

La participación de la comunidad beneficiaria en los programas y proyectos de inversión social: experiencias del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) Colombia

Juan Diego Granados Sánchez*

* Ex-Asesor PNR Corpes de Occidente.
Profesor Asistente de la Facultad de Minas de la
Universidad Nacional de Colombia

1. PRESENTACION

"(...) No se cómo resolver el problema de la pobreza y ni siquiera estoy seguro de que sea la pobreza el problema a resolver; tal vez no sea mas que un sintoma. En un país rico, como los Estados Unidos, si la pobreza consiste en falta de dinero y de recursos, la considero un problema de hecho insignificante. No puedo, pues, decir si la pobreza es un sintoma o una causa, ni cómo habría que resolverla en términos puramente económicos. Pero si estoy seguro de que cuando un pueblo es impotente y su destino está controlado por los poderosos, entonces, sean ricos o pobres, vive en la ignorancia y en la frustración porque se ha visto privado de experiencia y de responsabilidad, tanto en términos de individuo como de comunidad. En el mundo moderno no hay sustituto para este tipo de experiencia. Es necesario hacerla para hacer elecciones racionales, para vivir en un mundo al que uno se sienta capaz de enfrentar, sin sentirse frustrado por él. Nadie puede obtener tal experiencia si no puede tomar decisiones por sí mismo, junto con sus compañeros en su comunidad local. No hay nivel de educación formal ni suma de dinero que puedan reemplazar estas experiencias vitales básicas para el ser humano. El que el indio no entienda la economía moderna es debido a que jamás ha intervenido en ella. Alguien ha tomado por él las decisiones correspondientes. Las <<limosnas>> consistentes en ropa o en comida no corroen el carácter; lo corroe la falta de poder sobre su propio destino. Y podría agregar que la autoestima es una parte importante del carácter. Nadie llega a ser competente si carece de la experiencia necesaria para ello y de la capacidad de tomar decisiones que hagan manifiesta la competencia. (...) La democracia no sólo es algo bueno en abstracto; es necesaria para la condición humana; y el epitome de la democracia es la responsabilidad de los individuos y de las comunidades de personas. No

puede haber responsabilidad a menos que la gente pueda tomar decisiones y mantenerlas o fracasar con ellas. (...)"

La anterior cita corresponde a apartes de un discurso que el indio ponca Clyde Warrior proyectó para un congreso sobre la Guerra contra la Pobreza en los Estados Unidos y que jamás fue pronunciado, porque no se lo permitieron¹. Tal vez, como dice Merton, porque "sus ideas se acercaban demasiado a la raíz misma del problema".

Esta reflexión se enmarca, en gran medida, en lo que ha sido el hilo conductor de las actividades, que el Plan Nacional de Rehabilitación, ha pretendido realizar a lo largo de 11 años de existencia en Colombia: transferir, a las comunidades locales mismas, el poder sobre las decisiones que afectan su propio desarrollo.

A través de instancias de participación y concertación, como los Consejos de Rehabilitación y de mecanismos de control, como las Veedurías Populares, el PNR ha apoyado procesos de fortalecimiento de la sociedad civil en aquellos lugares donde actúa, con el convencimiento de que así el Estado podrá tener en ella, una interlocutora fuerte y capaz, para beneficio de la democracia, la convivencia pacífica y el desarrollo.

2. ANTECEDENTES

El Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) fue concebido desde sus inicios, como un proyecto político para la construcción de la paz, cuya estrategia consistió en legitimar al Estado frente a las comunidades, promoviendo la participación ciudadana, la descentralización política y administrativa, y la democratización de la gestión

¹ The Shoshoneans, por Edward Dorn, fotografías de Leroy Lucas, William Morrow, Nueva York, 1967. Citado en IFHI, por Tomas Merton, Barcelona, 1979

pública, por medio de un esfuerzo sistemático de coordinación interinstitucional.

El gobierno del Dr. Belisario Betancur Cuartas (1982-1986), reconoció como condiciones objetivas para la aparición de la violencia guerrillera: el atraso económico, el abandono estatal y la pobreza; y como estrategia para conquistar la paz: el diálogo, la creación de condiciones mínimas de infraestructura económica y social, y una mayor vinculación de los sectores tradicionalmente excluidos del desarrollo del país. Fue así como nació el PNR, con la expedición de la Ley 35 de 1982 de Amnistía para la Paz, como un conjunto de programas gubernamentales dirigidos, tanto a la reincorporación a la vida civil de los grupos desmovilizados, como a la rehabilitación de las regiones y comunidades afectadas por los enfrentamientos armados. En este período, la inversión del PNR se dirigió a la realización de obras de infraestructura básica y a programas para el sector agropecuario, en 159 municipios y 7 corregimientos intendenciales.

A pesar de que se alcanzaron importantes logros, se evidenció la necesidad de vincular las acciones del Plan a las aspiraciones de la comunidad, de articularlas con un enfoque regional y de establecer un sistema de coordinación coherente de los programas, desde el más alto nivel gubernamental. La creciente pérdida de legitimidad de las instituciones del Estado, el debilitamiento de los partidos políticos tradicionales, la clientelización de sus costumbres, la corrupción e ineficiencia administrativas y la agudización del conflicto social, manifestados en marchas campesinas y paros cívicos, exigieron, en 1986, una respuesta del Gobierno Nacional, el cual, bajo el mandato del Presidente Virgilio Barco Vargas, le dio una nueva dimensión al PNR.

El Plan se articuló a la política de lucha contra la pobreza, que buscaba apoyar el proceso Nacional

de Reconciliación y Normalización, manteniendo el diálogo con los grupos subversivos -orientado hacia su desmovilización-, y creando espacios y mecanismos institucionales amplios de participación para la tramitación pacífica de los conflictos, la protesta, la crítica, el desacuerdo y la inconformidad, buscando con ello la generación de un clima de tolerancia.

