



Seguridad Nacional. El Plan Nacional de
Rehabilitación y la Defensa

Gregorio Restrepo

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
Bogotá D.C., Colombia

1993

TES6-
1022

ES PROPIEDAD
DE LA



BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS
F. F. M. M.

TOMAS RUEDA VARGAS

COLEGIO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ADMINISTRACION

C . E . S . A .

SEGURIDAD NACIONAL

EL PLAN NACIONAL DE REHABILITACION Y LA DEFENSA

PRESENTADO A: ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

PRESENTADO POR: GREGORIO RESTREPO

SANTAFE DE BOGOTA, MARZO 26 DE 1993

EL PLAN NACIONAL DE REHABILITACION

El Plan Nacional de Rehabilitación, PNR hace parte de la política económica y social del Gobierno dirigida a consolidar un modelo de gestión pública democrático y participativo. A través de PNR la acción de Estado se orienta a la atención de las regiones deprimidas y olvidadas del país, seleccionadas no por motivos de perturbación, sino con criterios de menor desarrollo relativo. Con ello el Plan cumple un papel decisivo en el afianzamiento de las condiciones de convivencia regional y en la ampliación de la cobertura de servicios del Estado. Con base en estos criterios se han incluido 100 municipios más, de los cuales junto con los demás 304 que ya hacían parte del PNR, recibirán atención prioritaria de acuerdo con los objetivos trazados por el Gobierno.

El PNR como instrumento de la reconciliación nacional. El PNR tiene como objetivo fundamental apoyar el proceso de reconciliación nacional, buscando de manera permanente establecer una relación armónica y duradera, tanto entre el Estado y la población, como entre diversos sectores y grupos de intereses que conforman la sociedad colombiana, especialmente en las zonas

afectadas por conflictos sociales. El proceso de reconciliación supone avanzar de manera firme en el fortalecimiento de la legitimidad institucional y del consenso democrático, en el encauzamiento de la protesta por las vías de la democracia participativa, en el fortalecimiento de la Justicia, y en el aumento de de oportunidades de diálogo con los movimientos populares y sociales que han permitido consolidar la interlocución entre el Estado y la sociedad.

Así, el PNR al propender por la reconciliación y el restablecimiento de los equilibrios regionales, contribuye a la deslegitimación de la violencia como mecanismo para ejercer presión sobre el Estado o para reclamar los derechos de los ciudadanos. Ello partiendo del principio de que la comunidad tiene el derecho de plantear al Estado sus demandas, y éste, a su vez, se encuentra en el deber de concretar con la comunidad soluciones en la medida de sus posibilidades.

El fortalecimiento de los entes locales y seccionales es una prioridad del PNR. Con el objeto de avanzar en el propósito gubernamental de la legitimación institucional, en el ámbito regional, el PNR le otorgará especial prioridad al fortalecimiento de los entes locales y seccionales, tanto en términos de su capacidad de planeación, como en el apoyo a su desarrollo institucional.

Se emplearán con gran énfasis actividades dirigidas al robustecimiento institucional de municipios y departamentos, para dotar a los primeros de capacidad autogestora y a los segundos de mecanismos efectivos de apoyo a los entes locales. Asimismo, se harán esfuerzos explícitos para transferir las metodologías de acción del PNR hacia las entidades locales y procurar su desarrollo institucional. Finalmente, se ampliará la responsabilidad financiera de departamentos y municipios en las inversiones adelantadas dentro del PNR, lo cual contribuirá a fortalecer el compromiso de la comunidad y la administración local con los mecanismos del Plan y con el buen uso y mantenimiento de las obras.

El PNR contribuirá al proceso de transformación de la sociedad colombiana. En términos concretos el PNR se constituye en una herramienta de apoyo al proceso de transformación de la sociedad colombiana en que está empeñado el Gobierno en los aspectos político, socioeconómico y espacial-territorial.

En lo político, se busca fortalecer los procesos participativos con la generación y ampliación de los espacios de decisión de la población en definición o gestión de su desarrollo, y mediante el robustecimiento de la autonomía local. En lo socioeconómico, se propone el desarrollo de los recursos humanos, mediante

inversiones en educación, salud y saneamiento básico, con miras a lograr mayores niveles de productividad, así como por medio de acciones encaminadas a modernizar la producción en pequeñas poblaciones urbanas y en el sector rural, y a elevar el nivel de ingreso de la población a ella vinculada. En lo espacial-territorial, el PNR busca la articulación interna y externa de regiones marginadas, a través de la construcción de infraestructura vial y comercial, y la ejecución de programas integrales para lograr un desarrollo nacional más equilibrado territorialmente.

