PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION AGROPECUARIA

I I C A

SEMINARIO SOBRE PLANIFICACION

MEMORIAS Y OBSERVACIONES

Bogotá, Octubre 17 al 20 de 1989

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION AGROPECUARIA

I I C A

SEMINARIO SOBRE PLANIFICACION

MEMORIAS Y OBSERVACIONES

Bogotá, Octubre 17 al 20 de 1989

ARTICULACION ENTRE PLANIFICACION REGIONAL Y MUNICIPAL

3. Muchas inversiones municipales, por generar economías externas, tienen o deberían tener un carácter y una dimensión regional.

24. La existencia y proliferación de entidades de corte regional con atribuciones legales similares concurre, inhibe o crea obstáculos a la actuación de la entidad nacional.

12. La Planeación a nivel regional se mezcla, se confunde o se conflicta con la Planeación a nivel municipal.

PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES Y LA DESCENTRALIZACION

21 Una de las razones de la existencia de la entidad nacional es la escasa capacidad técnica de las regiones y municipios en la formulación de proyectos.

9 y 20. Es difícil movilizar las comunidades y hacer que ellas perciban y distingan sus problemas reales más importantes de los problemas aparentes o de menor significación. Así, es bajo el grado de participación de la comunidad en la discusión y solución de sus problemas.

28. La entidad ha dispendido pocos o insuficientes esfuerzos en el terreno de la comunicación y de la concientización, para movilizar el apoyo de la población y de las organizaciones de la Sociedad Civil para su tarea.

36. La entidad no tiene un esquema que conlleve a la participación comunitaria en la definición de sus proyectos. Así, la planeación es más que todo la tarea de preparar un Plan-Libro, que no consulta a la comunidad y está expuesto a cambios y desfiguraciones impuestos por circunstancias fortuitas o caprichos de la" política menor".

38. La participación de las comunidades se limita a que ellas formulen peticiones o solicitudes respecto a ideas de proyecto a los representantes regionales de las entidades. Esos proyectos, de cualquier forma, tienen que ser aprobados a nivel central, pues la entidad centraliza decisiones, aunque descentralice las operaciones y gastos, hasta ciertos límites.

58. La metodología y el trabajo del SENA en el programa CAPACA (Capacitación para la Participación Campesina) deberían ser reactivados, pues ellos contribuirían para la formación y el surgimiento de nuevos y auténticos líderes comunales, incluso nuevos políticos y alcaldes, quienes serían instrumentales para efectivamente impulsar el proceso de descentralización iniciado por el gobierno.

22. Hay entidades que por su escasa estructuración a nivel regional tienen pocas posibilidades de promover la participación comunitaria. Como resultado, se defrontan con el hecho de que su programación no encuentra respuesta ni resonancia en los municipios, que muchas veces muestran tener necesidades y demandas muy diferentes o hasta conflictivas con los proyectos de la entidad.

PROBLEMAS DE ADMINISTRACION

61. La lentitud con que se están implementando la Reestructuración y la Descentralización del sector público agropecuario ha ocasionado serios tropiezos en el desarrollo de sus programas básicos. Todavía hay demasiada centralización de decisiones y de recursos financieros en Bogotá e interferencia excesiva del DNP en algunas instancias.

26. La restrictiva legislación para contratación de personal tiene llevado la entidad a través de los años a perder su personal más calificado, sin posibilidad de reemplazarlos. Eso ocurre por causas que van desde el retiro o pensión, hasta el debilitamiento salarial.

35. La "política menor" influencia la entidad para realizar ciertos proyectos, en algunas regiones, para ciertos municipios. Eso es causa y consecuencia de que no haya un verdadero proceso de Planificación, y que la Oficina de Planeación se limite a preparar y acompañar presupuestos y a hacer informes.

19. Hay carencias en la calidad (obtenida a través de buenos sueldos) y en la cantidad (obtenida a través de más presupuesto) de recursos humanos en la entidad, las cuales son sanados en buena parte a través de contratación de servicios de terceros. Una de las consecuencias de eso es la deficiente representación de la entidad a nivel regional; otra es la deficiente comunicación interna entre el nivel central y los niveles regionales.

ARTICULACION Y COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

45. Los proyectos que son realizados bajo entera responsabilidad de una sola entidad parece que son más bien ejecutados que aquellos a donde se necesita la cooperacion y la coordinación de otras entidades públicas sectoriales.

11. La articulación de las entidades con los organismos públicos sectoriales de corte regional como CORPES, URPAS, Oficinas de Planeación Departamental, CODEA, etc.) es pobre o hasta inexistente.

33. Los problemas de articulación entre las entidades públicas sectoriales, hacen con que el trabajo de una dificulte o torne más costoso el trabajo de otra. Por ejemplo, la

adecuación de tierras encarece el precio de propiedades que son expropiadas posteriormente.

10. Debido a la dificultad de la entidad de articularse con el propio Minagricultura y con el Departamento Nacional de Planeación, esos órganos a nivel central toman muchas decisiones que afectan la propia entidad descentralizada y su trabajo.

41. El DNP no se articula con las Oficinas de Planeación de las entidades. Él solicita muchos datos e informaciones a aquellas pero no les aporta el resultado de su trabajo ni tampoco se preocupa en darles importancia a esas oficinas en el seno de las entidades.

Una gran parte del trabajo de aquellas oficinas es gastado en proveer repetidas veces las mismas informaciones y datos al DNP, al PNR al CORPES y a los asesores diversos que preparan los discursos de autoridades políticas y administrativas. En cierto sentido, eso transforma las oficinas de planeación en meras extensiones burocráticas del DNP o en una segunda División de Comunicación Social de las entidades.

42A. El inadecuado flujo y la deficiente divulgación de las comunicaciones internas, además de las diferentes y periódicas obligaciones de producir informes (trimestrales, cuatrimestrales, semestrales, etc.) y de relatar a las entidades y comités externos de la entidad hace que la Oficina de Planeación gaste una gran parte de su capacidad humana en esa labor.

25. El DNP u otras instancias superiores a la entidad le asignan nuevas tareas y responsabilidades adicionales sin proveerla de recursos financieros o humanos que viabilicen su cumplimiento o implementación.

52. El DNP es una instancia de tramitación y no un ente realmente planeador. Debería haber mayor acercamiento entre él y las entidades, para que la planeación sea más efectiva.

14. Hay necesidad de que las entidades y los diversos comités establezcan algunos procedimientos comunes que abarquen desde el formato de los proyectos o ante-proyectos hasta la definición de los grandes objetivos y resultados que esperan alcanzar en cada región, para que se puedan uniformizar los parámetros de impacto que se deberían establecer.

Hay que mejorar la coordinación entre las instituciones a nivel central, para que sea más efectivo el proceso de descentralización y de coordinación a nivel regional.

30. La entidad no ha hecho los esfuerzos necesarios para buscar mejor articulación con las demás entidades sectoriales públicas y privadas.

LOS COMITES DE COORDINACION INTERINSTITUCIONALES

15. La proliferación de comités interinstitucionales a nivel regional genera dispersión y desperdicio de esfuerzos en las entidades. Para citar algunos, hay que atender a los CORPES, CODEA, Comité Técnico de Coordinación Gubernamental, Comité Técnico de Caminos Vecinales, Comité Técnico para el Manejo de Fondos de Capacitación Campesina, Comité de Desarrollo Social Campesino, Comité del Plan Nacional de Rehabilitación, URPAS, Comité Consultivo de Reforma Agraria, Comité Consultivo de Adecuación de Tierras, Consejos Verdes, Comité de Emergencia, Comités DRI, Comité Institucional Departamental, Comité de Comercialización, afuera los comités internos de las entidades como los de Coordinación, de Selección de Usuarios, de Crédito, de Licitación y Compras, de Medicina e Higiene, etc..

46. La obligación de las Direcciones Regionales de comparecer a una multitud de reuniones de comités (de 15 a 20 al mes) les saca tiempo para trabajar más efectivamente. Además, en esos comités pocos representantes tienen poder de decisión, así que antes de que se asuma cualquier compromiso se necesita varias reuniones sobre el mismo asunto.

La mayoría de los comités interistitucionales es compuesto por las mismas personas representantes de cada entidad y trata de los mismos asuntos, cuando no de los mismos proyectos. Eso porque cada entidad tiene la preocupación y la celosía de traer a su comité, a ver bajo su punto de vista y a tratar como su proyecto los mismos problemas que interesan o afectan a todas.

PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

17. No hay coincidencia entre los mandatos de los actuales alcaldes (dos años) y el proceso de programación de las entidades, lo cual generalmente empieza con hasta dos años de anterioridad a su implementación. Eso genera problemas de tipo político-administrativo, con serias repercusiones financieras. De hecho, es difícil que un alcalde entrante cumpla los compromisos asumidos por el alcalde anterior, en términos de comprometer los recursos municipales con los programas de la entidad.

Eso es particularmente importante cuando no hay efectiva participación de la comunidad en la conformación de la programación, pues si ella no se siente comprometida, no presiona a los nuevos alcaldes a cumplir los acuerdos asumidos o pactados por el alcalde anterior.

18. La entidad es muy dependiente de recursos obtenidos a través de préstamos externos, lo que sujeta su programación al largo proceso de negociación de esos préstamos.

Por otro lado, el préstamo externo puede que en muchos casos sea la gran justificación para la propia existencia de la entidad. Así que si él no existiera, un procedimiento alternativo sería símplemente dar mayor autonomía de recursos a los municipios y dejar a su cuenta la programación de sus proyectos, bajo la vigilancia y la consulta a la propia comunidad municipal y sus electores.

29. La actual legislación de manejo presupuestario crea problemas para la entidad, pués ella no permita flexibilidad entre el uso de los recursos de contrapartida, de origen externo y del presupuesto nacional.

43. La programación es ajustada al presupuesto, a sus cortes y a sus adictivos, y no a las necesidades y prioridades institucionales. Se espera que eso sea superado con la Ley 38 (Banco de Proyectos, Programa Mensualizado de Caja, etc.) y su idea de organizar la acción estatal por proyectos, lo que facilitará el seguimiento y la evaluación, no solo presupuestal sino también aquella relacionado con los objetivos e impactos de los proyectos.

55. Los cortes de presupuesto han incidido en forma lineal, sin tener en cuenta la prioridad de los proyectos y de los gastos específicos. Además, la liberación tardía del presupuesto ha perjudicado los flujogramas de la programación.

56. La Junta Monetaria interfiere en la Programación de las entidades públicas y privadas del sector, sin sensibilidad para los ciclos productivos agrícolas a los cuales se conforma la programación financiera de esas entidades.

60. La reglamentación del manejo financiero de recursos para Viáticos y Caja Menor tiene serias limitaciones, las cuales afectan el desarrollo de planes y proyectos.

31. Por su deficiente proyección política y presupuestal, la entidad trabaja principalmente en municipios a donde haya más receptividad a su mensaje y no a donde haya más problemas y necesidades relacionadas con sus objetivos y ámbito temático de acción.

23. La legislación del país, la resistencia de los políticos, y a la vez, la directa afrontación legal de poderosas empresas privadas y mismo públicas impide la actuación de la entidad como ente supervisor o fiscalizador, lo que incluso bloquea sus posibilidades de generar recursos propios a través de multas, impuestos o tasas.

LAS TAREAS DE PLANIFICACION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION

42. El proceso de Planeación de la entidad se desarrolla a nivel central y muy poco a nivel regional, donde la Planeación se limita a tener un mero funcionario encargado,

sin "status" y poder. Se espera que eso cambie con la Reestructuración.

34. A la Oficina de Planeación no se la involucra ni se le pide que se ocupe en diseñar unos lineamientos a nivel nacional sobre el tema de trabajo de su entidad (algo como un Plan Nacional). El DNP tampoco le dá esos lineamientos a las entidades. Eso puede ser un síntoma de que la Oficina de Planeación no tiene la importancia que debería tener ni recibe apoyo por parte de los directivos. En otras entidades, si se hace un Plan Estratégico, pero el DNP no lo acoge, no lo lleva al CORPES ni lo oficializa o lo reviza.

