

Imprimir

En su alocución del 17 de agosto, el presidente Abelardo de la Espriella informó que para ocuparse de los impactos del terremoto del 10 de agosto se apoyará en el modelo FOREC (Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero) que permitió atender los 28 municipios afectados por el terremoto del 25 de enero de 1999. Un modelo que tuvo amplio reconocimiento nacional e internacional. Conviene entonces recordar algunas de las características que identificaron este acuerdo de política pública.

Reconstrucción y Gobernabilidad Democrática

En 1999 una de las primeras decisiones del Gobierno Nacional frente al desastre fue crear el FOREC. Este Fondo fue una entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, de naturaleza especial del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía patrimonial y financiera y sin estructura administrativa propia, con sede en la ciudad de Armenia.

El proceso de reconstrucción se entendió como una apuesta por la gobernabilidad democrática y la convivencia pacífica. En esta dirección se ubica el compromiso adoptado de respetar plenamente los derechos de la población afectada por el terremoto y de generar formas permanentes de entendimiento y concertación.

Así mismo, las actividades de la reconstrucción se desarrollaron en armonía con principios de política, a saber: integralidad, consolidación de cada zona como un polo de desarrollo para la región y el país, descentralización, eficiencia, celeridad y sostenibilidad. La solidaridad, la inclusión, el respeto y la valoración de la diferencia, la autodeterminación y autogestión, lo mismo que el trabajo, fueron valores que guiaron todo el proceso.

Sobre las relaciones entre el proceso de la reconstrucción y las negociaciones de paz que se adelantaban en el gobierno de Andrés Pastrana en 1999, Luis Carlos Villegas, presidente del FOREC expresó en una entrevista: “Yo guardo una esperanza muy grande de que este tipo de esfuerzos sirvan para poner en marcha los acuerdos que se logren en la mesa de negociación con las FARC y con el ELN. Me parece que la construcción de ese medio país que nos falta por

descubrir para el progreso y la prosperidad, puede hacerse mediante un modelo parecido a éste donde se involucre la sociedad civil, donde haya cercanía entre la gente y quienes toman las decisiones, donde los recursos públicos se gasten para lograr las metas de progreso y equidad social. De tal manera que vamos por un camino en el cual la paz podrá usar, en el momento de la ejecución de los acuerdos de la agenda, esta perspectiva de utilización de los recursos institucionales”.

De la experiencia del FOREC también se destaca la gran importancia que tiene la participación de la población afectada para que el modelo funcione. Tal y como lo indicó Pedro Santana (en su momento presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía), “sólo si esta población logra importantes niveles de información, de organización y de deliberación pública sobre las políticas de reconstrucción, sobre los avances, las dificultades y los logros del proceso, se puede progresar en la creación de un modelo de gestión pública al servicio del bien común”.

Así pues, este modelo lo público se entendió como una oportunidad de la sociedad civil y de los funcionarios para hacer gestión distinta. Se buscó que los ciudadanos tuvieran la posibilidad de verificar que la gestión pública se puede hacer más barata porque no existe corrupción y más eficiente porque no hay sistemas burocráticos que la hagan pesada.

Esta fue la primera vez que el Estado colombiano estableció un acuerdo con organizaciones de la sociedad civil para llevar adelante un proyecto de gran envergadura que tuviera como propósito la reconstrucción física, social, política y cultural de una región significativa del país y, fue también la primera vez que se depositaron confianzas recíprocas para ejecutar proyectos con montos significativos.

A través de las ONG, en la reconstrucción estuvo condensada una de las mejores representaciones de la Nación colombiana. Se construyó un escenario por el que circularon las más variadas expresiones ideológicas y políticas del país. Esto produjo grandes complejidades, pero aseguró una conducción democrática del programa de la reconstrucción.

Las ONG que actuaron como gerentes en el Eje Cafetero emularon entre sí, pero también se cooperaron y convivieron con el Estado, a través del FOREC, en un acuerdo de voluntades para conseguir el éxito de la reconstrucción. Igualmente trabajaron con sus pares en la región; con las ONG que por sus condiciones no pudieron ser gerentes zonales y con las múltiples organizaciones sociales que emergieron después del terremoto. La convivencia y la tolerancia hicieron la diferencia en este modelo de reconstrucción.

Así, el modelo se orientó hacia la creación de bienes públicos por parte de aquellas organizaciones que no persiguen fines de lucro en sus actividades. Lo novedoso del experimento consistió en que el Estado realizó un contrato o convenio con organizaciones cuyo propósito fuera la construcción de bienes para el disfrute individual y colectivo y que tuviera como objetivo servir a la población azotada por el terremoto.

Una característica básica derivada del modelo FOREC fue su compromiso ético. Como el origen del mismo estaba en el servicio público, se suponía que la relación que estableciera con la población damnificada se orientara tanto hacia la reconstrucción del entorno físico, como hacia la construcción y fortalecimiento de nuevos valores fundados en principios de solidaridad, de justicia social y convivencia pacífica.

