

UN CONTRATO PLAN PARA EL PAISAJE CULTURAL CAFETERO

Oscar Arango Gaviria
Profesor Universidad Tecnológica de Pereira
Coordinador proyectos regionales Red Alma Mater

El Paisaje Cultural Cafetero –PCC tiene un Plan de Manejo y un conjunto de proyectos que fueron presentados para acceder a los recursos del Sistema de Regalías, pero carece de una figura institucional que permita articular, gestionar y gerenciar el proceso en su conjunto. Todo indica que la firma de un Contrato Plan -CP entre el gobierno nacional y las autoridades territoriales permite llenar este vacío¹.

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 *Prosperidad para todos* (art. 8) establece la figura de los CP como un instrumento en el proceso de articulación de recursos y acciones entre los distintos niveles de gobierno. Así mismo la Ley (1454) de Ordenamiento territorial los reconoce como un mecanismo ideal para lograr la asociatividad territorial (art. 10).

Se trata de una herramienta de coordinación interinstitucional multiniveles cuya principal función es permitir la realización y el cofinanciamiento de proyectos de desarrollo territorial con proyección estratégica a mediano y largo plazo mediante contrato entre el Gobierno nacional, las entidades territoriales y eventualmente otros actores locales del desarrollo. La figura de los CP tiene una gran potencialidad para desarrollar ejercicios de planeación concertada con perspectiva de largo plazo.

El CP es, en síntesis, “un acuerdo de voluntades que sirve como herramienta de coordinación interinstitucional entre diferentes niveles de gobierno para realizar y cofinanciar proyectos estratégicos de desarrollo territorial con proyección a mediano y largo plazo, mediante acuerdos y compromisos entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, entre estas independientemente, y eventualmente con la participación de otros actores públicos o privados del desarrollo territorial”.

En la perspectiva de la construcción de territorios (en nuestro caso el territorio que cubre el PCC), el CP es el resultado de un proceso de acuerdos progresivos sobre los objetivos que buscan el desarrollo integral de la población y trascienden la urgencia inmediata o los intereses de cada socio; sobre los proyectos que superan las necesidades coyunturales y pueden llegar a tener perspectivas de ejecución durante más de un solo periodo de gobierno, y sobre los recursos que los firmantes destinarán a la realización de los proyectos. Este proceso de entendimiento permite establecer un territorio pertinente y durable para la acción

¹ Estas reflexiones se apoyan, esencialmente, en DNP. *Contratos Plan. Manual operativo*. Bogotá, 2012

pública concertada y articulada que es, precisamente, lo que se tiene previsto en el marco del Plan de Manejo del PCC.

Suscribiendo un CP, desde el PCC se pueden instaurar nuevas relaciones entre Nación y Territorio basadas en los principios del buen gobierno (eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas), y será posible articular y complementar la acción de los socios para una estrategia de desarrollo territorial, apoyándose en una gobernanza multiniveles, pues en el PCC están presentes los 47 gobiernos locales y el gobierno nacional (liderado por el Ministerio de Cultura), pasando por los 4 gobiernos departamentales.

Como está previsto en los CP, en el Plan de Manejo del PCC y en sus proyectos no se trata de ejecutar presupuestos sectoriales. El PCC tiene acordadas un conjunto de acciones que propenden por el desarrollo integral de la población de su territorio. En consecuencia busca la integralidad de programas, acciones y recursos que beneficien a dicho territorio. El PCC puede ser entendido como un territorio pertinente de la acción pública, definido de común acuerdo por las partes que suscribirían el CP.

La elaboración de un CP para el PCC pondría en relación varias categorías de actores: responsables políticos, administraciones del gobierno nacional, de las entidades territoriales y de autoridades ambientales, sector empresarial y organizaciones ciudadanas.

Puesto que se trataría de un documento público, este CP estaría suscrito por la Ministra (o la viceministra) de Cultura y por los cuatro gobernadores (Caldas, Quindío, Risaralda y Valle).

En su condición de facilitadores, y puesto que se trataría de un CP con financiación mayoritaria del Presupuesto General de la Nación, participarían, por una parte, el Departamento Nacional de Planeación –DNP quien tendría a su cargo la coordinación y articulación de iniciativas de CP; la coordinación de las propuestas de CP y de proyectos de desarrollo que se ejecuten, y el seguimiento y la evaluación.