37. Los directivos de la entidad solo miran los planes cuando están por aprobarlo formalmente en el Comité Directivo. No hay preocupación de la dirección y de las divisiones técnicas con el Seguimiento y con la Evaluación, lo que se refleja también en las dificultades que tiene la Oficina de Planeación para obtener informaciones y datos relevantes para su trabajo en las divisiones técnicas de la entidad.

39. No hay preocupación con el impacto del proyecto. La evaluación de resultados se limita a la verificación y seguimiento de su ejecución física y presupuestaria.

40. No hay preocupación con reajustar los proyectos y programas. Hasta cierto punto, el mensaje que recibe la Oficina de Planeación es que el Seguimiento y Evaluación se limite a mencionar los aspectos positivos, sin importarse con el impacto final o con los resultados negativos.

44. Las evaluaciones, además de ser muy cuantitativas, relacionadas con las metas institucionales, tienen poca preocupación con el aspecto cualitativo y con el impacto final de los proyectos en las comunidades.

49. Las Oficinas de Planeación deberían preocuparse menos en preparar sus planes generales y gastarse más de su tiempo en identificar los actores-claves a nivel nacional, regional o municipal que se benefician o que se oponen a los objetivos y programas de sus entidades, para buscar obtener algún grado de concertación que permita avanzar los proyectos. Coherente con eso, la Planeación no se debe distinguir del Análisis y Asesoramiento a los directivos para la toma de decisiones.

RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE

32. La entidad ha dado la debida atención a los aspectos de suelo y medio ambiente en la implementación de sus proyectos, lo que ha ocasionado serios daños a la flora o a la fauna, con repercusión sobre la calidad de vida de la comunidad, la viabilidad de los propios proyectos o sobre la calidad y potencial productiva del suelo. En muchos casos, eso es debido a la ausencia de un especialista de

suelo en los equipos multidisciplinarios que formulan los proyectos o, en otros casos, a la inexistencia de estudios de medio ambiente que sean concomitantes con la formulación de los proyectos o sean parte de ellos.

47. Los mapas e informaciones regionales de las URPAS, del DANE y del Agustin Codazzi no son utilizados por las entidades en su labor, ni a nivel central ni regional.

50. El país tiene buenos o razonables levantamientos de suelos y recursos naturales, pero pocas entidades los usan como base de sus proyectos. El resultado son proyectos fracasados, decisiones erradas, populaciones frustradas y violencia rural.

48. Las entidades deberían tener unidades de estudios ambientales o grupos asesores en esa área, para traer esa preocupación a sus divisiones técnicas.

CAPACITACION Y MOBILIZACION SOCIAL

46A. Las entidades y sus Oficinas de Planeación deberían articularse más con las universidades y los centros de investigación y capacitación, principalmente en los temas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, repasándoles recursos y exigiéndoles ciertos trabajos de concientización, comunicación e investigación en las áreas mencionadas.

57. Hay necesidad de capacitación gerencial para los técnicos y directivos, lo que debería ser una política permanente de las entidades. Las Oficinas de Planeación deberían estar más involucradas en estas actividades.

59. Las Oficinas de Planeación deberían preocuparse con la proyección de la entidad a largo plazo, movilizando la opinión pública e investigando las necesidades futuras del país en el área de preocupación de la institución. Eso es como "proyectar activamente" la entidad hacia el futuro, en una labor genuina de capacitación. Eso concientizaría los políticos y evitaría mucho de la "politiquería". Además esas oficinas deberían ser catalizadoras, emuladoras y depositarias de las visiones de los departamentos técnicos de la entidad, de las Universidades y de los líderes comunitarios respecto a los temas más generales de que se ocupa la entidad.

LJd'A/lmr
2/10/90

SEMINARIO SOBRE PLANIFICACION
Octubre 17 al 20 de 1989

Programa

Martes 17:

8:00 - 9:00	Apertura y Presentación
9:15 - 10:30	Planeación Económica y Políticas Agrarias en Colombia Presentador: Doctor Rafael Vásquez, Universidad Nacional.
10:45 - 11:30	Discusión
13:30 - 15:00	La Posibilidad de Planificación Presentador: Doctor Lizardo de Las Casas, IICA.
15:15 - 16:15	Planificación Regional y sus Problemas. Presentador: Doctor Alfonso Bejarano, Banco Ganadero
16:30 - 18:00	Discusión.

Miércoles 18:

8:00 - 10:00	Caracterización Físico-Espacial del Territorio Presentador: Doctor Abdón Cortés, Universidad Jorge Tadeo Lozano.
10:30 - 12:00	Discusión.
14:00 - 16:00	Economía Ambiental, Planificación y Manejo. Presentador: Doctor Carlos Fonseca, Universidad de La Salle.
16:30 - 18:00	Discusión.

Jueves 19:

8:00 - 8:45	Presentación del DRI*
9:00 - 9:45	Presentación del INDERENA*

10:00 - 10:45	Presentación del ICA*
11:00 - 12:00	Conclusiones
14:00 - 14:45	Presentación del HIMAT*
15:00 - 15:45	Presentación del INCORA*
16:00 - 17:00	Conclusiones

Viernes 20:

8:00 - 8:45	La Sierra de La Macarena y la Universidad Nacional. Presentador: Doctor Henry González, Universidad Nacional.
9:00 - 9:45	La Sierra de La Macarena y la Planificación Ambiental. Presentador: Doctor Carlos Fonseca, Universidad de La Salle.
10:00 - 11:30	Taller - Conclusiones. Coordinación: Doctor Carlos Fonseca y Henry González.
14:00 - 16:00	Mesa Redonda "Síntesis y Conclusiones" Coordinador: Doctor Rafael Vásquez, Abdón Cortés, Carlos Fonseca y Luiz Jesus d'Avila
16:00 - 17:30	Clausura

El doctor Rafael Vásquez se encargará de preparar posteriormente una Relatoria de la Mesa Redonda y otros puntos tópicos más importantes del Seminario, para ser presentado al Ministerio de Agricultura y a los Directivos de las Entidades, para posible realización de un Foro de Debates.

---

* Esas presentaciones se harán por escrito y se constituirán básicamente en responder a las preguntas que se hacen en anexo.

EXPOSICION DE LAS ENTIDADES

Preguntas a ser contestadas por escrito

1. Enumere y, si es posible, jerarquice los principales problemas técnicos (organización, administración, jerarquización, comunicación interna, recursos humanos, etc.), financieros, económicos o políticos que obstaculizan el proceso de planeación en su entidad.

2. Qué Políticas, Programas y Proyectos principales están desarrollando actualmente en su entidad, con qué Objetivos y para cuáles Beneficiarios? Qué relaciones tiene o debería tener su Entidad con las demás Entidades del Ministerio de Agricultura en la implementación de esas Políticas, Programas y Proyectos?.

3. Comente críticamente cómo su Entidad hace el Seguimiento de esas políticas, Programas y Proyectos?.

   Qué soluciones se propone para enfrentar esas críticas?.
   Qué obstáculos existen para implementar esas soluciones?.

4. Cuáles son las relaciones o vinculaciones que existen entre esas Políticas, Programas y Proyectos y las Políticas, Programas y Proyectos más globales, o sea, en cuáles Políticas, Programas y Proyectos más globales se enmarcan las Políticas, Programas y Proyectos de su Entidad?.

EL SISTEMA DE PLANIFICACION AGROPECUARIA

Por: CHRISTIAN MORA PADILLA

1. INTRODUCCION

El documento que se presenta a continuación contiene una serie de reflexiones sobre lo que ha sido el proceso de planificación en el sector agropecuario del país, sus antecedentes, limitantes y las medidas que ha adoptado la presente administración en aras de fortalecer y redefinir el Sistema de Planificación Agropecuario Nacional-Regional.

2. ANTECEDENTES

La planificación agropecuaria en Colombia en general no ha sido un instrumento idóneo para orientar y dirigir el desarrollo económico del país en una forma eficiente, entre otras cuestiones por no haber sido adoptado realmente como un instrumento de Gobierno integrado al proceso de toma de decisiones.

Han existido diferentes limitantes que explican esta situación entre los cuales pueden contarse los de poco respaldo político por parte del Estado en estas materias, en el campo agropecuario han sido notorias las dificultades del Ministerio de Agricultura para adelantar un liderazgo efectivo y una intervención eficaz para implantar la planificación, ejercer una supervisión y seguimiento sobre sus entidades adscritas y vinculadas las cuales

con muy pocas excepciones han tenido su propia dinámica organizativa y de gestión independiente.

Otros factores relevantes son la descoordinación institucional en los diferentes niveles, y también la dificultad que un trabajo en equipo entre el DNP y el Ministerio en el proceso de la planeación. También vale la pena anotar el escaso protagonismo del Ministerio en la elaboración de los planes sectoriales de desarrollo agropecuario en los últimos gobiernos.

Adicionalmente han incidido negativamente en la operatividad de la planificación, cuestiones de tipo histórico y socioeconómico.

No ha existido por lo general una relación entre los proyectos políticos de cada Gobierno, los planes de desarrollo esbozados menos posteriormente los ejecutados.

El papel de los planificadores en el caso colombiano se ha limitado a escribir el famoso "Plan Libro", el cual al confrontarlo con el cumplimiento de las metas a través de indicadores para la medición del desarrollo parecería más bien una guía de lo que el Gobierno no iba a hacer o de lo que quizo hacer y no hizo; es decir no se concibió la planificación como un proceso, como un conjunto de actividades permanentes, y ha sido por el contrario un ejercicio intelectual de producción de documentos de carácter ilustrativo o de consulta.

Otro fenómeno interesante es que al interior de cada una de las entidades no ha existido sobretodo en los niveles regionales un sistema de planificación definido de acuerdo a metodologías

institucionalizadas y operativas; lo cual no permitió adelantar la planificación regional con un claro objetivo de desarrollo regional, acorde a las necesidades de cada zona en particular; por lo general la característica ha sido el de ser ejecutores de programas formulados a nivel nacional y en algunos casos esporádicos adelantar tareas de seguimiento y evaluación.

En todo este tiempo a excepción de los últimos meses, era notoria la falta de mecanismos legales de coordinación en la planificación nacional-regional a través de sus oficinas respectivas, y las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio; en general faltaba establecer un marco de referencia jurídico de donde emanara la legitimidad y responsabilidad institucional.

Sin embargo se han hecho esfuerzos significativos, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura, con la asesoría de la FAO, trabajó desde 1979 en el diseño y puesta en marcha de un sistema de planificación para el sector agropecuario que involucrara a las regiones, y que fuera un apoyo para el proceso de descentralización que empezó a vivir el país en los albores de la década de los ochentas.

En este sentido, creó las Unidades Regionales de Planificación Agropecuaria, URPAS, en la mayor parte de secciones administrativas del país por medio de convenios con las Gobernaciones de los departamentos. Las URPAS se concibieron como centros de planificación, información y estadísticas en los departamentos y como ejes fundamentales de todo el sistema

mencionado. Sus aportes han sido valiosos a través de sus diferentes estudios, planes y publicaciones. Inicialmente contaron con asesoría de la FAO, y el mayor peso y responsabilidad lo llevaron las entidades ascritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura.

En este período los departamentos no tuvieron mayor participacion, pues veian la URPA como una entidad del orden nacional sin mayor vinculacion con las regiones y como un equipo de funcionarios dedicados a ejercicios teóricos sin trascendencia para el sector. Aquellas quedaron aisladas dentro del entorno departamental y sus actividades de planificación de las instancias decisorias en materia presupuestal. Por lo tanto, el proceso de planificación era marcadamente centralista y sin consulta cierta con las regiones; no tenía en cuenta las peculiaridades de las mismas; era un proceso de planificación vertical de arriba hacia abajo en el cual los niveles regionales y locales debían acoger decisiones unitalerales del centro; ésto conllevó al escepticismo en las diferentes secciones administrativas del país; situación que aún se mantiene cuando se invita y se motiva su participación.