Así mismo, en el marco de la política de Rehabilitación, el PNR se propuso crear oportunidades de desarrollo en aquellas regiones en las que la desarticulación económica, la ausencia institucional y el nivel de pobreza, habían propiciado desequilibrios económicos y sociales, esta situación llevó a aumentar su cobertura a 304 municipios².

Se crearon entonces los Consejos de Rehabilitación como amplias asambleas populares que deliberaban en los municipios, las intendencias y las comisarias. Posteriormente se constituyen las Veedurías Populares, desde las que la comunidad pudo comenzar a ejercer vigilancia sobre la inversión pública.

El avance en el proceso de descentralización, con la transferencia de nuevas responsabilidades a las entidades territoriales; los casos de paralelismo del Plan frente a otras entidades estatales, debido a que algunas veces se suplantaban sus funciones; y la persistencia de muchos de los fenómenos que dieron origen al PNR, en extensas zonas con graves problemas de pobreza y aislamiento, hicieron plantear al Gobierno del Presidente César Gaviria Trujillo, unos nuevos objetivos y estrategias para el cuatrienio 1990-1994³.

La cobertura del PNR se amplió a 100 municipios más y su gestión se concentró en cuatro grandes estrategias: La ampliación y el fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana, haciendo más pluralista la composición de los Consejos de Rehabilitación; la vigorización de la capacidad de coordinación interinstitucional y el desarrollo institucional de los municipios y departamentos; la terminación paulatina de la intervención directa del Plan en algunas zonas y su desplazamiento hacia otras de menor desarrollo relativo; y la extensión del compromiso financiero de los departamentos y municipios, con miras a aumentar la capacidad de inversión del Plan y a comprometer a los respectivos gobiernos en la ejecución de los programas.

A mediados de 1991, se expide la nueva Constitución Política de Colombia y muchos de los postulados del Plan quedaron plasmados en ella.

En efecto, *"hechos como la Asamblea Nacional Constituyente, que acogió parte de la filosofía del Plan y la generalizó a diferentes procesos e instituciones del país, la modernización del Estado y la profundización del proceso de descentralización y autonomía local y regional, que exige para departamentos y municipios nuevas responsabilidades y mayores transferencias de recursos del nivel central, unido al ya mencionado esquema de temporalidad y selectividad de las acciones del Plan, definen un nuevo entorno institucional, orientado más hacia el mantenimiento de sus objetivos políticos y menos hacia acciones sectoriales. Se debe buscar que sus elementos reconocidos como exitosos y novedosos en el área política, económica y social se transfieran y perduren en el nuevo orden institucional vigente, lo cual va a*

² Memorias del PNR 1982-1994.

³ República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, SIP, El PNR 1991-1994: Orientación, Cobertura y financiación. Documento CONPES DNP-2523-UDT-SIP, marzo 1991

*implicar cambios de actitudes, simplificación de funciones y reducción del equipo de trabajo"*⁴.

A raíz de los cambios introducidos por la Constitución, el PNR concentró sus acciones en los 450 municipios a los que amplió su cobertura, en tres campos: En lo político, se buscó el desarrollo y fortalecimiento de los procesos participativos, con énfasis en la ampliación de los Consejos de Rehabilitación y en el apoyo a las Veedurías Populares. En lo regional, se dirigieron los esfuerzos hacia la consolidación del proceso de descentralización, mejorando la capacidad de planeación y apoyando el desarrollo institucional de los entes territoriales. Y en lo socioeconómico, centró su acción en primer lugar, en la ejecución de proyectos que elevaran el nivel de vida de la población, con la coordinación de inversiones en educación, salud y saneamiento básico, y en segundo lugar, en la creación de las bases instrumentales para la promoción y el desarrollo de proyectos productivos para pequeños y medianos productores del campo.

3. LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD BENEFICIARIA: LA PROPUESTA POLITICA DEL PNR

"(...) esa experiencia ha demostrado que la pobreza no es simplemente un problema económico o social que tenga que ver por ejemplo con la carencia de techo o alimento, sino también un problema político que tiene que ver con la precaria capacidad de grandes sectores de la población para influir en la toma de decisiones y

*para hacerse presentes en los centros importantes de poder (...) Con la democracia participativa se buscaría la creación de escenarios y procesos para filtrar expectativas, contraponer intereses y evaluar la complejidad de los problemas, con el fin de adecuar las aspiraciones de los ciudadanos a las posibilidades reales del Estado y orientar las acciones estatales a atender las prioridades de los propios ciudadanos (...) El PNR es un ejemplo de cómo la democracia participativa sirve para filtrar expectativas, para canalizarlas y para promover también un desarrollo equitativo (...) Lo que se propone con la democracia participativa es que la participación sea un sustituto de la acción violenta"*⁵.

Tal como se mencionó anteriormente, el hilo conductor del trabajo del PNR en toda su historia ha sido la creación de espacios para la discusión y la pedagogía políticas y la apertura a la participación de nuevas fuerzas sociales, buscando reivindicar la demanda del ciudadano para que se le reconozca como el centro y la razón de ser de la organización estatal, para que las entidades públicas estén subordinadas a los intereses de la sociedad y para que el desarrollo no se decida sin su intervención directa, en otras palabras, para que el poder sea ejercido por el ciudadano mismo. Muchos son los testimonios de líderes comunitarios, de autoridades locales, de funcionarios de entidades o de ciudadanos del común, que dan cuenta de sus experiencias en la cultura de la participación, a través de los mecanismos del PNR. Entre otros, podemos citar los siguientes:

"(...) En verdad que la organización de las comunidades aquí se hizo porque salieron después

⁴ Perfetti del Corral, Juan José y Guerra de Mesa, María del Rosario, Los beneficiarios del gasto público social en las áreas rurales, DNP-Misión de apoyo a la descentralización y focalización de los servicios sociales, Bogotá, 1993