Por la otra, se contaría con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE, entidad que tendría a su cargo la asistencia técnica en la estructuración (afinamiento, podría decirse, en el caso del PCC) de los proyectos; la coordinación de la instancia de decisión creada para administrar este CP y, la ejecución de los proyectos.

Cumpliendo diferentes roles aparecerían los denominados copartícipes de este CP. Los 47 Concejos Municipales y las 4 Asambleas Departamentales, tienen como una de sus funciones aprobar los documentos de planeación local-departamental y autorizar los presupuestos con las partidas de gasto correspondientes, que son necesarias para la ejecución de los programas y proyectos incluidos en el CP.

En el PCC está prevista, igualmente, la continuidad y el fortalecimiento de la participación de otros actores locales que aportan una contribución importante en las nuevas fases del proceso. El sector empresarial (representado básicamente por ahora en la Federación Nacional de Cafeteros -FNCC), debe contribuir ahora en la cofinanciación y en la ejecución de parte de los proyectos ya acordados. Las Cajas de Compensación Familiar con asiento en este territorio han hecho pública su disposición a participar de los arreglos institucionales en beneficio del PCC. En estos casos está por discutirse la opción de trabajar utilizando la figura de los Acuerdos de Participación Público-Privada en aplicación de la normativa que rige al respecto (Ley 1508 de 2012).

La ciudadanía, está representada en la dinámica de los Vigías del Patrimonio y en otras formas de participación ciudadana desde diferentes formas de organizaciones de sociedad civil en el territorio del PCC.

Si bien la academia no tiene un lugar visible en el Manual de los CP, es claro que al menos 8 instituciones públicas de educación superior han participado activamente del PCC y deben seguir participando. A ello se suma la decisión del SENA de comprometer parte de su planificación estratégica en los siguientes 4 años atendiendo las necesidades del Plan de Manejo del PCC.

Las Corporaciones Autónomas Regionales de los 4 departamentos también han incluido en sus respectivos instrumentos de planificación los lineamientos básicos contenidos en el Plan de Manejo del PCC, en particular, aquellos orientados a garantizar la sostenibilidad ambiental de este Paisaje.

En fin, podría pensarse en incorporar, en condición de actores copartícipes de un CP para el PCC, a la Federación de Gobernadores y a la Federación Colombiana de Municipios.

TIPO DE CP

Uno de los tres tipos de CP previstos se denomina CP Nación Territorios Pertinentes –CPTP. Asumido bajo esta modalidad, el CP del PCC tendría un territorio ya definido en concertación con el nivel central y que supera las fronteras políticas y administrativas por su coherencia geográfica, económica, poblacional, cultural y ambiental para hacer más estratégica la presencia del Estado y la focalización del gasto público. Ya se cuenta con una visión conjunta del territorio y con proyectos estratégicos. A través de ellos se espera realizar la inversión y la prestación los servicios, con base en instrumentos de focalización del gasto público social.

Buscando el fortalecimiento de los territorios pertinentes, como sería el caso del PCC, se contaría con esquemas administrativos más flexibles y acordes con la

diversidad territorial. Así mismo, se permitiría la concentración de la presencia estatal en la región y se potenciaría la coordinación interinstitucional y reforzaría la capacidad del Estado para responder con hechos concretos y articulados de gobierno a las necesidades propias del Plan de Manejo del PCC.

Ahora bien, según se describe en el Manual citado, los CP están precedidos de un Acuerdo Estratégico del Desarrollo Territorial. Este pacto es el resultado de un ejercicio de planificación concertada entre los firmantes del CP que busca establecer una mirada unificada en aras de alcanzar el desarrollo integral del territorio objeto del Contrato. Es el punto principal de la fase precontractual. En el caso del PCC, esta tarea se encuentra prácticamente cumplida.