Los planes operativos elaborados por las URPAS no han tenido eco ni se han reflejado en la programación anual del presupuesto por parte de las entidades, ni en la formulación de políticas por parte del DNP.

A pesar de los beneficios que dejó el Proyecto FAO, sobre todo en el diseño de instrumentos de planificación, es ostensible la debilidad que aún presenta el Sistema de Planificación Agropecuaria Nacional -Regional; ha faltado el marco jurídico nacional-regional que definiera responsabilidades, instancias de decisión, procedimientos.

Las Secretarías de Agricultura Seccionales, por su parte, no participaban en la planificación y, en general, en las actividades derivadas de las políticas nacionales agropecuarias; no tenían comunicación con el Ministerio de Agricultura, ni con sus instituciones adscritas y vinculadas. Esto a pesar de lo que representan en el país, con sus $ 14.000 millones de presupuesto, sus 4.000 funcionarios diseminados a lo largo y ancho de la geografía nacional, con programas muy importantes en el sector agropecuario.

Los problemas de coordinación interinstitucional también eran relievantes, pues aunque existía un mecanismo aparentemente idóneo como eran los Comités Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Conservación del Medio Ambiente, CODEA, creados por el Decreto 2275 de 1978, en la práctica, por múltiples circunstancias, no operó.

Entre las causas de esta situación pueden enumerarse: proceso de proliferación de comités en el sector; un divorcio marcado, tradicional y crónico entre las entidades del sector agropecuario nacionales y departamentales; no haber definido

mecanismos operativos de trabajo, que hubieran permitido tratar temas vitales e importantes. Todo lo anterior conllevó al escepticismo y rutina entre sus integrantes.

La presencia del Ministerio en las regiones se hacía exclusivamente a través de sus entidades adscritas y vinculadas.

En general, el sistema como tal tuvo problemas de operatividad, no se manifestó como un conjunto articulado de elementos que sirvieran de instrumento para la orientación del desarrollo agropecuario.

3. MEDIDAS ADOPTADAS

Para solucionar los problemas anteriores, era necesario adelantar las siguientes acciones: fortalecer y redefinir el Sistema de Planificación Agropecuario Nacional - Regional, que integre la acción de las diferentes áreas del sector público, que garanticen un desarrollo constante del proceso; a través de una estructura institucional sólida, mejorar los instrumentos de coordinación interinstitucional, involucrar a las Secretarías de Agricultura en el proceso de planificación y mejorar la presencia del Ministerio en las regiones.

Para diseñar un sistema de planificación que garantizara la participación de las comunidades locales y de las autoridades seccionales en el desarrollo sectorial, dentro del marco de un adecuado proceso de de descentralización, que tuviera en cuenta la heterogeneidad de las regiones del país, fue necesario tomar

una serie de medidas en los órdenes nacional, regional, departamental y municipal, con el fin de estructurarlo adecuadamente, y definir el habito de sus funciones.

4. EL SISTEMA DE PLANIFICACION AGROPECUARIA

4.1 Definición

El Sistema de Planificación se define como una agrupación de elementos relacionados entre si, que realizan ciertas actividades en estas materias con el fin de coadyuvar al proceso de desarrollo económico y social del país mediante orientaciones precisas y específicas y con la participación activa de las regiones.

4.2 Funciones

El Sistema de Planificación Agropecuaria tiene las siguientes funciones:

a) Realizar permanentemente las labores propias del proceso de planificación definidas en el Decreto 501 de 1989: diagnósticos, formulación, seguimiento, evaluación y reformulación con el fin de producir planes, programas y proyectos para el sector, definir políticas que orienten y conduzcan el proceso de desarrollo agropecuario y su articulación con los demás sectores económicos.

b) Dar participación a las diferentes secciones administrativas del país para que den sus opiniones sobre el desarrollo agropecuario e intervenga activamente en las decisiones con el fin de que se reduzcan sustancialmente los desequilibrios regionales.

c) Propender por una gestión y utilización eficiente de los recursos de inversión de acuerdo con las prioridades y necesidades establecidas en el Plan de Desarrollo que tenga en cuenta la participación de la comunidad.

d) Prestar asesoría a través de sus diferentes instancias especializadas a los responsables de la toma de decisiones.

e) Organizar a través del Comité Nacional de Estadísticas definido en el Artículo 118 del Decreto 501 lo referente a las políticas de información y estadísticas en el sector, programación de actividades para la producción de cifras oficiales, impartir instrucciones para el manejo de la información; todo lo anterior como un apoyo integral a las tareas de planificación.

f) Adelantar programas de capacitación en planificación a todos los funcionarios del sistema.

4.3 Estructura Orgánica del Sistema

4.3.1 Orden Nacional

1. El Ministro de Agricultura

De acuerdo con el Artículo 6o. del Decreto 501 tiene la siguientes funciones en materia de planificación: orientar y dirigir la formulación de los planes, programas y proyectos de desarrollo del sector.

Orientar y coordinar la acción de todas las dependencias del Ministerio y de sus entidades adscritas y vinculadas.

2. La Dirección General de Planificación Sectorial

Preside el Comité de Planificación Agropecuario y hace la Secretaría Técnica del Comité de Coordinación Ejecutiva e integra el Comité de Gabinete.

Las funciones en el Sistema son las siguientes:

Según el Artículo 71: Definir los objetivos del sector de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y presentarlo para su definición al Comité de Gabinete del Ministerio, para la posterior refrendación del Ministro.

Elaborar el plan de mediano y largo plazo de desarrollo del sector con base en sus objetivos y

políticas y presentarlo al Comité de Gabinete del Ministerio.

Someter los planes del sector una vez aprobados por el Ministro, al Departamento Nacional de Planeación para que los incorpore en los planes generales de desarrollo y en los presupuestos anuales de inversión pública.

Presentar para consideración del Comité de Gabinete del Ministerio los programas operativos anuales de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio.

Dar concepto técnico sobre el programa operativo y presupuesto anual de cada entidad.

Entregar a consideración del Comité de Gabinete del Ministerio el programa operativo anual de cada entidad, anexando su concepto técnico y solicitar su modificación si fuere necesario.

3. Subdirección de Análisis de Política Económica y Sectorial

Hace la Secretaría Técnica del Comité de Planificación Agropecuaria, depende de la Dirección General de Planificación y tiene como función de acuerdo con el Artículo 73 del Decreto 501, estructurar el Plan de Desarrollo del Sector.

4. Subdirección de Regionalización y Ordenamiento Territorial

Hace parte de la Dirección General de Planificación y sus funciones principales son las siguientes:

Según el Artículo 76 Decreto 501: Proponer las estrategias de desarrollo regional sectorial y analizar propuestas específicas y las recomendaciones de carácter regional que presenten los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, CONSEA.

Impulsar y asesorar la elaboración de planes de desarrollo regional sectorial en las unidades seccionales con la colaboración de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio.

Definir metodologías para la planificación agropecuaria regional y realizar su difusión a las Unidades Regionales de Planificación Agropecuaria, URPAS.

5. Instancias de Coordinación y Asesoría

Son básicamente algunos organismos colegiados del Ministerio definidos en el Decreto 501.

a. Comité de Gabinete: Integrado por el Ministro, Viceministro, Secretario General y Directores Generales del Ministerio. Sus funciones principales son las siguientes: Recomendar,

para la refrendación del Ministro y su adopción por las demás autoridades competentes, la definición de los objetivos y políticas del sector agropecuario e ictiológico.

Recomendar para aprobación de las autoridades competentes, previa refrendación del Ministro, el plan de desarrollo del sector y de los subsectores que lo componen, así como la programación del gasto público sectorial.

Recomendar al Ministro y a las autoridades competentes los requerimientos presupuestales y el programa de inversión pública sectorial para cada año fiscal que le presente la Dirección General de Planificación.

Dar recomendaciones al Ministro sobre la posición a adoptar en la definición de la política macroeconómica, los planes intersectoriales y demás decisiones no sectoriales que afectan en una u otra forma al sector agropecuario.

b. Comité de Coordinación Ejecutiva: Integrado por el Ministro, Viceministro, Secretario General, Jefe de la Unidad de Desarrollo Agrícola del Departamento Nacional de Planeación, Directores Generales del Ministerio de y Representantes

Legales de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio definidas en el Decreto 501, a excepción de las Corporaciones de Abastos.

Su función primordial en materia de planificación es la de asesorar al Ministerio en la elaboración del Plan de Desarrollo Sectorial, estudiarlo y proponer las recomendaciones necesarias.

c. Comité de Planificación Agropecuaria: Integrado por el Director General de Planificación; otros Directores Generales del Ministerio, Subgerentes de Planeación de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio, Jefe de la Unidad de Desarrollo Agropecuario del Departamento Nacional de Planeación. De acuerdo con el Artículo 114 Decreto 501 sus funciones son:

Coordinar la elaboración del Plan de Desarrollo Sectorial y de los programas y proyectos del sector.

Promover la elaboración de los planes de desarrollo regional y demás instrumentos de planeación regional que sean requeridos.

Promover la debida coordinación en la elaboración de los planes, programas y proyectos

del sector con los que elaboren los demás sectores y promover la debida coordinación en la ejecución.

d. Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura

Integrado por el Ministro, Viceministro, Directores Generales del Ministerio y los Secretarios de Agricultura del país.

Sus principales funciones se definen en la Resolución 0714 Artículo 2o. ....."presentar al Ministerio de Agricultura los planes seccionales de desarrollo agropecuario, elaborados por las URPAS, con el concurso de las entidades del sector y aprobados por los Comités Seccionales de Desarrollo Agropecuario, a fin de codadyuver a la elaboración del Plan Nacional de Desarollo del sector.

En la Resolución 00385 de junio 1 de 1990 se aclara su participación en el proceso de programación de la inversión pública del sector agropecuario de acuerdo con los procedimientos definidos por el Ministerio de Agricultura y por las normas legales vigentes.

Además su integración al Sistema de Planificación Agropecuaria Nacional-Regional definido por el Ministerio de Agricultura y

participación a través de las respectivas Secretarías de Agricultura, en las labores de planificación que sean acordadas en los CORSA.

e. Otros Comités Consultivos:

En el marco del Artículo 123 del Decreto 501 el Ministro puede organizar con carácter permanente un organismo consultivo con representantes del sector privado para el ejercicio de las funciones asignadas al Consejo Asesor de Política Agropecuaria.

4.3.2 Orden Regional

a) Consejos Regionales de Secretarías de Agricultura -CORSA-

Integrado por los Secretarios de Agricultura o quienes ejerzan sus funciones en la respectiva region CORPES, un Gerente General de entidad como representante del Ministro y el Coordinador Regional del Ministerio de Agricultura.

La Resolución 0714 Artículo 6o. define sus funciones como análogas a las del Consejo Nacional en su respectivo ámbito territorial.

Asimismo, sugiere un trabajo coordinado de los CORSA con los CORPES.

b) Coordinador Regional del Ministerio

Depende de la Subdirección de Regionalización y Ordenamiento Territorial, integra el CORSA y asesora las URPAS.

Los Coordinadores Regionales se conciben como orientadores, líderes de la política en las regiones, colaboradores de las autoridades seccionales, guías constantes de las entidades para el logro de los objetivos; divulgadores de la política y representantes directos del Ministerio en las regiones.

4.3.3 Orden Departamental

a) URPA: Sus funciones en planificación son las siguientes de acuerdo con el Decreto 501:
Elaborar diagnósticos, definir estrategias, formular planes regionales de desarrollo y demás instrumentos de planficación regional sectorial.

Por medio de la Resolución 0385 del Ministerio de Agricultura se le dió a los Directores de URPA el carácter de Unidad de Asesoría de los CORSA en su respectiva sección territorial.

b. Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario, CONSEA.