⁵ Cepeda, Manuel José, Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo, Consejería Presidencial para el Desarrollo de la Constitución, Bogotá, 1993.

de la marcha, cuando yo llegué a esta región, se encontraban las acciones comunales pero inactivas, después de que ya hicimos las marchas campesinas, ya nos empezamos a organizar verdaderamente, porque nos habían dicho que si no nos organizábamos, no podíamos estar reclamando, en cambio, si nos organizábamos en agrupaciones para pedir lo que necesitábamos de reivindicaciones, teníamos derecho (...) cuando salimos de la marcha empezó a gestionarse este programa que llegó aquí en el 87 que fue cuando nosotros conformamos el Consejo Municipal de Rehabilitación (...). Gilberto Montoya Líder comunitario Morales (Bolívar)

"(...) No había diseño de una gran asamblea donde el pueblo tuviera realmente cabida, ya que los Concejos Municipales pues siempre habían estado estructurados por un grupo determinado. En cambio los Consejos de Rehabilitación han sido las grandes asambleas donde el pueblo ya tuvo cabida, y ya tuvo una manera de hacerse escuchar. Porque participaba y participa de una manera activa, manifestando su descontento, manifestando sus proyectos, y al mismo tiempo buscando soluciones a sus propios problemas (...)" José Joaquín Ipiá Líder Corinto (Cauca)

En efecto, los Consejos de Rehabilitación se han convertido en mesas de negociación y de concertación entre el gobierno y la comunidad, en escenarios de encuentro entre el ciudadano y el Estado, en foros abiertos y democráticos donde acuden el colono, el campesino, el pescador y la mujer rural, el minero, los jóvenes, el gobernador indígena y las comunidades negras, el pequeño artesano, el cura, el militar, el presidente de la acción comunal y el representante de los productores.

Reunidos periódicamente, para el final del período 1987-1993 habían tenido lugar 8.985 reuniones de Consejos de Rehabilitación en los municipios PNR del país. Así como han sido asambleas

multitudinarias en la plaza pública, también se han llevado a cabo como pequeñas reuniones en el salón comunal, a donde han acudido representantes de más de 10.350 organizaciones sociales diversas como Juntas de Acción Comunal, cooperativas, asociaciones de productores, organizaciones cívicas y gremiales, cabildos indígenas, entre otras.

Con el propósito de promover, encauzar y fortalecer la participación de las comunidades y dar respuesta concreta a las necesidades que se plantean en los Consejos de Rehabilitación, en 1987 el PNR puso en marcha el Fondo de Inversión de Proyectos Especiales. Con este, se entregaron al Consejo recursos financieros para atender algunas de las demandas provenientes de la vereda, el municipio o la región, que por su naturaleza, costo y magnitud quedaban excluidas de los programas prioritarios usualmente señalados a nivel nacional.

Las comunidades a lo largo de un proceso deliberativo y en coordinación con el Alcalde, han decidido autónomamente las obras a emprender y los entes encargados de su construcción, el costo, el tiempo, la vigilancia de los recursos y la culminación de las obras en un ambiente de discusión y colaboración que beneficia a toda la comunidad y evita las preferencias políticas o de grupo.

Organizados en Comités de Trabajo en las áreas social, de infraestructura y productiva, los representantes de las fuerzas vivas y de las entidades con asiento en el municipio, han adelantado una tarea ordenada y sistemática en la priorización de los proyectos. Estos Comités se han encargado de dar sustento técnico a las iniciativas emanadas de los Consejos de Rehabilitación y de estructurarlas en proyectos coherentes y realizables.

Una vez jerarquizados, son remitidos al Consejo para su validación, en donde las decisiones se han tomado por consenso o, algunas veces, con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus miembros permanentes. Aquellos proyectos que por su alcance y proyección superan el nivel municipal, son remitidos para su estudio y posible financiación a otras instancias como la regional y la nacional.

En estos niveles, al PNR le ha correspondido la misión de convocar a las entidades ejecutoras, para que confluyan hacia el logro de sus objetivos; para que los programas a su cargo se concreten regional y localmente, pues de la oportunidad y la efectividad de las respuestas del Estado a los requerimientos de las comunidades depende en buena medida el aumento de su legitimidad. La coordinación institucional ha sido entendida como una práctica de gestión que ha permitido armonizar políticas, articular y complementar esfuerzos técnicos, humanos y financieros de diversa procedencia, en torno a propósitos comunes.

Los núcleos de capacitación integral que han funcionado al interior de los Consejos de Rehabilitación, se han constituido en un punto de partida para la obtención de diagnósticos que son útiles para la planeación municipal y para la conformación de un banco de proyectos.

No obstante los alcances logrados, se presentan dificultades en el proceso y se han generado ciertas costumbres, que desvirtúan los principios de amplia participación y transparencia en la gestión. Estos han merecido especial atención, por parte del Plan y han obligado a la búsqueda de nuevas estrategias y áreas de énfasis.

A pesar de que la convocatoria a las reuniones de los Consejos es totalmente amplia, prioritariamente concurren las Juntas de Acción Comunal y en algunas zonas, los cabildos indígenas, como las

organizaciones más representativas de las comunidades. Esto puede derivarse del tipo de proyectos aprobados, que responden a sus necesidades más apremiantes, de infraestructura, principalmente, alrededor de los cuales la comunidad trabaja aportando para su ejecución, generalmente, la mano de obra no calificada.

Este hecho también ha contribuido a que las Veedurías Populares de la ejecución de los proyectos, finalicen con la terminación de la obra y no aglutinen a las comunidades en la etapa de operación y sostenibilidad de los mismos.