El PCC ya cuenta con un proceso básico de planificación interinstitucional concertada entre el Gobierno Nacional, 4 Gobernaciones, 4 CAR, 8 universidades, el Sena y la FNCC. Además del Plan de Manejo, los actores citados del PCC lograron priorizar objetivos y proyectos que fueron concertados en diciembre de 2011 y han sido ratificados por los equipos territoriales de gobierno posesionados en 2012.

Estos instrumentos están permeados por la visión compartida del territorio propia del PCC que deben formalizar su incorporación en los Planes de Desarrollo 2012-2015 para cumplir otro de los requisitos del CP. De esta manera se estaría despejando el camino para el apalancamiento de los recursos que deben aportar los firmantes para garantizar el proceso de cofinanciación.

De otra parte, el proceso del PCC reúne los actores locales del desarrollo, en particular al sector empresarial (representados por la FNCC, las Cajas de Compensación Familiar, las entidades gremiales del turismo y del comercio, entre otras) y a la ciudadanía en general. Por supuesto, este es un camino que se consolidará en la misma medida en que avancen los proyectos específicos mediante los cuales se cumplirá el Plan de Manejo.

Las relaciones con el Plan Nacional de Desarrollo –otro de los requisitos de cualquier CP-, son claras en el caso del PCC, aún si se admite que la inclusión en la lista de patrimonio mundial de la UNESCO se obtuvo en junio de 2011, es decir, con posterioridad a la aprobación de dicho Plan. Reducir las brechas en el desarrollo y apalancar las potencialidades del territorio hacen parte integrante, tanto de la agenda del PCC como del PND.

Así mismo, en ambos casos, es claro que se busca: 1. Un crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora; 2. Una estrategia de igualdad de oportunidades que nivele el terreno de juego y permita avanzar hacia la equidad, y 3. Una estrategia para consolidar la paz.

Asumiendo que el PCC ya es un Acuerdo Estratégico para el Desarrollo del Territorio, ahora se requiere determinar la manera como cada nivel de gobierno, y

en particular cada entidad territorial participante en él se compromete a aportar en su logro.

El PCC ya cuenta con otro de los componentes del Acuerdo Estratégico. En efecto, ya dispone de un diagnóstico territorial que establece la situación de la población y las entidades territoriales en el área geográfica objeto del Contrato. En el expediente entregado a la UNESCO se incorporaron elementos demográficos, socio-económicos y medioambientales ordenados con enfoque estratégico que permiten presentar sintéticamente la situación actual del territorio.

Al momento de formular el Plan de Manejo, se trabajó una matriz de análisis de las debilidades y oportunidades del territorio que permite aportar respuestas a las necesidades propias de la sostenibilidad del PCC.

De igual manera, en el expediente del PCC se incluye un análisis de la disponibilidad de recursos que podría aportar cada participante en el Acuerdo, para establecer necesidades de complementariedad y apalancamiento.

En fin, el Plan de Manejo está soportado en un acuerdo sobre objetivos prioritarios y sobre priorización de acciones para la sostenibilidad del PCC y que puede asumirse para el período durante el cual se acuerde el Contrato Plan. Debe recordarse que este fue un trabajo realizado conjuntamente entre la Nación, las entidades territoriales y otros actores del desarrollo.

Ahora se trataría de transformar la documentación existente de tal manera que: 1. Se acople con lo dispuesto en el Manual citado del CP y se presente la definición del territorio del PCC y su caracterización; 2. Se retroalimente el diagnóstico con información cuantitativa, cualitativa, integral y actualizada, y 3. Se aporte un componente estratégico con objetivos comunes y compromisos específicos de cada una de las partes con metas de corto, mediano y largo plazo e indicadores de cumplimiento de las mismas.

Además, para cumplir con lo recomendado en el Manual, será necesario realizar un taller deliberativo presidido por los 4 gobernadores del PCC y en el cual participen, en el ámbito local, los equipos de gobierno, y los representantes de las empresas y de la ciudadanía, y en el ámbito nacional, los representantes requeridos de las carteras sectoriales bajo la coordinación del DNP quien elaborará los documentos técnicos de referencia, animará las diferentes fases del taller y redactará las actas de reunión jugando un papel de secretariado técnico y de coordinación del proceso de construcción conjunta.