Para desarrollo de estos propósitos se hará énfasis en la apertura de mayores espacios de participación, mediante la ampliación de los Consejos Municipales de Rehabilitación; en el fortalecimiento de los entes locales y seccionales, y en el afianzamiento de la acción permanente y efectiva de los recursos de inversión de estas zonas.

Análisis Crítico del PNR: Después de haber expuesto que es lo que busca el PNR sería bueno hacer un análisis sobre éste, buscando definir su naturaleza, tamaño y logros frente a los objetivos que se plantean para el desarrollo de sus actividades.

El PNR fué creado como fruto de la necesidad de reorientar y reasignar el gasto hacia sectores poblacionales, regiones y

actividades marginadas del acontecer nacional. Durante 1987-1989 el PNR logró que se le apropiaran recursos por \$244.000 millones de pesos constantes de 1988, en dicho lapso los fondos canalizados por ese plan representaron escasamente el 5.2% del total de gastos del presupuesto nacional. No obstante, los relativamente escasos recursos del PNR se vuelven relevantes al confrontarlos con los que tradicionalmente han tenido las entidades territoriales beneficiarias (departamentos y municipios) o con los recursos que el nivel nacional canalizaba hacia esas zonas en condiciones normales, es decir, sin el Plan Nacional de Rehabilitación.

La rigidez presupuestal de las entidades, la falta de comunicación y efectividad de los planes municipales y departamentales de rehabilitación, y la poca presencia de funcionarios de las entidades descentralizadas, han impedido que la programación de los recursos se realice desde la base. Esto es particularmente importante si se considera que la mayor parte de recursos del PNR se canaliza a través de esas entidades, a pesar que se reconoce que algunas sí contribuyeron a la solución de problemas de las comunidades, son reiteradas las quejas sobre la inoperancia y ausencia real de la mayoría. En la participación de PNR sobresalieron el Fondo Vial Nacional 22.8%, la Secretaría de Integración Popular 22.4%, Caminos Vecinales

13.8%, Incora 7.9%, Icel 6%, e ICBF 4.6%. En conjunto, estas seis entidades ejecutaron el 75% de los fondos PNR canalizados a través de las instituciones.

Respecto al impacto real del PNR en el mejoramiento de ingreso, empleo y bienestar de los campesinos, las respuestas de la comunidad en la encuesta de evaluación resultan dispares. En algunas regiones se piensa que el plan ha contribuido en las condiciones de tenencia de tierra, producción y comercialización; mientras en otras se relativiza el efecto, argumentandose que el mejoramiento ha sido muy tenue.

De acuerdo con lo anteriormente analizado podemos llegar a algunas conclusiones que sirven de juicio para ver que tanto beneficio ha tenido en la comunidad y cuales han sido sus posibles fallas.

- El Plan Nacional de Rehabilitación es un fondo social de emergencia, al cual se han agregado objetivos múltiples a lo largo de su ejecución.

- Un fondo social de emergencia es un mecanismo de compensación remedial, que permite aplicar un volumen de recursos con procedimientos ágiles, participativos, desconcentrados, dirigidos

a una población plenamente identificada, con propósitos concretos y fácil posibilidad de obtención de efectos o resultados.

- En términos de sus objetivos: legitimación del Estado, apertura de espacios de participación, agilización y descentralización de la gestión de la inversión pública, desarrollo regional y erradicación de la pobreza absoluta, se han obtenido algunos resultados positivos; de ahí que el PNR goce del reconocimiento generalizado.

- Si el Estado, logra legitimarse a partir de la ejecución de pequeñas obras remediales, los resultados obtenidos no pueden ser más que proporcionales a éstas. Si esta es la verdadera esencia del plan, es obvio que utilizarlos para mostrar el logro de la amplia gama de objetivos que le fueron atribuidos deja a sus gestores en serios aprietos.

-El desarrollo regional se redujo a obras de infraestructura, y en cambio no se han ejecutado los proyectos productivos que le permitan a la población pobre generar sus propios ingresos.

- Respecto a la descentralización, las acciones reales fueron mínimas. El plan se organiza con una estructura centralista, apoyándose muy poco en las entidades regionales tradicionales, es decir, en los departamentos y municipios.

- El Plan, como posible modelo de gestión realimenta muy poco al

resto de la estructura del Estado.

- En defensa del Plan Nacional de Rehabilitación debe insistirse en sus virtudes reales, reconociendo su real dimensión, naturaleza y resultados. Una evaluación en su contexto más amplio deja resultados no del todo satisfactorios. El problema surge cuando se intenta mostrarlo como algo distinto a lo que realmente es.

Así, la continuación del plan o su transmisión al resto de las estructuras tradicionales del Estado, es decir, su muerte administrativa, debe supeditarse a la comprensión de su dimensión real y sus reales posibilidades.