Encaminado a abordar estas dificultades y como propuesta de trabajo actual, el énfasis de las actividades del PNR se centra en el fortalecimiento de la sociedad civil y las organizaciones sociales, con programas como el de la Escuela para la Democracia y la Convivencia; en el apoyo a procesos de desarrollo institucional de las entidades territoriales, con programas de capacitación en temas como la ley de transferencias y recursos, el voto programático y los planes de desarrollo, entre otros; y finalmente, en comprometer a la comunidad y a las entidades encargadas de ello, en el control y la veeduría de los procesos, más que de los contratos y la ejecución física de las obras, con talleres regionalizados sobre el tema.

En el marco de un convenio de cooperación con el Instituto para el Desarrollo de la Democracia, Luis Carlos Galán y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, se ha organizado y programado la Escuela para la Democracia y la Convivencia, como un proceso pedagógico de formación ciudadana que contribuirá a la construcción de una cultura política de respeto, convivencia y democracia.

La Escuela busca hacer aportes a la articulación y cualificación de los procesos de participación

social y ciudadana, que incidan en las políticas de desarrollo local, subregional y regional; busca también proporcionar elementos y estrategias que permitan la solución pacífica de los conflictos, la identificación de tareas, responsabilidades y acciones para la construcción de la democracia participativa.

Con ocho temas centrales: Pensando en todos (Actores y escenarios), Democracia y vida cotidiana (todos los días), Filosofía y cultura política, Constituyente y Constitución, Democracia local, Justicia y Paz, Transformación y negociación de conflictos y un tema final libre escogido por los estudiantes, la Escuela ha iniciado actividades en cerca de 22 sedes a lo largo del país.

De otro lado, la necesidad, urgencia e iniciativas de desarrollos legislativos de los preceptos constitucionales para el control y vigilancia de la gestión pública, motivaron al PNR a propiciar la conformación de un Comité Interinstitucional sobre Veeduría Ciudadanas que pretende articular e integrar las iniciativas y experiencias de los órganos de control del Estado (Contraloría General de la República, Procuraduría, Defensoría del Pueblo); los entes de planeación y definición de políticas públicas y de modernización del Estado, con la cooperación y orientación de la Consejería para el Desarrollo de la Constitución. Este Comité aprobó la realización de 15 talleres regionalizados con la participación de representantes calificados de la comunidad y personeros municipales, de los cuales se han llevado a cabo ocho. Una evaluación global de las experiencias derivadas en estos talleres ha permitido valorar la participación ciudadana en la vigilancia y control de las políticas públicas, la trascendencia de la veeduría de los recursos públicos del PNR a la veeduría total de los recursos públicos, anclada en los ciudadanos y sus

organizaciones más que en los órganos de control del Estado, entre otras.

4. ACTIVIDADES EN MARCHA. ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA

El espíritu de la participación comunitaria que recorre la Constitución Política de 1991, ha conducido a que las acciones estatales en diversos sectores, estén acompañadas de este componente, lo cual ha determinado que el PNR tenga un campo de acción importante en la coordinación de las acciones del Plan en cabeza de los Gobernadores y en la transferencia de los mecanismos de gestión pública participativa a los Departamentos y sus municipios. Se ha evidenciado la necesidad de buscar mecanismos de concertación, coordinación interinstitucional y participación comunitaria que permitan tener un sistema coherente de planeación participativa de abajo hacia arriba, y a la vez, unos espacios únicos de concertación en lo local, lo subregional y lo regional, que ayuden a cualificar la participación de las comunidades e impulsen la consolidación de organizaciones de mayor nivel. Algunas experiencias del Plan en este sentido, muestran la necesidad de diseñar mecanismos para la articulación e integración de los procesos participativos, como condición para que puedan nutrirse en una perspectiva cada vez más amplia de lo local, pasando por lo subregional y lo departamental, hacia lo nacional y viceversa; acorde con las políticas de descentralización y planificación.

Con el objetivo de integrar las acciones de los diferentes estamentos en la construcción de un proceso que incluya en la gestión pública la participación de la comunidad, con elementos de tipo político para el manejo del conflicto social y de tipo técnico para la planeación, se han propuesto instancias unificadas.

En ellas deben concurrir tres componentes básicos: Los problemas y necesidades de las comunidades, manifestos a través de sus organizaciones, en lo posible de grado superior a las Juntas de Acción Comunal, pretendiendo con ello generar espacios para la discusión democrática de verdaderos conflictos de intereses; el aspecto técnico, representado por las entidades de los diferentes niveles quiénes darán viabilidad técnica a las posibles soluciones y en tercer lugar, el componente político que posibilite el compromiso presupuestal para la viabilidad financiera de los proyectos, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y el desarrollo institucional de las administraciones públicas. Un esquema como el planteado se muestra en la figura No 1.

4.1 NIVEL LOCAL

Como instancia única de concertación en el nivel local se propone un Consejo Municipal de Planeación y Participación Ciudadana, creado

mediante Acuerdo del Concejo, plebiscito, consulta popular o iniciativa legislativa, teniendo en cuenta las opciones que brinda la Constitución Política y de acuerdo con la ley de mecanismos de participación ciudadana. Podrá estar conformado por los siguientes Consejeros:

A. Componente Político:

El Alcalde Municipal, quien lo presidirá; los integrantes del Concejo Municipal; representantes de los partidos o movimientos políticos y cada uno de los Gobernadores de los Cabildos o las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas asentadas en el Municipio.

B. Componente de Necesidades y Problemas:

Representantes de las organizaciones sociales, cívicas, gremiales o comunitarias, que desarrollen actividades en el Municipio; los integrantes de las Juntas Administradoras Locales de los corregimientos, legalmente constituidas y un representante de cada una de las Juntas



Figura 1 Instancias unificadas de concertación

Administradoras Locales de las comunas, legalmente constituidas; un representante por cada centro de conciliación existente en el Municipio y los conciliadores en equidad creados por la Ley 23 de 1991. Representantes de la Iglesia Católica en el Municipio y de cada una de las otras iglesias o cultos religiosos oficialmente reconocidos; el Personero Municipal; el comandante de Policía y el comandante de Brigada, Grupo o Batallón de las Fuerzas Armadas que tengan jurisdicción sobre el Municipio.