Por medio del Decreto 43 de 1990, se crearon los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, CONSEA, los cuales tienen como función

fundamental en planificación la de aprobar, en primera instancia, el Plan Seccional de Desarrollo Agropecuario y las programaciones de las entidades, para después ponerlas en consideración de los CORSA y de los CORPES.

c. Subcomité de Planificacion y Estadisticas

Dependiente del CONSEA, coordinado por el Director de la URPA y asesor en tareas de planficación de dicho organismo.

4.3.4 Orden Municipal

a) El Municipio

De acuerdo con la Ley 9a. de 1989 los municipios deben elaborar planes integrales de desarrollo sectorial. En este sentido las URPAS, el Fondo DRI y el PNR, han venido asesorando en esta actividad.

b. Consejos Municipales de Desarrollo Agropecuario:

Son organismos dependientes del CONSEA y creados a partir de la reglamentación del Decreto 43 que da la posibilidad de instituir niveles zonales y municipales.

Sus funciones principales son las siguientes:

- Asesorar al municipio en la formulación de un plan de desarrollo agropecuario .

- Adelantar la evaluación y seguimiento de los planes, programas y proyectos del sector agropecuario y de recursos naturales.

5. CONCLUSION

En general, las medidas adoptadas han sentado la base para el fortalecimiento del sistema de planificación, han conllevado un mejoramiento en el proceso de toma de decisiones por parte de los departamentos, han hecho más eficaces los elementos de coordinación dentro del sector, han propendido por una superación del divorcio entre planificación y ejecución y, en suma han constituido unos enlaces efectivos entre lo regional y lo nacional en esta materia.

AVANCES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA

Maria Eugenia Avendano

Antes que nada quiero agradecer al Ministerio de Agricultura, al IICA y en especial a los organizadores de este Seminario, la invitación que me han hecho, como Coordinadora del Proyecto del Gobierno y el PNUD de apoyo al Proceso de Descentralizacion, para presentar a ustedes un balance sobre el estado que hoy tiene dicho proceso.

Sinceramente me parece muy oportuno y conveniente que funcionarios de instituciones del sector agropecuario, familiarizados con el campo de la investigación en el sector agrícola, se preocupen por conocer y profundizar sobre procesos de tanta trascendencia para la Nación, sus regiones y localidades. No me cabe duda de que el nuevo modelo de organización e intervención del Estado que plantea el proceso de descentralización introducirá cambios en la función y papel del Estado como promotor de la investigación básica y aplicada en los diversos campos del desarrollo. Surge el interrogante sobre las perspectivas de la investigación bajo el esquema de un estado descentralizado si los gobiernos e instituciones locales, son los llamados a fortalecerse como oferentes de servicios a las comunidades. Hoy sabemos que la asistencia técnica a los pequeños productores tiende a municipalizarse y para que ello sea técnicamente viable los municipios requieren recurso humano que conozca la investigación básica y aplicada. Ello lleva a pensar que instituciones como el IICA, Inderena e Himat, requieran fortalecer sus relaciones con los diferentes gobiernos territoriales, lo que posiblemente le demande desconcentrar su operación en todas las regiones.

Para cumplir con el propósito de presentar el balance de la descentralización que me fue solicitado, he de referirme a tres aspectos: Precisión del marco del debate que sustentó la reforma colombiana, conclusiones sobre su actual desarrollo y reflexiones sobre sus alcances.

1. MARCO DEL DEBATE

El debate sobre la descentralización se ha constituído en un tema recurrente y que está pasando por una etapa de gran atención. El tema goza de una amplia popularidad política aunque no siempre de claridad conceptual.

Qué significa descentralizar? Para algunos el problema es netamente político y como tal significa que el gobierno central transfiera autonomía decisoria a los gobiernos territoriales quienes deben ser soberanos en decisiones que les competen. Para otros, descentralizar implica básicamente redistribuír competencias administrativas entre los diferentes niveles de gobierno dentro del marco de responsabilidades. Este es el criterio que claramente introdujo la Reforma de 1968. Finalmente, para muchos la descentralización es esencialmente un problema fiscal en tanto que pretende fortalecer los fiscos de los gobiernos territoriales por vía de diferentes estrategias: la soberanía fiscal, el mayor esfuerzo fiscal del gobierno

central hacia los gobiernos territoriales.

En el caso colombiano, la estrategia desarrollada cobija todos esos ámbitos reconociéndosele como una estrategia para mayor eficiencia del Estado, ampliar la democracia y estabilidad política y racionalizar los ingresos y el gasto público.

La descentralización colombiana es consecuencia de un debate, no ha sido exclusivo en Colombia sino que está presente en una inmensa mayoría de países, en especial en todos los de la región latinoamericana. La verdad es que dicha estrategia se ha convertido en una de las de las políticas de los gobiernos así como lo están siendo la privatización y la apertura económica.

Entre los factores comunes que han sustentado el interés por impulsarla cabe destacar:

1. La creciente inestabilidad política resultado de un Estado cada vez más lejano de las comunidades.

2. La costosa ineficiencia de un Estado centralista con limitadas posibilidades de ofrecerle a las comunidades los servicios básicos.

3. La burocratización creciente de los gobiernos nacionales.

4. La politización y baja capacidad empresarial de empresas estatales.

5. La necesidad de modernizar el internacionalizador la estructura económica para transformar el modelo de desarrollo concentrador espacial y socialmente.

6. El creciente déficit fiscal y sus cada vez mayores compromisos de deuda externa.

Razones como las señaladas son las que han llevado a pensar que para Colombia y otros países, la descentralización es una estrategia eficaz para adecuar el Estado a las nuevas necesidades de desarrollo de las economías nacionales.

Por ello, la reforma colombiana debe verse como el resultado de una serie de debates que convergen en tres aspectos centrales: la ineficiencia administrativa, la racionalización del gasto público y la apertura democrática.

En Colombia el debate sobre la reorganización del Estado se generaliza a finales de la década del 70 cuando se evidencian los efectos negativos del manejo centralista. Hasta ese entonces, no se planteaba tal prioridad sino que al contrario, las reformas constitucionales y legales dieron preeminencia al desarrollo institucional del gobierno nacional mientras que los departamentos y municipios se mantienen aislados de ese proceso. Ello conllevó a que la nación absorviera muchas de las funciones y responsabilidades de los gobiernos territoriales, afianzándose en estos últimos una notoria crisis institucional y financiera.

Sería preciso afirmar que la reforma de 1968 fue una expresión real de esta tendencia sin por ello desconocer que también intentó fortalecer a los departamentos reforzando su función de tutela y coordinación y extendiéndoles la función de planeación del desarrollo económico y fiscal. La ineficiencia, sinembargo, de los departamentos especialmente como prestadores de servicios públicos llevó a que durante toda la década del 70 fueron objeto de severas criticas y que inclusive llegase a plantearse su eliminación. La situación de los municipios no era más alentadora. También sobre ellos los diagnósticos aseveraban el desarrollo de una crisis institucional generalizada y se verificadba su inmensa debilidad y dependencia.

Esta critica situación, sentó las bases para que la administración López-Michelsen propusiera la redefinición de competencias territoriales y el fortalecimiento de los recursos locales, con el fin de reordenar el gasto público de la nación y de revivir el municipio y la provincia colombiana. Ante el fallo negativo de la Corte a la propuesta de la Asamblea Constitucional de 1976, las recomendaciones fueron parcialmente desarrolladas por el gobierno siguiente. En ese período (78-82), se inició un proceso de descentralización y delegación de funciones y actividades, desde las entidades nacionales hacia sus regionales y seccionales, se revisaron los procedimientos administrativos de una serie de entidades, y de nuevo se intentó fortalecer el nivel departamental como coordinador nacional y territorial.

Es la administración Betancur (82-86), se incluyeron las recomendaciones para la reforma de la administración pública, al nivel municipal. Explícitamente, propone la descentralización administrativa para la renovación del municipio y, es así, como propugna, en primera instancia, el fortalecimiento fiscal de departamentos y municipios y, posteriormente, en una reorganización administrativa, que se consolida posteriormente en los Decretos 77-81 de 1987.

Sinembargo la reforma descentralista de 1986 a través del estatuto de la administración departamental, no pretendió efectuar una transformación sustancial en el papel del departamento sino fortalecer su autonomía administrativa y fiscal y reiterarle sus funciones de asistencia a los municipios.

Para los municipios la reforma, amplia sus recomendaciones transfiriéndole una serie de funciones en materia de servicios públicos y consecuentemente se desmontan y redefinen funciones de una serie de organismos nacionales (Ver anexo No. 1). La descentralización administrativa fue enfocada teniendo como esenario al municipio de quien demanda su reforma y adecuación administrativa.

El Debate sobre el Ordenamiento del Gasto Público Colombiano, se inició con la Reforma de 1968 y con la Misión Musgrave y continuó con la fallida Asamblea Constitucional de López. Posteriormente, lo recogió la Misión de Finanzas Intergubernamentales -Misión

Bird-Wiesner- la cual introdujo el concepto de eficiencia del gasto público, medida en términos del rendimiento financiero. Esta recomendó encaminar las reformas hacia la autosuficiencia fiscal de los distintos niveles gubernamentales y el estímulo a la inversión departamental y municipal, para elevar el bienestar de la población mediante el suministro adecuado de los servicios básicos.

Sus recomendaciones fueron recogidas, parcialmente, por la Ley 14 de 1983 buscando el fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales. Más tarde, se impulsaron dos procesos paralelos: el examen del incremento de la transferencia de los recursos del Impuesto al Valor Agregado que se consolidó en la Ley 12 de 1986, y el estudio de la comisión del Gasto Público cuyas recomendaciones sobre la reducción de la actuación del gobierno central en una serie de tareas, sobre su descongestión de una serie de servicios y sobre el corte radical a la recurrencia "irracional" al Presupuesto Nacional se vieron consolidadas en los decretos reglamentarios de la Ley 12 de 1986.

En cuanto a la apertura democrática -canalizada, en el caso colombiano, a través de la elección popular de alcaldes- vale la pena anotar que no es un debate reciente. Curiosamente, las Cartas Constitucionales, que antecedieron a la de 1986, otorgaban el derecho a las comunidades para la elección de sus alcaldes. Sin embargo, al adoptar la Constitución de 1986, este derecho se

perdió y fue hasta despues de un siglo que se volvió a recuperar. Sin embargo, a lo largo de dicho siglo, muchos fueron los intentos de recuperar ese derecho perdido. El primero de ellos lo realizó el General Uribe Uribe en su llamado "Plan de Marzo" de comienzos de siglo, más tarde durante la Convención del Partido Liberal en 1922. Despues sería Jorge Eliécer Gaitán en 1947 quien apoyaría la propuesta de elección de alcaldes, por voto popular. Y, así, sistemáticamente, el partido liberal fue incluyendo en sus programas la elección popular de alcaldes, una y otra vez, sin embargo en 1980, esta propuesta -presentada por los Senadores Conservadores Alvaro Gómez, Emiliano Isaza y Darío Marín- encuentra eco en el Senado, pero debido a una serie de tardanzas en su revisión, la propuesta se archivó. Para 1984, fue recogida y presentada por Betancur a través de su Ministro de Gobierno y fue hasta ahora entonces cuando se logró recuperar el derecho perdido.

El expositor planteaba que con la elección popular de alcaldes se avanzaría, en el fortalecimiento de la democracia para mayor eficiencia en el desarrollo de funcones y competencias y, en la prestación de los servicios básicos a la comunidad. Además, hizo énfasis en la importancia de acompañar estas medidas con reformas fiscales y administrativas con el fin de sacar de su estado de postración a las localidades.

Entre estas medidas cabe señalar aquellas relacionadas con la

apertura participativa, es decir, con aquellas que plantean mecanismos para la comunidad tenga injerencia en la toma de decisiones locales.

Efectivamente, el mismo Ministro de Gobierno presentó un proyecto de Ley para la reforma de la administración municipal y para la apertura de canales para la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. Entre estos canales cabe mencionar: la participación de las Juntas de Acción Comunal, las Sociedades de Mejora y Ornato, las Juntas de Defensa Civil y otras en el desarrollo del municipio; el establecimiento de Juntas de las Empresas de Servicios Públicos con representación de los Usuarios o entidades cívicas; y el establecimiento de Juntas Administradoras Locales.