En este taller de validación de los acuerdos preexistentes se debe trabajar con visión prospectiva con base en ejercicios que permitan establecer los resultados que se quieren conseguir, partiendo del diagnóstico con indicadores de situación actual y elaborando los indicadores de resultados que respondan a los problemas planteados.

Está previsto que el CP en la coordinación interinstitucional permita articular la oferta nacional y los acuerdos locales. Es parte de lo que se espera obtener suscribiendo un CP para el PCC.

Esta sería una importante oportunidad para probar que en materia de desarrollo, la autonomía de la Nación y de las entidades territoriales, está sujeta a los principios de coordinación y de concurrencia y subsidiaridad que constituyen la base de la organización político-administrativa del Estado.

El gobierno nacional ha considerado que los CP pueden ser financiados de varias fuentes dependiendo de la determinación de los asociados y el objeto del Contrato, que deben corresponder a programas y proyectos estratégicos contemplados en los planes de desarrollo.

Cuando la Nación forma parte de un CP (como lo haría en el caso del PCC) una de las fuentes de financiamiento es el Presupuesto General de la Nación -PGN, la cual puede destinar recursos ordinarios de inversión del sector o sección presupuestal objeto del contrato, de acuerdo con las determinaciones del Consejo Nacional de Política Social -CONPES². También la Nación podrá utilizar recursos de crédito interno o externo y asumir compromisos con cargo a vigencias futuras cuando así lo determine el CONPES para financiar las contrapartidas de los CP de los cuales forme parte.

Las entidades territoriales (en nuestro caso los 4 Departamentos y los 47 municipios) cuando formen parte de un CP podrán utilizar recursos de las siguientes fuentes: 1. Recursos propios que la entidad pueda destinar a inversión para cofinanciar proyectos autorizados por la respectiva corporación de elección popular (concejo municipal o asamblea departamental) para ser ejecutados a través de la figura de CP; 2. Recursos del Sistema General de Participaciones -SGP de inversión o libre destinación de acuerdo con el sector objeto de inversión y las reglas de distribución y actividades financiadas establecidas en las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, las cuales deben ser aprobadas en los respectivos presupuestos; 3. Recursos de crédito que contrate la entidad con destino a los proyectos objeto del CP, los cuales deben contar con la respectiva aprobación del Concejo Municipal o la Asamblea Departamental, cumpliendo con la capacidad de pago y los criterios que establece la ley 358 de 1997; 4. Cuando se trate de proyectos estratégicos cofinanciados con la Nación podrán asumir compromisos con cargo a vigencias futuras extraordinarias, de acuerdo a lo establecido en la normatividad vigente; 5. Recursos del Sistema Regional de Regalías (en este caso del Fondo de Desarrollo Regional), según la determinación de los órganos colegiados de administración y decisión, a los cuales las entidades territoriales del PCC pueden acudir para cofinanciar los proyectos estratégicos incluidos en sus planes de desarrollo.

² Está previsto que el PCC cuente con un Documento CONPES

En cuanto a la administración de los recursos presupuestales, la opción que mejor se adapta a un eventual CP para el PCC consistiría en crear una cuenta en los presupuestos de inversión de los sectores para los cuales se va a dirigir la inversión que se denomine Transferencia para la ejecución del CP.

En esta opción se parte del supuesto de que cada entidad (gobierno nacional y entidades territoriales del PCC) entregan los recursos a un tercero conformando un encargo fiduciario y se sujetan a las normas de la contratación pública³.

Como en los demás casos previstos de CP, en la administración de un CP para el PCC habrá una instancia de decisión integrada por todas las partes firmantes del contrato. Esta instancia designaría un ente coordinador que se encargaría de: 1. Realizar la convocatoria a los miembros de la instancia de decisión; 2. Coordinar las actividades necesarias para el cumplimiento de las actividades previstas en el CP; 3. Realizar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones previstas en el CP, y 4. Preparar y presentar los informes a la instancia de decisión, en coordinación con el DNP.

Pereira, 23 de febrero de 2012

Envíe sus comentarios a
oscar.arango@almamater.edu.co

³ En el Eje Cafetero una figura similar se utilizó con los recursos públicos asignados al FOREC para la reconstrucción, luego del terremoto en 1999.