C Componente Técnico:

Representantes de cada una de las entidades estatales del orden nacional, departamental y municipal que adelanten acciones en el Municipio y Un secretario técnico; que debería ser el jefe de planeación Municipal o quien ejerza sus funciones. Cada uno de los componentes básicos tiene unas instancias propias de preparación, organización, estudio y análisis de los temas propios de sus actividades y competencias.

4.1.1 COMITÉ TÉCNICO MUNICIPAL

Es la instancia de estudio, análisis y formulación técnica de los proyectos y está conformado por el Alcalde municipal o su delegado (el secretario de planeación, donde exista), quien lo coordina, y por los funcionarios de las entidades del orden municipal, departamental y nacional, de acuerdo con su especialidad sectorial.

El comité funciona bajo dos modalidades: Sesión plena del Comité trabajando en un tema sectorial (Social salud y educación, Infraestructura y Producción) o división en comisiones sectoriales que finalizarán en una plenaria. Cuenta como insumo para su trabajo con información proveniente de solicitudes surgidas de los Consejos, de estudios, de diagnósticos y de planes existentes en el Municipio, de indicadores: demográficos, educativos, de salud, de

equipamiento físico, de oferta y demanda tecnológica, de infraestructura de producción y de comercialización, del presupuesto municipal y de las entidades y del Plan de Desarrollo Municipal. El Comité debe presentar al Consejo una propuesta de solución que contenga: la viabilidad técnica - verificar si el proyecto cuenta con diseños, presupuestos y estudios, en caso contrario, gestionar su elaboración, ante quien corresponda; la viabilidad económica - verificar si el proyecto cuenta con la correspondiente financiación del Municipio, comunidad y entidades; y el impacto económico, social, político y ambiental del proyecto.

Adicionalmente, el Comité debe apoyar la creación o consolidación de un banco de proyectos municipal, como herramienta para el mejoramiento de los procesos de programación, ejecución y seguimiento de los recursos de inversión del Municipio, en el marco del proceso de descentralización y autonomía local. La figura N° 2 ilustra la composición del Comité técnico y el flujo de la información.

Los otros dos componentes: el de los problemas y necesidades y el político, tienen sus instancias en las organizaciones comunitarias existentes, los primeros, y en el Concejo Municipal y las sedes políticas de los diferentes partidos y grupos, los segundos.

4.1.2 FUNCIONES DEL CONSEJO

Los Consejos Municipales de Planeación y Participación Ciudadana, tienen, entre otras, las siguientes funciones:

Proponer programas, proyectos y actividades que contribuyan al desarrollo político, social, económico, ambiental y cultural de la comunidad, para que sean incluidos en los presupuestos y los planes que adopten las diferentes entidades

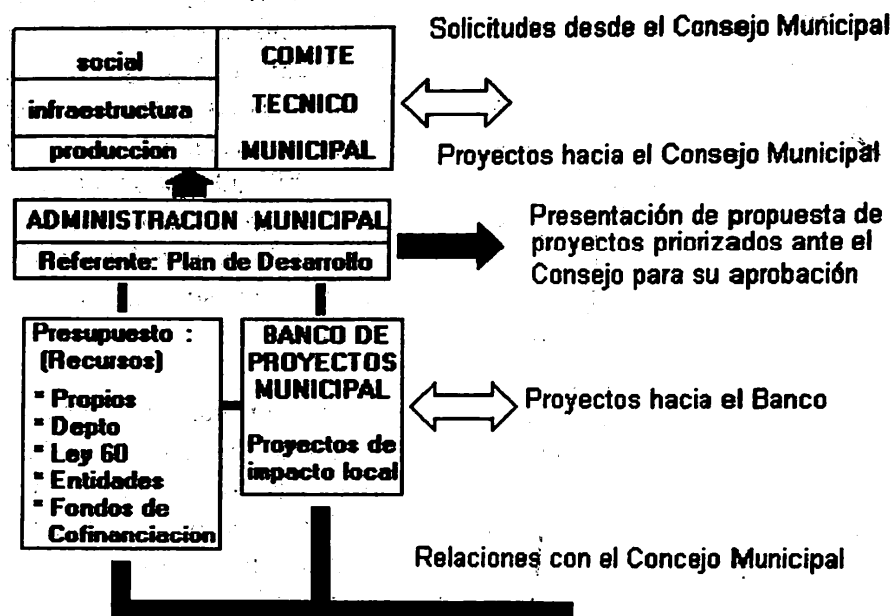


Figura 2. Conformación del Comité Técnico Municipal

estatales municipales, departamentales y nacionales.

Servir como mecanismo de participación para la selección de proyectos a ser presentados al Sistema Nacional de Cofinanciación de que trata el Decreto 2132 de 1992 y de otros programas del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social y cumplir las funciones asignadas a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural de que trata la Ley 101 de 1993.

Colaborar en las labores de control, seguimiento y evaluación de los programas que adelanten las entidades de los distintos órdenes.

Servir de escenario para la discusión de problemas que afecten a la comunidad y de espacio para la concertación entre el Estado y la comunidad y entre los diferentes grupos y fuerzas sociales y políticas.