La mayoría de las recomendaciones que venían proponiéndose en los distintos estudios y debates se vieron reflejados en los objetivos de las reformas descentralista que el país empieza a impulsar desde 1983 y que se fortalece en 1986. (Ver anexo No. 1). Los objetivos de tal reforma pueden precisarse en:

- El desmonte de entidades nacionales y el traslado de competencias de la nación a los municipio.

- El fortalecimiento de los fiscos municipales y la ampliación de la transferencia de recursos nacionales a los muncipios.

- La apertura de canales para hacer efectiva la participación política de las comunidades en la toma de decisiones locales.

En palabras de María Mercedes Cuéllar de Martínez como Jefe de Planeación de ese entonces.

"En el nuevo modelo de relaciones intergubernamentales que el gobierno está poniendo en marcha con éxito, no debe confundirse la autonomía municipal, con la soberanía, ni con el aislamiento de los municipios. La filosofía de esta reforma se basa por el contrario, en la cooperación y asociación de esfuerzos, de modo que todas las partes del gobierno confluyan en la solución de los problemas que de vieja data han impedido el desarrollo de las regiones y deteniendo el progreso de los habitantes".

2. AVANCES DEL PROCESO

a. Descentralización Política

La elección popular de alcaldes le ha imprimido una nueva dinámica a la participación electoral colombiana toda vez que esta tiende a ser mucho más representativa que la elección presidencial. Comparando los censos electorales de 1988 y 1990, el promedio de participación electoral de alcaldes alcanza al 64% mientras que la presidencial fue tan sólo de un 53% del potencial electoral.

Esta curiosa participación electoral de alcaldes indica de alguna manera que al mecanismo le confiere mayor legimitimidad al alcalde y la comunidad logra mayor autonomía en la decisión sobre quien debe regir los destinos del municipio.

Sin embargo, también es importante señalar que en la votación de alcaldías se consolide el bipartidismo habiendo sido cada vez menos representativa la participación de alcaldías cívicas y coaliciones.

La descentralización planteó como mecanismos complementarios para la participación ciudadana los de participación de usuarios en las Juntas y Concejos directivos de las empresas de servicios, la consulta popular y la creación de Juntas Administradoras Locales (JAL).

Los avances logrados en la operación de tales mecanismos son desalentadores. La participación de usuarios no ha sido factible pues el Concejo de Estado los consideró inconstitucional. La consulta popular fue reglamentada y dicha reglamentación limitó los temas de consulta y segundo periodos en los que éste puede hacerse. Las JALS sólo se han creado en 26 municipios, la mayoría grandes, pues su posibilidad de creación depende de la iniciativa del alcalde y de la voluntad del Concejo Municipal, el que ve a este mecanismo compitiéndolo en sus funciones.

En suma, la descentralización colombiana ha contribuido a movilizar la participación ciudadana básicamente con el mecanismo de elección de alcaldes, limitándose aún una amplia apertura.

b. Descentralización Administrativa

La reforma descentralista planteó la transferencia de una serie de servicios a los gobiernos municipales sin diferenciar su capacidad fiscal, técnia e institucional. A su vez desmontó y reorganizó funciones de diversos entes nacionales.

El nuevo proceso de reordenamiento institucional que requiere la descentralización puede registrar menor avances, siendo válido pensar que en este campo en el que se evidencian las mayores resistencias al cambio.

De una parte, la descentralización aún no registra avances notorios en la reorganización de las Administraciones Locales para adecuarse a las nuevas responsabilidades. De otra, los gobiernos departamentales asentuaron su crisis institucional ya que no se les han redefinido sus funciones y organización. Finalmente, el Gobierno Nacional, ha intentado cumplir con las metas de desmonte y reorganización siendo aún lento el funcionamiento de las nuevas unidades que debieran asumir las funciones orotgada por el Decreto Ley 077 de 1987. La verdad es que el nivel nacional viene

dándose una oleada de reformas administrativas pero lo curioso es que sus orientaciones no han obedecido siempre a propósitos descentralistas.

c. Descentralización Fiscal

En este terreno las expectativas han sido superiores a su resultado. No obstante, el incremento del IVA empieza a desmontar que han crecido los ingresos y gastos de inversión local según dato de la Contraloría entre 1987-1990 los recursos para inversión local han crecido en promedio en un 145%.

En cuanto al uso de los recursos IVA la información disponible para una muestra de 700 municipios indica una tendencia definida hacia la inversión en infraestructura para la prestación de servicios sociales, construcción de vías y pago de deuda pública.

Ese incremento ha empezado a generar conclusiones de ahorro para que el municipio comprometa parte de sus ingresos en crédito y cofinanciación.

En suma podría afirmarse que si bien la autonomía fiscal no es un alcance posible de lograr con la reforma, su contribución a fortalecer la inversión en el municipio es reconocible.

3. REFLEXIONES FINALES

Un intento por identificar nuevos temas que empiezan a plantearse para la orientación de la reforma podrían resumirse en los puntos siguientes:

a. Políticamente nuevas transformaciones deben devaluarse. Así por ejemplo, la elección de gobernadores empieza a ser sugerida por algunos sectores políticos y de la opinión pública. La conveniencia y factibilidad de esta nueva opción, está imtimamente ligada a las nuevas funciones y rol que esté llamado a cumplir el Departamento. Es obvio pensar que la elección de gobernadores no resuelve por sí sóla la crisis del Departamento, sino que tendría que acompañarse con nuevas medidas de orden administrativo y fiscal.

En este campo, también parece advertirse la necesidad de repemsar la necesidad de ampliar la reforma de consolidar una democracia representativa reformulando las funciones de instrumentos como las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. A su vez no cabe duda de que hay que replantear y desarrollar mecanismos de participación comunitaria como las Juntas Administradoras Locales, Referendum y Programas Nacionales como las Juntas de Acción Comuninal.

b. En términos institucionales aún se mantienen espacios de reforma en todos los niveles de gobierno, que permitan redefinir su rol y competencias. Lo cierto es que la descentralización impulsada no agota las pobilidades de las reformas del Estado en su conjunto. En el Gobierno Nacional se requieren nuevas reformas de reorganización y administración de entes nacionales que transfieran responsabilidades, recursos y capacidad decisoria a los gobiernos territoriales. Casos de ello son los sectores Educación, Agrícola (HIMAT, INDERENA), Bienestar Familiar, Gobierno (DIGIDEC) y del DNP.

La tarea de definirle un nuevo rol al departamento, se ha dificultado por la tendencia a solicitarle que asuma indistintamente funciones de coordinación, control, planeación, asistencia técnica, sin delimitarle sus alcances, y llevándolo a competir en esas mismas funciones, con entes del orden nacional. Decir que el rol del Departamento además de sus funciones policivas, se precise en las ya mencionadas, no contribuye a aclarar el panorama ya que en todos los niveles de gobierno existirá espacio para las mismas. Parece sensato pensar que el centro de atención estará en fortalecerlo para que oriente su gestión al desarrollo y fomento Económico Regional y prestación de servicios de infraestructura vial, salud de segunto y tercer nivel de atención, educación técnica y superior y fomento agropecuario.

Frente al municipio la experiencia que registra el proceso hace pensar que una buena mayoría seguirán teniendo que compartir las responsabilidades en materia de servicios públicos con los Gobiernos Nacional o Departamental. Tal situación está sugeriendo la necesidad de desarrollar propuestas nuevas en tres frentes: esquemas operacionales y administrativos por tipos de municipios, análisis y desarrollo sobre organismos supralocales como las empresas departamentales de servicios, áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios y redefinición de los requisitos para creación de municipios.

En materia de planeación, se ve cada vez más la necesidad de replantear sus alcances según nivel de gobierno ya sea dentro del actual esquema o desarrollando uno nuevo en el que la planificación no se limite a un ejercicio técnico sino que se vincule a demandas sociales especificas. La urgencia de revisar los esquemas de Planeación Nacional, Departamental y Local la ha puesto en evidencia el mismo proceso de descentralización.

Avanzar en el diseño de estatutos de gestión para las entidades territoriales armonizándolos con los nacionales, en la armonización de normas orgánicas del presupuesto nacional con las de entidades territoriales y una revisión juiciosa del marco normativo de la planeación para adecuarlo a las nuevas situaciones, son medidas pragmáticas que continuarán demandando toda atención.

c. Fiscalmente se considera que el impacto del uso de recursos del IVA, Cofinanciación y Crédito podría ser aún mayor, si su diseño y operación se realiza con objetivos complementarios y coordinados y no de manera independiente. La definición de una política para el financiamiento local contribuirá a aclarar el papel que cada uno de estos y otras fuentes de recursos pueden llegar a cumplir. También empiezan a abrirse camino propuestas más audaces que tiendan a asegurar una autonomía local en la materia. Se cree que existen tributos nacionales, departamentales que pueden municipalizarse, que es posible que las administraciones territoriales puedan fijar sus impuestos y tasas. También ha crecido la expectativa de reconsiderar una nueva ampliación de la transferencia IVA. Planteamientos como los enunciados sugieren la importancia de estudios que evalúen las posibilidades de una nueva reforma en este nuevo campo.

e. En cuanto a la orientación de la estrategia, se evidencian vacíos en la definición de metas de corto y mediano plazo lo que mantiene el riesgo de no poder intervenir en el proceso para reorientarlo y estarle asignando a la descentralización resultados no factibles. En este sentido el papel de una entidad como el DNP y de un Ministerio como el de Gobierno, parece más que necesario. El primero ha realizado algunos esfuerzos y el segundo ha permanecido ausente.

Complementariamente, reconociendo que la Reforma fue resultado de un proceso político, el éxito de su orientación y desarrollo depende de su validación política a lo largo de todo su proceso y no exclusivamente de un ejercicio técnico-jurídico, cargado de pragmatismo y ausente del debate.

PLANIFICACION Y DESCENTRALIZACION

Luiz Jésus d'Ávila Magalhaes

1. Poder, decisiones y recursos

Poder y Riqueza, o recursos económicos en general, van siempre juntos.

El Poder genera Riqueza, pués él supone la capacidad de movilizar voluntades y recursos a través de impuestos y tributos, sea por coerción, sea por concenso. La Riqueza, a su vez, genera Poder, por medios legales o por medio de la fuerza, que es un requisito esencial para el ejercicio del poder.

Cualquier propietario de recursos económicos tiene algún poder, tiene capacidad de movilizar recursos para un fin cualquiera, limitado por el poder de otros y por los parámetros que el sistema económico o el Estado le impongan.

El Estado, en cualquier país es el palco más grande para el ejercicio del poder. Por eso las clases sociales y los diversos grupos de intereses quieren y buscan dominarlo para ejercer el poder sobre toda la Sociedad.

El Estado, por tener Riqueza (en el sentido amplio de recursos económicos) y por tener Poder, legitimado de alguna forma -por imposición o por concenso -puede planear, puede establecer Objetivos, planearlos y cumplir sus metas, según una Estrategia que tenga una clase social dominante o una élite política para la Nación, o para mantener un "status quo" que al igual beneficia una clase o un grupo social en un sistema económico.

2. Descentralización

La Descentralización es como la virtud: cada uno la define y la practica del modo que más le interesa.

En una cierta etapa histórica, por problemas de sueldos o para agilizar la captación de créditos externos, la Descentralización en muchos países latinoamericanos significó la creación y proliferación de empresas estatales, que se desligaron del aparato ministerial o departamental del Estado. Se hablaba entonces en "descentralizar la ejecución" de políticas.

En muchos casos, cuando esas estatales tenian vastos recursos propios, ese proceso llevó a que ellas se independizasen del control político de los ministerios y su mayor autonomía les permitió trazar las propias políticas nacionales en su área de trabajo, a veces independientemente de los intereses y lineamientos del poder elegido. En otras palabras, al tener alguna autonomía de recursos, o hablando más simbólicamente, al tener Riqueza, esas estatales pasárán a detener una parcela significativa de Poder.

