explica en parte por la demora en la incorporación de las partidas financiadas con el crédito Concorde. Ello a su vez es consecuencia de la normatividad presupuestal, que impide la contabilización de crédito externo aún no perfeccionado". <sup>(11)</sup>

Esta última explicación pone de relieve, además, los problemas derivados del endeudamiento externo y del manejo dado al mismo por parte del Gobierno colombiano. Colombia, sin catalogarse como uno de los mayores deudores de la región (US \$18 mil millones en 1988) ha preferido ser calificado como "pagador cumplido" que reestructurar su deuda; esta decisión, sin embargo, no ha tenido un reconocimiento por parte de las entidades financieras internacionales en términos de facilitar el flujo de nuevos recursos, ni aún de aquellos ya contratados. <sup>(12)</sup>

(8) Ver Contraloría General de la República, *Informe Financiero*, Bogotá, Junio 1988

(9) Ley Presupuesto, 1988

(10) Crédito del Banco Mundial, aún en negociación.

(11) Contraloría General de la República, *op. cit.*, p.p. 16-17

(12) Ver José A. Ocampo, E. Lora, *Colombia y la Deuda Externa, De la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochenta*, Tercer Mundo, FEDESARROLLO, Bogotá, 1988, p. 164

En cuanto a los alcances del PNR debe señalarse como la organización de los Consejos en las regiones despertó un amplio interés y notables iniciativas dentro de las comunidades<sup>(13)</sup>.

No obstante, la lenta ejecución de los recursos y la gradual paralización de los proyectos afectó la credibilidad del Gobierno en las regiones. A ello se agregan procesos políticos complejos que tienden a dismantelar los propósitos centrales del plan en términos de la "reconciliación del estado con las comunidades"

En efecto, en regiones como Arauca y Caquetá, en donde el partido liberal ha contado tradicionalmente con las mayorías electorales, sus dirigentes locales asumieron un férreo control de la representación en los Concejos de Rehabilitación, cerrando su ingreso a los representantes de otras corrientes políticas. De otra parte, las acciones de la "guerra sucia", marcadamente aguda en las áreas de conflictos agrarios, produjeron en solo 12 meses 14 masacres y entre Enero y Abril de 1989, el asesinato de 2.342 personas, de ellas 235 campesinos y 89 representantes de partidos políticos, 45 de partidos de la oposición.<sup>(14)</sup> con lo cual se afectó nuevamente el proceso de participación comunitaria.

Estos limitantes se agregaron a otra serie de factores actuantes en su etapa inicial, asociados con la política y los problemas de la paz. En un estudio pre-evaluativo del PNR realizado por la Universidad Nacional<sup>(15)</sup> se señalan, de una parte la ausencia de los flujos de los recursos y de otra los cambios en la concepción política del Plan como factores que frenaron el desarrollo participativo del PNR: "No fueron así, alentadores los logros en materia de participación, promovidos desde las entidades estatales. Ello supone, obliga, la acción coordinada y la difusión inter-institucional de metodologías participativas. La formación y organización participativa exigen proyectos y realizaciones que la concreten. No truncarlas implica acción integrada de las entidades. Esta no fue la característica de la primera etapa del plan. Por eso fue desaprovechada la potencialidad existente en entidades que individualmente han avanzado en la utilización de metodologías participativas".

(13) Ver Jaime Jaramillo, et al., *colonización, Coca y Guerrilla*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 1986, en particular pp. 179 y sgts.

(14) Ver "Cien días vistos por el CINEP", No. 6, Bogotá, junio 1989 "Una lectura de la Violencia", p.p. 14-15.

(15) Ver Luisa Aguilar et. al., *Investigación evaluativa del Plan Nacional de Rehabilitación*. CID, Universidad Nacional, Bogotá, 1988 pp. 80-81.