Promover el conocimiento, discusión y aplicación de la Constitución Política, para fortalecer una cultura de la convivencia pacífica, en especial lo concerniente a la Carta de Derechos y sus medios

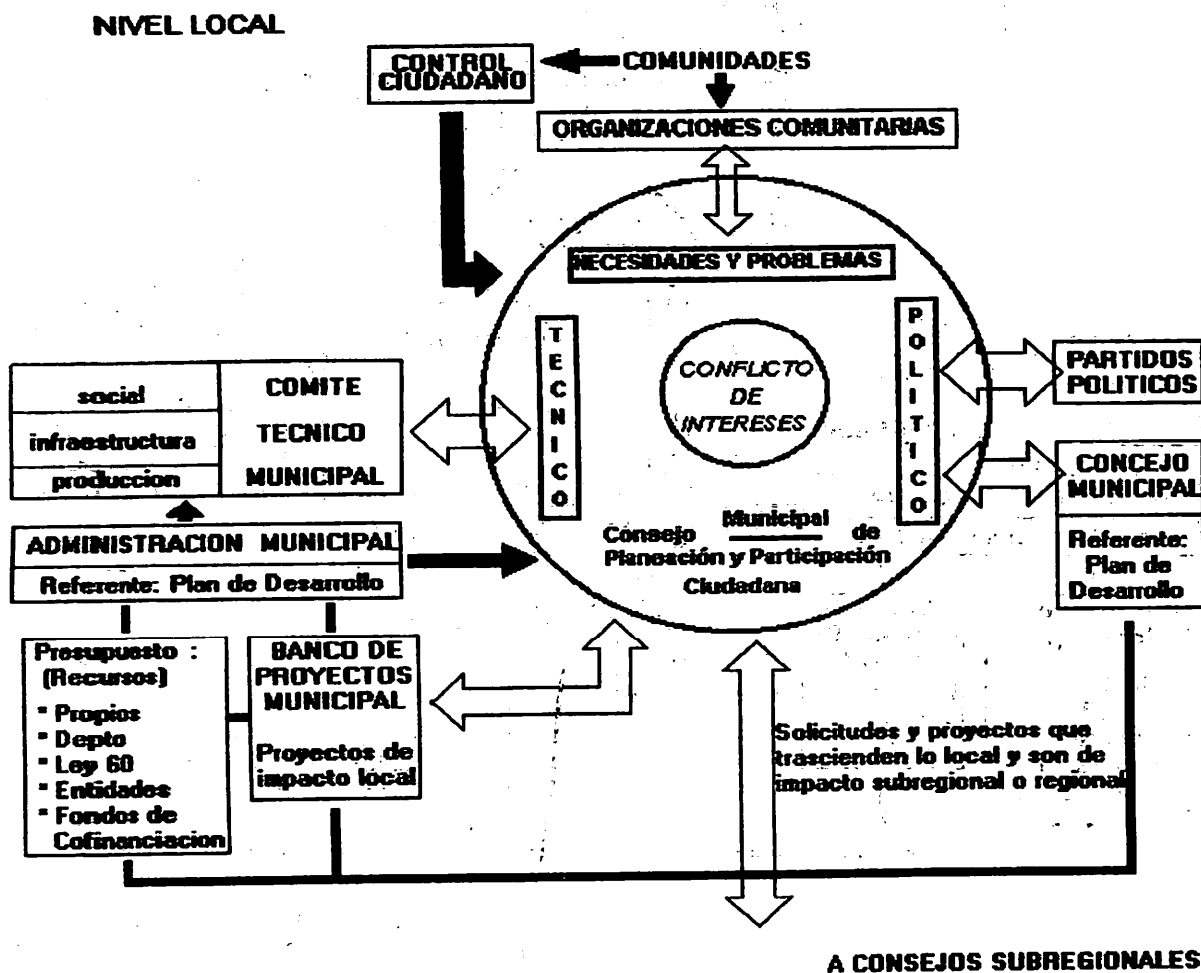


Figura 3. Esquema de trabajo a nivel local

de protección, los mecanismos de participación democrática, la descentralización política y administrativa, la protección del medio ambiente y la planeación participativa.

Proponer a la instancia subregional la discusión y análisis de programas y proyectos que trasciendan el ámbito municipal.

Contribuir dentro de la Constitución y la ley, de conformidad con las directrices que en materia de orden público señale el Presidente de la República, en la búsqueda de soluciones a las diferencias y conflictos que se presentan entre el Estado y la comunidad, y entre los diferentes grupos y fuerzas sociales y políticas. En la figura N° 3 se ilustra el proceso a nivel local.