En otros momentos, la Descentralización fue confundida con la Departamentalización o Municipalización del Estado Central. Ella se cumplía simplemente estableciendo "representantes", delegados u oficinas de los ministerios o estatales en cada departamento o municipio del país. Sin que esos representantes o delegados tuviesen alguna autonomía de recursos, o sea, Riqueza, a ellos no se les daba tampoco Poder y por lo tanto, no se les daba cualquier significado relevante en la esfera departamental o municipal. Nada o muy poco decidían esos delegados o esas oficinas sin depender de las autorizaciones y de los recursos del nivel central.

Esa Descentralización solo sirvió para crear una gran cantidad de cargos y empleados públicos en los departamentos y municipios. Al contrario de descentralizar el poder, eso abrió una puerta más de negociación y "concesión" del gobierno central a los gobiernos y la sociedad civil a nivel "micro", lo que solamente sirvió para fortalecer aún más el poder central en la nómina de esos cargos.

La verdadera Descentralización tiene que ver con que los gobiernos y la sociedad civil a nivel local (veredas, municipios, departamentos) tengan más Riqueza y más Poder en relación al gobierno central, o sea, que su destino sea conducido por ellos mismos, en función de sus propios intereses y de sus propias prioridades.

Un paso importante de ese proceso es que el Estado local, los alcaldes, sean elegidos por la comunidad a quien sirven o a la que representan, pues eso les confiere más Poder y, en consecuencia más Recursos. De esa manera, los gobernantes locales se sienten más al servicio de sus gobernados, más dependientes de su aprobación y de su voto para continuar representándolos, lo que no pasa si ellos fuesen nombrados por el Gobierno central. El nombramiento vincula el nombrado no con la comunidad, pero con aquel que lo nombró, el gobierno central, por más que existan buenas intenciones.

Pero el proceso electoral no es suficiente, aunque sea muy necesario, para que los gobiernos locales detengan más poder en relación al gobierno central, o sea, para que haya una genuina Descentralización. Ese poder será reducido si a los gobiernos locales no se les dán los medios legales de obtener recursos, Riqueza. O sea, si la legislación les impide generar recursos propios, a través de la creación de impuestos locales.

Otra alternativa para profundizar el genuino proceso de Descentralización es el de garantizar legalmente que los gobiernos locales tengan derecho a parte de los recursos que recauda el gobierno central. No es una alternativa ideal, pues difícilmente los gobiernos centrales garantizan ese derecho sin algún tipo de contrapartida. Por ejemplo, la de crear ciertas obligaciones a los gobiernos locales, en relación al gobierno central, o entonces que, junto con los recursos, se transfieran también ciertas responsabilidades y funciones que sobrecargan los gobiernos locales, o aún el someter la liberación de recursos a un trámite burocrático de autorizaciones y supervisión que acaba por reducir la transferencia o vincularla demasiado a ciertos objetivos del gobierno central.

De cualquier modo, la Descentralización no se hace sin legitimidad política (elección de alcaldes) y sin alguna autonomía financiera.

Otro aspecto de la Descentralización se refiere a conferir al sector privado de la economía un mayor grado de libertad en relación a la creación y reglamentación de los negocios. Ese proceso se mezcla con la Desburocratización de la vida económica del país. Aquí, en última instancia se está hablando en conferir mayor Poder y más Recursos al sector privado, en relación al sector público. En algunos casos, ese proceso puede ser cumplido mera y simplemente descomplicando el diseño y la implementación de políticas. O sea, disminuyendo la discrecionalidad con que el Estado diferencia una rama del sector privado en relación a otras, a través por ejemplo, de aranceles, impuestos, tasas de servicio, tasas de interés y tipos de cambio múltiples o diferenciados.

3. Planificación, descentralización y democracia

En un país grande o una sociedad compleja, el Estado es multifacético y disperso, así como lo son los diversos grupos sociales que lo dominan, que participan de ello o que son representados por ello. Así, el Estado tiene un núcleo central, en la capital del país, que representa o es dominado por los grupos o clases sociales más bien posicionados u organizados en la lucha por el Poder. Al mismo tiempo, el Estado también existe al nivel más "micro", en los puntos más lejanos del territorio de un país y ahí también él continúa siendo un palco de lucha por el Poder. Esa lucha es conducida por los partidos políticos, los gremios de productores, los sindicatos, las asociaciones de campesinos y por cuantas agrupaciones sociales existan o se formen para defender intereses específicos.

En tal país grande o sociedad compleja, la tarea de Planeación es una concertación siempre en proceso, que acomoda esos diferentes, variados y hasta conflictivos interes de grupos y clases.

En un país democrático, los centros del poder más destacados del Estado están en los cargos electivos, o sea, son ocupados por personas o representantes de partidos políticos escogidos mediante el voto popular. Pero alrededor de esos hay otros centros o núcleos de poder de menor destaque a donde los cargos no son electivos sino que ocupados por personas representativas de algún grupo de presión del propio Estado o de la sociedad civil. Lo mismo se dá en los bordes del Estado, que van desde las alcadías hasta cualquier autoridad del Estado a nivel veredal.

En una genuina y auténtica democracia, esos núcleos de poder no elegidos también están bajo el control y la supervisión de la Sociedad Civil, a través de sus ciudadanos.

Cuanto más compleja la sociedad, más ella tiende (no tan automáticamente) a tener un avanzado proceso democrático, como forma de asegurar que los múltiples intereses de grupos y clases sociales de su sociedad civil sean activos, participantes en el

seno de la propia sociedad civil y sean representados en el Estado, desde el nivel central hasta el nivel municipal.

En ese tipo de sociedad, en que es difícil existir un grupo o una clase social hegemónica que consiga imponer integralmente sus propios intereses a toda la sociedad, la Planeación es como que "caótica", pues ella no tiene objetivos y estrategias contínuos e inmutables. Al contrario, esos se van definiendo, modificando y se adaptando cada día, en función de las fuerzas, intereses y oportunidades que cada grupo o clase social va acumulando (fuerza), definiendo (intereses) o percibiendo (oportunidades).

En esa situación, los únicos que si son más consistentes, más inmutables (aunque no siempre), más duradero son el propio Proceso Democrático y algunos valores nacionales de los cuales comparten todos: la integridad territorial, cierta uniformidad cultural etc.

La Planeación en una sociedad como esa, que se podría llamar Planeación Democrática, no es tan pretenciosa en términos de la conformación de unas estrategias y en su intento de formalizar y obtener total consistencia entre objetivos. El "goal" más grande del proceso planificador de esa sociedad sería el de asegurar <u>consistentemente</u> mecanismos de Participación de los diversos grupos y clases sociales en la definición, en la representación y en la proposición de sus propios intereses en el seno de la sociedad civil y del Estado.

LJd'A/lmr
02/10/90

LOS CORPES EN EL PROCESO DE PLANIFICACION

Roberto Prieto L.

Las regiones a través del tiempo y sus transformaciones, se configuraron como mecanismo que le permitiera a los departamentos y municipios, ganar un espacio en el control y distribución de la riqueza generada en ellos que es considerada y utulizada por la nación.

Además, se buscaba lograr un instrumento formal y autónomo de planificación que permitiera orientar con mayor eficiencia los recursos de la región y tener en este campo un interlocutor válido y especializado frente al Gobierno Nacional.

Las experiencias de la Costa Atlántica así lo evidencian; la creación de la Corporación del Valle del Magdalena en los años cincuenta y la creación del SIPUR en los años setenta, como instrumento técnico de la asociación de departamentos, e instrumento operacionalizable del Sistema Regional de Planificación, sirvieron como antecedentes para formular e institucionalizar lo que hoy se conoce como los CORPES.

En este contexto, los CORPES surgieron:

En primer lugar, como resultado de la experiencia e iniciativa de algunos dirigentes cívicos, políticos y gremiales de los departamentos, en especial los de la Costa Atlántica, quienes se constituyeron en pioneros de esta iniciativa. Y en segundo lugar, por el interés del Gobierno Nacional de concretar

mecanismo que garantizaron una efectiva y funcional interrelación entre los diferentes departamentos o unidades territoriales y de éstos con el Departamento Nacional de Planeación; con miras a fortalecer la estructura y consolidación de un sistema integral de Planeación.

Su cristalización tuvo origen a través de la Ley 76 de 1985 que permitió la creación de la Región de Planificación de la Costa Atlántica y se otorgó facultades extraordinarias al Señor Presidente de la República para crear regiones similares en todo el país. Para ello, el DNP se dió la tarea de analizar los diferentes modelos de regionalización que a la fecha se habían dado en el país, a fin de poder brindar alternativas de regionalizción más o menos operativas y políticamente viables. En este análisis se concluyó que aunque algunos de los modelos planteados teorica y académicamente fueron muy bien concebidos su operatividad en términos generales no fue exitoso debido a que:

1. No hubo voluntad política del nivel central ni regional para su aplicación.

2. No se crearon las condiciones estructurales necesarias para que estas regiones tuviesen un cuerpo administrativo y financiero para el cumplimiento de sus objetivos.

3. En la mayoría de los modelos no se incluyó como criterio de regionalización la actual división político-administrativo en el país, razón por la cual se deficultaba el desarrollo de esquemas administrativos operantes.

Una vez identificadas las limitaciones a los modelos planteados el DNP desarrolló un plan de acción a nivel regional para darle viabilidad política a la creación de las nuevas Regiones de Planificación. Para ello se propueso a los Gobiernos Departamentales varias alternativas de regionalización en las que se consideraron como principales criterios: la contiguidad geográfica, la delimitación político-administrativo de los Departamentos y la homogeneidad en aspectos geográficos, económicos, sociales y naturales. Este plan de acción generó una polémica alrededor de las necesidades de la regionalización y de su posible estructuración a nivel territorial, la cual finalmente logró concretarse con la conformación de las regiones; de la Amazonía, Orinoquía, Occidente y Centro Oriente, a través de los Decretos 3083, 3085, y 3086 de octubre de 1987(1).

Objetivos

La creación de las Regiones de Planificación respondió a los siguientes objetivos:

---

(1) Región de Planificación de la Costa Atlántica: conformada por los departamentos de Atlántico, Bolivar, César, Cordoba, Guajira, Magdalena, Sucre y la Intendencia Especial de San Andrés.
Región de Centro Oriente: Formada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Tolima y Santander.
Región del Occidente: Conformada por los departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Nariño, Risaralda, Quindío y Valle.
Región de la Orinoquía: Integrada por el departamento del Meta, Intendencias de Arauca, Casanare, y las Comisarías de Guainía, Guaviare y Vichada.
Región de la Amazonía: Conformada por el departamento de Caquetá, la Intendencia del Putumayo y la Comisaría del Amazonas.

a. Servir de instrumento de aproximación en la toma de decisiones a nivel regional a fin de obtener un desarrollo territorial más equilibrado.

Las Regiones de Planificación, dando cumplimiento al artículo 7o. de la Constitución política, son una porción definida del territorio nacional - con dimensión supradepartamental - sobre la que se pretende desarrollar una acción específica como es la de la planificación socio-económica. Por lo tanto, las Regiones de Planificación no pretenden sustituir ni duplicar las competencias atribuidas a las entidades nacionales, ni a los gobiernos seccionales. Ante todo, su papel es el de fortalecer, coordinar e integrar acciones de estos niveles de la administración pública, para lo cual deben afianzar o crear mecanismos de transferencia técnica, administrativa y operativa de aquellos departamentos de mayor desarrollo relativo hacia los de menor desarrollo y buscar que la acción del Estado se oriente con mayor énfasis hacia aquellas zonas que cuentan con grandes ventajas comparativas en su desarrollo productivo o se han visto desfavorecidas o desvinculadas del desarrollo socio-económico del país.

b. Concretar la posibilidad de planificar el desarrollo de manera conjunta entre el nivel central y las regiones o sub-regiones que comparten los mismos objetivos e intereses.