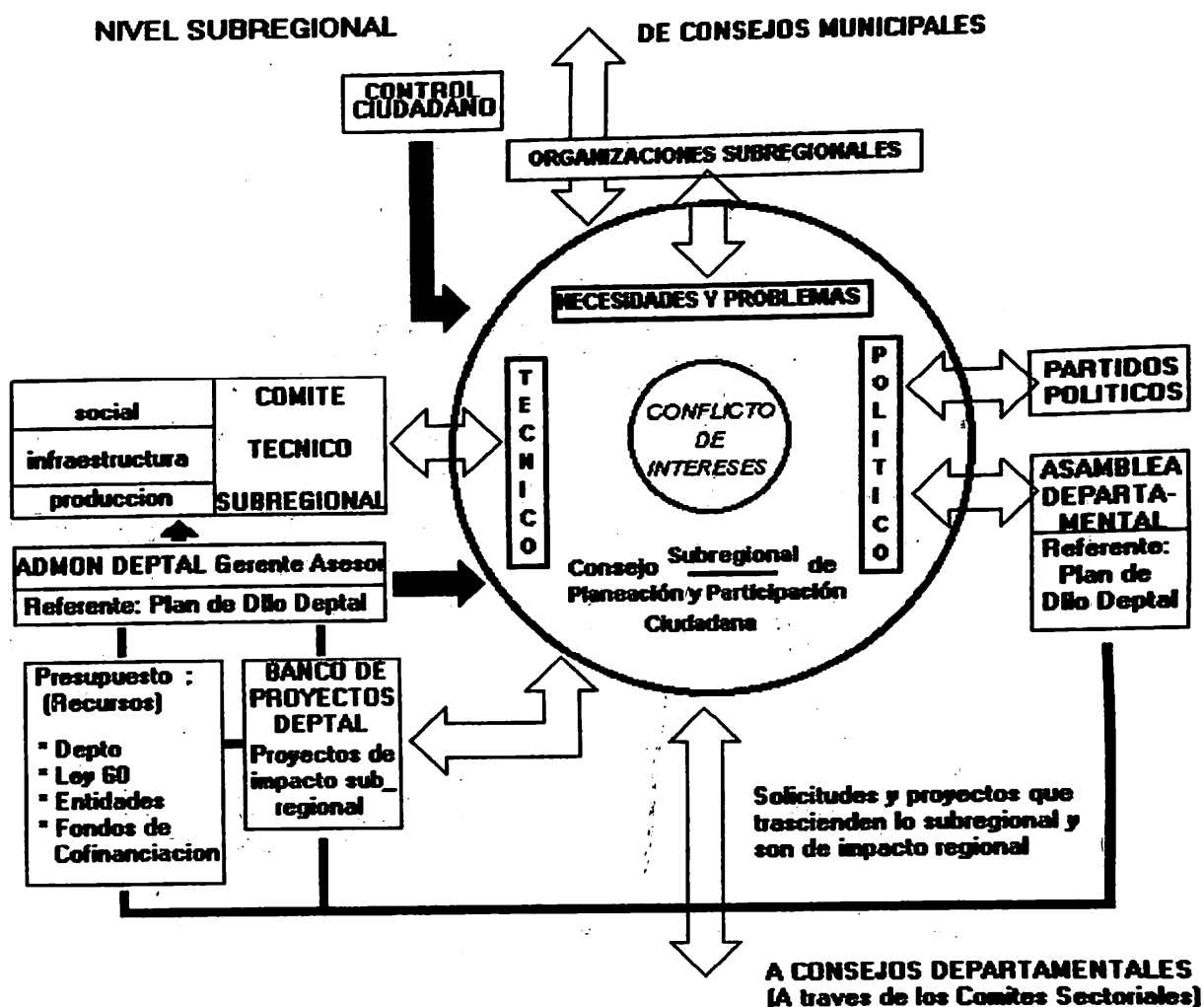


Figura 4. Esquema de trabajo a nivel subregional

En los municipios PNR del país (45% del total), los Consejos Municipales de Rehabilitación son los escenarios de concertación que podrían responder a los requerimientos planteados en el esquema de trabajo a nivel local.

4.2 NIVEL SUBREGIONAL

En este nivel la instancia única debe cumplir funciones análogas a las del Consejo Municipal

de Planeación y Participación Ciudadana, desarrolladas en este caso, en la respectiva subregión y con las dinámicas propias de cada una de ellas.

El componente técnico está conformado por los funcionarios de las entidades departamentales y nacionales con jurisdicción en la subregión, los coordinadores de los Comités Técnicos Municipales de los municipios que conforman la

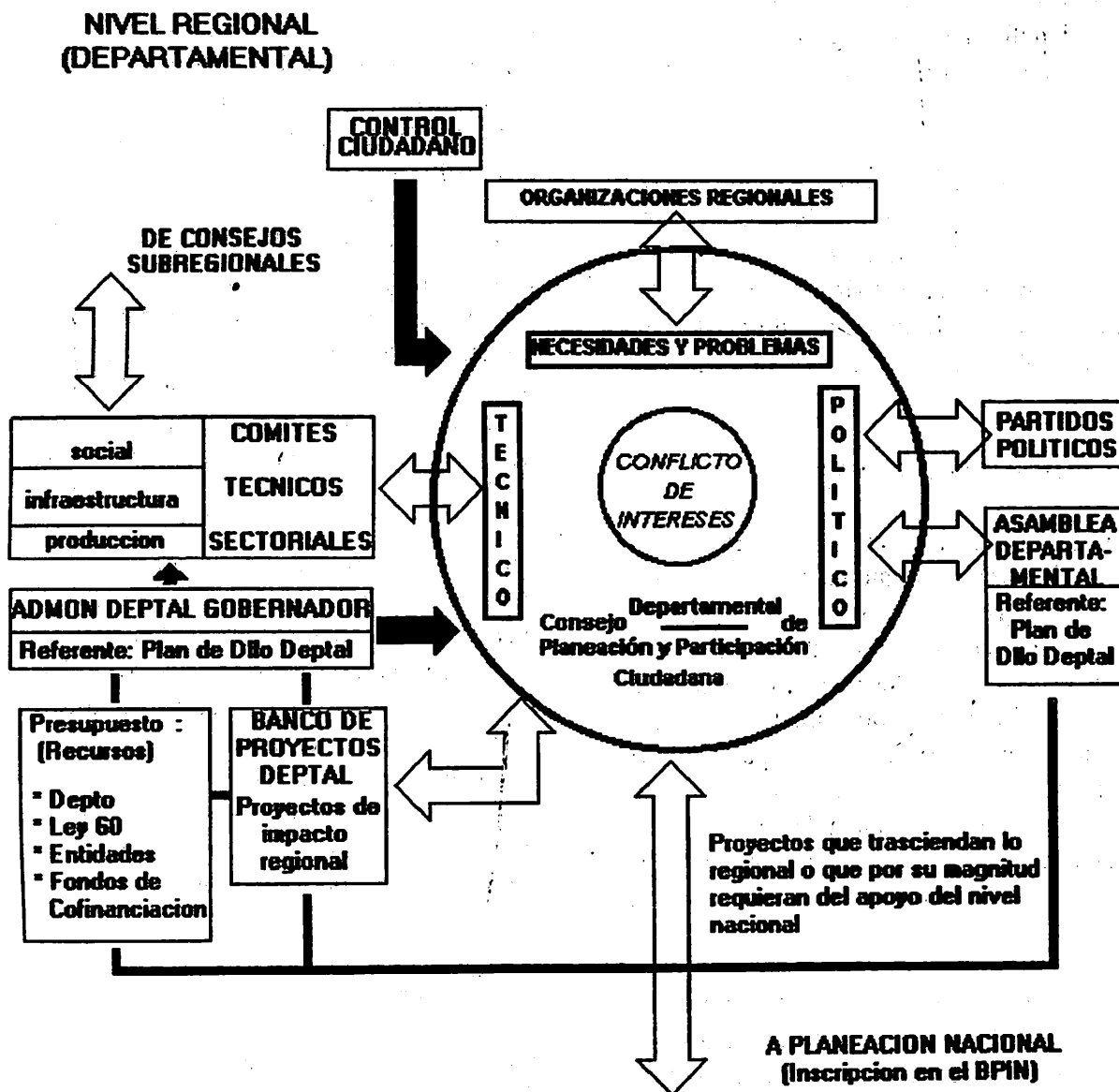


Figura 5. Esquema de trabajo a nivel departamental

subregión y está coordinado por un funcionario del Departamento, con carácter de Gerente de la Subregión.

La secretaría técnica del Consejo es asumida por el Departamento de Planeación y tendrá el apoyo correspondiente de la Delegación PNR,

dependiendo de la respectiva subregión. La figura N° 4 muestra el proceso a nivel subregional.

En aquellas subregiones donde todos los municipios son PNR o lo son en su mayoría, el Plan participará, conjuntamente con las Direcciones de Planeación Departamentales, en la

organización de los Consejos Subregionales y, previo acuerdo con los municipios no PNR que así lo decidan, definirá la estrategia a emplear para lograr la transferencia de los mecanismos PNR a ellos.

En aquellas subregiones donde los municipios PNR son minoría, la participación del Plan se centrará en lo local, con la disposición de apoyar los procesos en municipios no PNR, de acuerdo con las dinámicas propias de cada uno de ellos. Se tendrá además, el acompañamiento a los Consejos Subregionales.

4.2 NIVEL DEPARTAMENTAL

Con el ánimo de obtener un sistema coherente que garantice un flujo real de abajo hacia arriba, de tal forma que los presupuestos de la entidades ejecutoras se vean afectados por los requerimientos y necesidades de las comunidades locales y subregionales, y que pueda a su vez, retroalimentar el proceso desde el Departamento y la Nación hacia la subregión y los municipios, se ha propuesto una instancia única de concertación a nivel departamental que se denomina Consejo Departamental de Planeación y Participación Ciudadana.

Al Consejo concurren también los componentes político, técnico y de problemas y necesidades, los cuales deben tener una cualificación especial para que sean realmente representativos y el proceso tenga la continuidad deseada desde lo local hasta lo regional.

Dada la complejidad que se presenta en este nivel, por el tamaño de los Departamentos, los Comités Técnicos Sectoriales (social, de infraestructura y de producción) son fundamentales como apoyo al Consejo y son los mecanismos operativos de coordinación y de planificación sectorial.

Los Comités son convocados por el Gobernador y a cada uno asisten los funcionarios de las entidades departamentales y nacionales de acuerdo con su especialización, los Secretarios del Despacho y el Consejo de Planeación Regional (CORPES) respectivo, y tienen como función primordial la elaboración de una propuesta de proyectos priorizados, acorde con los Plan Programático del Gobernador y las Políticas Nacionales, para ser presentada al Consejo Departamental, que recomendará los mecanismos de financiación a través del presupuesto departamental o nacional o para optar por recursos de los Fondos de Cofinanciación. La estructura del nivel departamental se ilustra en la figura N° 5.

La participación del PNR en este nivel está centrada en la coordinación de los Comités Técnicos Sectoriales, de tal manera que los proyectos seleccionados y priorizados en las instancias anteriores, sean considerados en igualdad de condiciones a otros de regiones con un mayor desarrollo relativo y puedan finalmente hacer parte de un convenio de coordinación con los Departamentos, culminando así el ciclo de planeación que se propone.

5. BIBLIOGRAFIA

CEPEDA, MANUEL JOSE. Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo, Consejería Presidencial para el Desarrollo de la Constitución, Bogotá, 1993.

LINARES C., ALEJANDRO Y BORRERO R., MAURICIO. Los Fondos Sociales de Cofinanciación: Instrumentos idóneos para la descentralización. Santafé de Bogotá, 1993.

MEJIA F., CLAUDIA H. Y GRANADOS S. JUAN D. Proceso de Proyectos PNR. Instancias y mecanismos. Medellín, 1992.

MERTON, TOMAS. IFHI. Ed. Mancuso, Barcelona, 1979, pp 11-28.

PERFETTI DEL CORRAL, JUAN JOSE Y GUERRA DE MESA, MARIA DEL ROSARIO. Los beneficiarios del gasto público social en las áreas rurales, DNP-Misión de apoyo a la descentralización y focalización de los servicios sociales, Bogotá, 1993

PNR. El Plan Nacional de Rehabilitación 1991 - 1994: Orientación, cobertura y financiación. Documento DNP-2523 - UDT - SIP, Bogotá, 1991.

PNR. Memorias del PNR 1982 - 1994. Ed. Impre Andes S.A., Santafé de Bogotá, 1994.

PNR. PNR: 11 años de camino. La sociedad civil en marcha. Fernando Bernal C. (Compilador), Ed. Presencia, 1994.

PNR, Area de Desarrollo Regional. Instancias de concertación, planeación participativa y convenios departamentales de coordinación, Santafé de Bogotá, 1994.

PNR. Comité interinstitucional veedurías ciudadanas, talleres regionalizados: informe de resultados y tendencias. Santafé de Bogotá, 1994.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Constitución Política de Colombia 1991. Ed. Impreandes, Santafé de Bogotá, 1993.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. El Plan Nacional de Rehabilitación: La nueva constitución en marcha. Directrices prioritarias de la acción del PNR en el periodo 1993 - 1994, Santafé de Bogotá, 1993.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. El PNR: La nueva constitución en marcha. Decreto 2707 de 1993 - Edición comentada. Ed. Imprenta Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1994.