En este sentido se pretende que con la composición de los Consejos regionales de Planificación - CORPES - se asegure un flujo de doble vía para la determinación de políticas de desarrollo con clara expresión territorial (supradepartamental), de esta manera primero; el DNP como organismo central de planificación se fortalece técnica y operativamente al contar con un nuevo instrumento de planificación; y segundo, las regiones obtienen la posibilidad de influir en la elaboración y desarrollo de las políticas y estrategias que para ella se fijen desde el nivel central.

c. Dotar a las regiones de instrumentos idóneos, a fin de que cuenten con mayor capacidad y autonomía en la administración de su propio desarrollo, instrumentos que podrían ser generados directamente por el CORPES o a través de la coordinación de cooperación horizontal y vertical interinstitucional que éste podría realizar.

d. Finalmente, a través de los Planes de Desarrollo Regional que el equipo técnico del CORPES elabore, se abre la posibilidad de que las regiones puedan cristalizar las aspiraciones y necesidades territoriales, al brindarsele la oportunidad en la ley de creación, de servir de base en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y por lo tanto de la programación presupuestal anual de la nación.

Estructura orgánica de las Regiones de Planificación

Para el cabal cumplimiento de sus objetivos las Regiones de Planificación cuentan con una estructura organizativa técnica y de toma de decisiones conformada así:

1. Consejo Regional de Planificación: Instancia de decisión integrado por: El Presidente de la República; el Jefe y el Subjefe del DNP; el Jefe de DAINCO; cuando la región está compuesta por Intendencias y Comisarías; y los Gobernadores, Intendentes y Comisarías de las Entidades Territoriales que hacen parte de cada una de las Regiones.

2. Comité Técnico de Planificación: Organismos de apoyo técnico para la toma de decisiones del Consejo Regional; compuesto por: El Coordinador Regional; los Jefes y Secretarios de Planeación de los Departamentos, Intendencias y Comisarías que integran la Región; y por los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan operaciones en el área de jurisdicción de la Región.

3. Coordinador Regional: Funcionario del DNP que cumple la función de Secretario Técnico del Consejo Regional y de orientador y coordinador de las acciones adelantadas por el Comité Técnico y Unidad Técnica.

4. Unidad Técnica: Equipo de apoyo técnico a las labores realizadas por el Coordinador y el Comité Técnico. Los costos del personal que forman parte de ésta, es asumido por

la Región a través de los recursos del Fondo de inversiones para el Desarrollo Regional.

5. Comité Concertación: Organo consultivo compuesto por representantes comunitarios y de organizaciones gremiales que adelanten actividades en pro del desarrollo de la región.

Además, las Regiones de Planificación cuentan con unos recursos transferidos por el Gobierno Nacional a una cuenta especial en el Banco de la República, cuyas fuentes de financiamiento son: un porcentaje; de las regalías por explotación de recursos naturales no renovables, del impuesto de timbre nacional y de los gravámenes de valorización por ejecución de obras nacionales. Estos recursos, según la Ley, deben ser orientados a garantizar el funcionamiento técnico-administrativo de la Región de Planificación y del financiamiento de proyectos de inversión en las respectivas regiones.

Para que el manejo administrativo de estos recursos fuese ágil y operativo se establecieron para las Regiones, contratos de administración fiduciaria entre el Banco de la República, obrando en nombre de la Nación y una entidad bancaria oficial, siendo el Consejo Regional de Planificación respectivo el ordenador del gasto.

Según estimativos de la División de Estudios Regionales del DNP las Regiones de Planificación obtuvieron en 1990 los siguientes recursos:

Costa Atlántico	$	2.192	millones
Centro Oriente	$	4.372	millones
Occidente	$	2.035	millones
Orinoquia	$	10.500	millones
Amazonia	$	494	millones

Fuente: DNP - DER

Como se puede observar los montos de recursos que constituyen los Fondos Regionales de Inversión para el Desarrollo Regional son muy desiguales, ello en gran medida se debe al tipo de fuente de recursos transferidos; por un lado, no todas las regiones cuentan con la posibilidad de que en su subsuelo se exploten o puedan explotar recursos naturales no renovables; y por otro lado, no todos tienen la misma estructura de desarrollo urbano en donde las ciudades grandes, por concentración del parque automotor, pueden generar significativas rentas por conceptos de Impuesto de Timbre.

En este sentido, la Ley 76 de 1985 presenta una falla estructural, al no haberse previsto la posibilidad de que las Regiones por constituirse, en especial aquellas que manifestaron desventajas en cuanto su nivel de desarrollo relativo y generación de recursos, pudiesen nutrirse de otras fuentes de financiación que les permita contar con una mayor cantidad de recursos.

La Planificacion y los CORPES

1. La colisión normativa de funciones.

Como ya se anotó anteriormente uno de los objetivos de los CORPES, sino el más importante, es el asegurar la participación, a través de los Planes Regionales de su área de jurisdicción, en el Plan Nacional de Desarrollo.

Al respecto, hay quienes sostienen que esta tarea entra en franca colisión, desde el punto de vista jurídico administrativo, con los organismos territoriales que constitucional y legalmente tienen tal fusión. En efecto, son las Corporaciones Regionales de Desarrollo (Artículo 7 y 76 de la Carta) y las Administraciones Departamentales (Artículo 182) quienes tienen la función de coordinación de la inversión, de formulación de los planes de Desarrollo Económico y Social y de participación en la formulación de los planes de desarrollo nacional. Para ello, las gobernaciones pueden contar con los concejos departamentales de planeación creados por la Ley 38 de 1981 y decreto 1527 del mismo año.

En mi concepto, tal colisión no se debía presentar, dado el ámbito y función de planeación que tiene cada uno de estos entes. Pero ésta es posible si las dimensiones de la planificación y operacionalización de la misma no es definida con claridad para cada una de ellas.

2. La situación actual.

Lo cierto es que en la actualidad no se ha determinado en el área teórica, legal y operativa la correspondiente especialización y división técnica, y de competencias y de responsabilidades de cada uno de los actores en el proceso planificador, de coordinación, ejecución y control.

El marco institucional vigente para la planificación involucra un conflictivo y enredado cuadro de yustaposiciones y dualidades funcionales, en donde cada entidad se considera oportunamente habilitada para desarrollar funciones de planeación, coordinación y ejecución relacionadas con sus labores e inclusive con algunas otras que no son de su resorte.

Por otro lado, el proceso planificador del país se ha concebido de manera sectorial por lo que la dimensión regional es excluida o relativamente incorporada al proceso a través de unidades zonales que responden a las necesidades de cada una de las entidades, que por sus objetivos, estructuras operativas y acciones obedecen a lógicas encontradas a nivel sectorial, interinstitucional y territorial.

En este contexto, la incorporación de la dimensión regional en el Sistema de Planificación, las posibilidades de coordinación, organización y funcionamiento de la misma, encuentra serias restricciones estructurales como:

1. La indefinición en responsabilidades y funciones de cada uno

de los niveles de gobierno, en cuanto a su papel de agentes de desarrollo económico y social.

2. Indeterminación de las funciones, responsabilidades, delegación y concurrencia de cada uno de los niveles y al interior de ellos, en la prestación de servicios públicos o interrelación con el sector privado.

3. Carencia de instrumentos, mecanismos e información apropiada para la estructuración e implementación del proceso, como para la coordinación, seguimiento y evaluación del mismo.

4. Disminuida capacidad técnica, administrativa y operativa de algunas entidades nacionales, así como de la mayoría de las entidades territoriales que permita acceder eficientemente en los procesos de planeación.

5. Desvinculación en el proceso de planeación entre los organos técnicos y las instancias de toma de decisiones, lo cual no permite darle validez política a la planeación y desarrollo de la misma.

6. Indefinición de criterios y lineamientos claros, que en muchos de los casos son contrapuestos, en relación con el desarrollo social o crecimiento económico. Que permita entre otras cosas mayores niveles de coordinación y complementación inter e intrasectorial, así como la evaluación integral del impacto social, ecológico y territorial de las medidas que se adopten.

7. Ausencia de instrumentos idóneos de concertación con los gremios y fuerzas vivas de la región e instancias apropiadas de participación ciudadana en la toma de decisiones.

8. La falta de concreción del plan en los proceso anuales de presupuestación, con lo cual se pierde confianza en la planeación como instrumento en la toma de decisiones.

Estos y otros fenómenos inciden directamente en el papel planificador no sólo del CORPES sino de todas y cada una de las entidades que participan en el proceso. En este sentido, las soluciones alrededor de la planeación no corresponde a una instancia o dos, sino a todo el sistema en su conjunto. Es decir se requiere de un cambio estructural, de concepción y enfoque que además tenga validación política para que el plan sea considerado un instrumento válido en la toma de decisiones.

A esta perspectiva, el papel de los CORPES relacionados con la planeación requiere previamente salvar las limitantes antes enumeradas y de la reestructuración y definición de un sistema integral de planificación que involucra a todas las instancias que en él concurren. Para ello , es necesario establecer diferentes niveles de abstracción en la planeación de acuerdo a las responsabilidades en el desarrollo socio económico adquiridas por las diferentes entidades.

Igualmente, se hace necesario una reforma administrativa y operativa de cada una de las instancias que intervienen en el

proceso planificador, en especial de los departamentos y municipios, a fin de que éstas puedan cumplir eficientemente con el papel que se les asigne dentro del Sistema Nacional de Planeación. En esta tarea la función de apoyo y asesoría que cumpla los CORPES y el DNP será fundamental.

En otras palabras, el rol que pueda jugar cualquiera de las dimensiones involucradas en el desarrollo y el conjunto de entidades procesos y acciones, requiere de un sistema articulado de factores que sólo puede definir un Sistema Nacional de Planificación.

La participación de los CORPES en la Programación Presupuestal anual de la Nación.

Durante algo más de cinco años algunos funcionarios del DNP han estado intentando permear con criterios regionales el proceso de programación presupuestal de la nación. La tarea no ha sido fácil, aunque los desarollos alcanzados especialmente por la acción de los CORPES, durante el último año, reporta mayores niveles de éxito. Sin embargo, sigue persistiendo serios límites que requiere ser salvados para que este ejercicio de coordinación tenga mayores niveles de concreción. Algunas de estas son:

1. Sin duda alguna, la ingerencia de las regiones a través de los CORPES en el proceso de presupuestación debe responder a un cambio cualitativo que sólo puede generar un plan

orientador de la acción del gobierno y sector privado en la región, con el que no se cuenta aún.

2. La falta de capacidad ténica y operativa de las administraciones seccionales, en especial la inoperancia de los mecanismos creados por la Ley a nivel departamental, para la coordinación y planificación de la programación del gasto público. (Consejos Departamentales y Comités Sectoriales)

3. La falta de voluntad del nivel central y de las seccionales o regionales de las entidades nacionales para incorporar el criterio regional en la programación presupuestal.

4. La poca o nula ingerencia de la Oficinas Regionales de las Entidades Nacionales en la programación presupuestal que se efectúa de manera centralizada.

5. La falta de información adecuada que permitiera a los CORPES obtener criterios más sólidos en cuanto a la orientación del gasto público ejecutado en su área de jurisdicción.

Limitantes de las Regiones de Planificación

Aunque se ha considerado a las Regiones de Planificación como un novedoso instrumento dentro del Sistema Nacional de Planificación, puesto que permite articular la Planeación Nacional con la Departamental y Municipal, su consolidación e institucionalización ha sido demasiado lenta y relativamente inoperante, entre otras cosas por:

- La falta de criterios claros a nivel nacional, regional y departamental en cuanto a la acción que deben desarrollar los mismos.

- La "miopía" localista de algunos funcionarios de las administraciones departamentales que no han logrado vislumbrar la dimensión supradepartamental del CORPES y tratan de imponer a éste su reducido criterio.

- La indefinición del contenido y pautas para la realización de los Planes Regionales de Desarrollo.

- La participación impositiva y centralista de las autoridades del Gobierno Nacional en la toma de decisiones del CORPES.

- Las múltiples dificultades institucionales, administrativas y financieras que han tenido que sortear, dada su naturaleza jurídica.

REPUBLICA DE COLOMBIA
Ministerio de Agricultura

INSTITUTO COLOMBIANO DE HIDROLOGIA, METEOROLOGIA Y ADECUACION DE TIERRAS
- H I M A T -

METODOLOGIA PARA LA ELABORACION DE UN PLAN DE INVERSIONES EN EL HIMAT

- Documento presentado al Seminario de Descentralización y Planificación Regional IICA/PNCA -

Subdirección de Planeación

Bogotá, Octubre de 1990

METODOLOGIA PARA LA ELABORACION DE UN PLAN DE INVERSIONES EN EL HIMAT

(Documento presentado al Seminario de Descentralización y Planificación Regional)

Previa la elaboración de un programa de inversiones para una vigencia ó un período determinado, se debe realizar ante todo un DIAGNOSTICO de la situación actual de los proyectos. A partir de esta labor se identificarán las perspectivas de desarrollo de cada uno de éllos a corto, mediano y largo plazo, señalando las metas a través del tiempo, debidamente priorizadas. Cumplido lo anterior se valorarán las acciones para cada proyecto a partir de lo correspondiente al año o período objeto de la programación.

Para la concepción y preparación del Programa de Inversiones, se tendrá como marco conceptual fundamental las políticas nacionales, sectoriales e institucionales y los criterios trazados para la implementación de las mismas.

ADECUACION DE TIERRAS

I - GRAN IRRIGACION

* DIAGNOSTICO: Realizar el inventario y evaluación de los diferentes proyectos de gran irrigación, localizados en el país, por Regional.

Estudios, Diseños y Construcción de Distritos:

Identificar en este nivel los proyectos que se hallen en etapa de:

RECONOCIMIENTO
IDENTIFICACION
PREFACTIBILIDAD
FACTIBILIDAD
RECONCEPTUALIZACION O REFORMULACION Estudios Factibilidad
DISEÑOS

Igualmente señalar aquellos cuya CONSTRUCCION se esté adelantando

Para efectos de priorización, toma de decisiones y demás acciones, debe indicarse para cada proyecto: su estado (terminado o en ejecución); los datos de TIR, B/C, VPN, Población y Areas (Has.) a beneficiar, jornales a generar, y otros datos que se consideren importantes para definir su continuidad.

Rehabilitación, Complementación y Ampliación de Distritos

a) Para los distritos en los cuales se ejecuta actualmente este programa, a través del Crédito BIRF 2667 (Distritos Fase II), en razón a que para estos distritos existen compromisos contractuales adquiridos con el BIRF, el diagnóstico y evaluación deberá contemplar los siguientes aspectos, a la luz de los compromisos mencionados:

- Nivel de desarrollo alcanzado a la fecha con el Crédito
- Avances logrados paralelamente, utilizando otros recursos
- Nivel de desarrollo al que se pretende llevar el Distrito, al concluir el préstamo
- Otras necesidades de Rehabilitación, Complementación y Ampliación del Distrito, no programadas dentro del Préstamo.
- Necesidades de Equipos (Maquinaria, Equipos de Bombeo, Vehículos, otros).
- Transferencia Tecnológica, Asistencia Técnica y otros.

b) Para los distritos que no han sido beneficiados con los programas de Rehabilitación, Complementación y Ampliación financiados con las Fases I y II (Créditos) del Banco Mundial, evaluar teniendo presente :

- Estado Actual
- Necesidades de Equipos (Maquinaria, Equipos de Bombeo, Vehículos, otros).
- Transferencia Tecnológica, Asistencia Técnica y otros.

c) Para los Distritos que fueron objeto de la Fase I del Programa de Rehabilitación, Complementación y Ampliación, Crédito BIRF 1996, indicar otras necesidades de rehabilitación y complementación, que deban acometerse en breve plazo, así como lo pertinente a transferencia de tecnología, asistencia técnica, etc.

Administración, Operación y Conservación de Distritos

a) Identificar los Distritos que se encuentran en operación (total o parcial), por parte de HIMAT.

b) Determinar, por concepto, las necesidades de inversión recurrente, tanto gastos administrativos como operacionales de cada Distrito, indicando clase, justificación y costo actual, problemas afrontados para la atención de necesidades y otros, inherentes a:

- Parque Automotor
- Maquinaria y Equipo Pesado
- Sistemas de Bombeo
- Conservación de Obras
- Mantenimiento Instalaciones Físicas (Conservación de Sedes y Centros)
- Arrendamientos y Servicios Públicos de Oficinas
- Dotación
- Seguros (adquiridos o por adquirir) de Parque Automotor, equipos, inmuebles y demás bienes
- Viáticos y Gastos de Viaje
- Otros Gastos no clasificados en el esquema

c) Identificar el comportamiento de los ingresos, por concepto, en cada Distrito, calificando el recaudo por tarifas en rela-

ción con los horizontes trazados por el Instituto, por el BIRF y por el CONPES (Documento DNP 2422 UDA - HIMAT de Abril/89)

* PERSPECTIVAS A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

Estudios, Diseños y Construcción de Distritos:

Analizar y determinar por consenso, los proyectos susceptibles de pasar a la etapa siguiente, a partir de su estado actual.

a) De los proyectos que se encuentran en nivel previo a Factibilidad (Reconocimiento, Identificación y Prefactibilidad), trazar en el tiempo su avance a lograr.

b) Establecer en el tiempo los proyectos que con Estudios de Factibilidad y Diseños, deben pasar a la etapa de construcción, fijando las metas de cada período.

c) De los proyectos que se encuentran en construcción actualmente, determinar en el tiempo las prioridades de ejecución de su obras de adecuación, por metas.

Rehabilitación, Complementación y Ampliación de Distritos

a) Para los Distritos involucrados en el Crédito BIRF 2667 ó Fase II, debe tenerse especial cuidado de respetar los compromisos adquiridos con el Banco para la ejecución de este programa. En consecuencia, deben determinarse las metas a lograr a través del tiempo. Adicionalmente, se priorizarán otras necesidades que no se atenderán con el Préstamo, y que requieren acometerse con prontitud con otro tipo de financiación.

b) De la misma forma, para los Distritos que no han contado con financiación BIRF (Fases I y II), o sea los que esporádicamente han tenido asignación de recursos de Obras Complementarias o no han contado con recursos para éllo, priorizar las metas a alcanzar en un período determinado.

c) De igual manera se procederá con aquellas acciones que se quieran adelantar en los Distritos que se beneficiaron con la Fase I (BIRF 1996) del Programa de Rehabilitación con el Banco Mundial.

Administración, Operación y Conservación de Distritos

a) A partir de las necesidades reales del Distrito, priorizar sus requerimientos, así:

- Gastos Operacionales del Distrito
- Otros Gastos (diferentes a los del Distrito o de apoyo)
- Tarifas, Cartera y otros ingresos probables del Distrito.
- Autofinanciación y metas (porcentualmente y en el tiempo)

Para la determinación de Tarifas y Autofinanciación tener en cuenta especialmente, el Documento CONPES sobre este aspecto.

* INVERSIONES POR PROYECTO A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

Cumplida la etapa de identificación y priorización, en el tiempo, de las actividades y necesidades de los diferentes proyectos, se cuantificará detalladamente el monto de las inversiones y su fuente de financiación (si fuere posible).

Estudios, Diseños y Construcción de Distritos:

Por cada proyecto se consignarán las metas, totales y anuales y frente a cada una de éllas se identificarán sus costos por año y totales.

Rehabilitación, Complementación y Ampliación de Distritos

Por cada Distrito se consignarán las metas, totales y anuales y frente a cada una de éllas se identificarán sus costos por año y totales.

Administración, Operación y Conservación de Distritos

Cada Regional y dependencia diligenciará los formatos presupuestales que para el efecto se han diseñado en la Subdirección de Planeación, ciñéndose a los instructivos correspondientes.

Se hace necesario que adicionalmente se elaboren las justificaciones que sean necesarias (Conservación de Obras, Energía, Sedes y Centros y los demás que consideren convenientes).

Es precisos hacer énfasis en que los gastos de los distritos están relacionados con las políticas de fijación de tarifas y por tanto, la cuantificación de las necesidades debe hacerse con ese criterio.

II - PEQUEÑA IRRIGACION

Con base en los documentos ya conocidos en el Instituto, referentes a políticas y metodologías para el desarrollo de los programas de pequeña irrigación (Resolución No. 1361/89, "Políticas y Procedimientos del Programa de Pequeña Irrigación" Stbre/89 y el documento DNP 2422 UDA - HIMAT Abril 11/89), los proyectos que hacen parte del programa obedecen a:

- Solicitud elevada por la Comunidad
- Identificación del Proyecto por parte de HIMAT
- Análisis del Proyecto y su viabilidad en las instancias Regionales (CORPES, URPAS, CONSEAS, etc.)
- Comprobación de cumplimiento de requisitos del BIRF

- Concertación con entidades cofinanciadoras (INCORA, DRI, PNR)

En concordancia, para el Plan de Inversiones deberán relacionarse los proyectos a concluir en el año objeto de la programación (aclarando según el caso cuales requieren asignación presupuestal de dicha vigencia y cuales se concluirán con reservas), así como los proyectos nuevos a ejecutar.

Es necesario identificar la fuente de financiación, según la zona o programa de gobierno al que corresponda el proyecto.

Para organizar la información, se deberán considerar los siguientes parámetros:

- Nombre del Proyecto
- Localización (Dpto., Mpio., Vereda, otra)
- Sistema previsto (Lago, bocatoma)
- Area total a beneficiar (Has.)
- Familias a beneficiar (No.)
- Costo total proyecto ($ 1990)
- Valor a invertir en 1991 (por fuente: INCORA, PNR, DRI, BIRF 2667, FASE III, Otros según Convenios).
- Aportes en Especie (Comunidad, HIMAT, otros)

HIDROLOGIA Y METEOROLOGIA

* RED DE ESTACIONES :

a) Red Actual de Estaciones :

- No. de Estaciones operadas en la actualidad, por categoría, indicando su estado actual

- No. de Estaciones comprometidas en programas especiales (ISA, INTERCOR, EEEB, EAAB, CHB, otras), por categoría, según convenio, indicando su estado actual.

b) Ampliación y Complementación de la Red :

- No. de estaciones nuevas por categoría, identificando sus propósitos específicos, o sea si son para la red básica o en el marco de convenios.

- No. de estaciones a rehabilitar, complementar, etc.

c) Costos Actuales ($ del año en que se programe) de:

Operación y mantenimiento
Instalación
Equipo e instrumental
Compra de información
Otros Costos aplicables al programa

d) Recaudos: por Convenios y por otros servicios

* INVESTIGACIONES, ESTUDIOS Y OTRAS LABORES:

- Evaluación de las labores realizadas en la actualidad.

- Labores que deben llevarse a cabo en el corto, mediano y largo plazo. (Objetivo, priorización y costo)

PROTECCION CONTRA LAS INUNDACIONES, DEFENSA DE POBLACIONES Y CONTROL DE EROSION

En la actualidad, las acciones del Instituto en materia de protección contra las inundaciones y defensa de poblaciones están supeditadas en gran parte a los criterios del PNR, en razón a los recursos apropiados atados a dicho programa. Para la programación de las inversiones en este campo, se debe suministrar la siguiente información:

- Proyectos a concluir, aclarando si requieren asignación presupuestal de la vigencia que se programa o si se concluirán con reservas.

- Proyectos nuevos a ejecutar en el año objeto del programa.

En cuanto a las labores de Control de Erosión, deben identificarse las acciones previstas a realizar en el marco del Préstamo BIRF 2667 y las demás inherentes a proyectos predeterminados, o aquellos tendientes a solucionar problemas de esta naturaleza en el territorio nacional.