En síntesis, desde la reconstrucción se tuvo el sueño de hacer del Eje Cafetero una región pacífica, segura, equitativa, productiva, sostenible y democrática. Los intereses del corto plazo derivados de la aplicación de los diferentes planes de acción zonal se integraron a una perspectiva integral del desarrollo económico y social de la región.

La gobernabilidad del modelo se obtuvo sobre la base de no excluir ningún sector, con transparencia y amplia participación ciudadana. Además, se asumió como orientación estratégica que lo social debía ser la esencia misma del proceso y que la gestión pública debía reinvertir sus utilidades en las propias comunidades.

La reconstrucción del Eje Cafetero se desarrolló en 32 zonas (31 en áreas urbanas y una rural). Cada zona tuvo una Gerencia Zonal (GZ), a cargo de una organización de la sociedad

civil, la cual se encargó de la elaboración y posterior ejecución de un Plan de Acción Zonal (PAZ).

Adicionalmente se contó con dos gerencias transversales. Una encargada del Plan de Recuperación Ambiental a cargo del Minambiente y de las Corporaciones Autónomas, y otra que se ocupó del Plan de Comunicaciones para la Reconstrucción Democrática a cargo de la Corporación Viva la Ciudadanía.

Las ONG y la Gerencia de la Reconstrucción

En 1999, desde el mismo momento del desastre, las ONG nacionales y algunas internacionales hicieron presencia en las áreas de mayor interés público: unas apoyaron la búsqueda de supervivientes y la atención a los heridos; otras se ocuparon del saneamiento ambiental; muchas estuvieron atentas a contribuir con la alimentación básica de los damnificados.

La participación de las ONG en las fases de emergencia y consolidación no era nueva: ella hace parte de la tradición internacional en estos casos. Lo realmente novedoso en el Eje Cafetero fue que se aplicó un modelo en donde el Estado le entregó a las organizaciones de la sociedad civil el manejo de los contratos a través de los cuales se ejecutaron los proyectos de los planes que cada alcaldía decidió para la rehabilitación de sus zonas afectadas.

Bajo la denominación genérica de ONG en las gerencias se agruparon múltiples realidades. Se tuvo la presencia de organizaciones de vivienda popular de larga tradición de trabajo comunitario y ciudadano (Fenavip y Fedevivienda), pasando por organizaciones que actuaban bajo la tutela empresarial (Antioquia Presente o Carvajal), hasta consorcios que se crearon específicamente para operar en condición de gerentes zonales: los 8 municipios del norte del Valle se atendieron con un plan zonal gerenciado por el Fondo para la Solidaridad del Valle, una organización que representó un acuerdo entre varias ONG. En Pereira, la Fundación Vida y Futuro fue un acuerdo entre la Cámara de Comercio y Comfamiliar. Las universidades Nacional y de Antioquia fueron también gerentes zonales en Armenia. La Sociedad Colombiana de Arquitectos respondió por la reconstrucción de escuelas y colegios.

Para atender la reconstrucción rural el FOREC contó con un Fondo de Reconstrucción Cafetera gerenciado por la Federación Nacional de Cafeteros -FNC que se encargó de recaudar los fondos, planear y ejecutar la realización de las obras, y aprobar los proyectos de inversión. Algunas de las funciones de la FNC fueron: realizar avalúos y levantamientos de vivienda, contratar personal y servicios de reconstrucción, además de aprobar incentivos y créditos por desembolsar, dar asesoría técnica y hacer intervención de obras.

Estas gerencias ejercieron, entre otras, las funciones de dirección, administración y control de los proyectos aprobados para la reconstrucción integral de la zona correspondiente, así como las labores de interventoría relacionadas con los mismos, y conforme a las políticas fijadas por la administración municipal, a través de los planes de ordenamiento territorial. También se encargaron de hacer más eficiente el trabajo; garantizar una visión adecuada del territorio y ofrecer una solución integral de la reconstrucción.

A través de estas gerencias se transfirieron tecnologías de intervención social y de construcción de obras físicas; se concertaron alianzas temporales y, en general, se potenciaron escenarios para el fortalecimiento del capital social.

En su condición de gerentes zonales, las ONG se transformaron en administradoras delegadas que no estaban sujetas a todas las formalidades de la Ley 80, pero debían rendir cuentas ante las veedurías ciudadanas y ante los organismos de control del Estado. Tanto el manejo fiduciario de los recursos, como la unidad de caja y el hecho de que existiera un único ordenador del gasto, permitieron que los organismos de control y las veedurías ciudadanas ejercieran la vigilancia constitucional que les corresponde, tratándose de la inversión de recursos públicos.

El Plan de Acción Zonal -PAZ fue un documento concertado por la respectiva Gerencia Zonal con las comunidades afectadas y las autoridades municipales, donde se definieron las inversiones a realizar y sus respectivas estrategias y metas. El éxito de estos planes estuvo relacionado con las responsabilidades de parte de las alcaldías que estaban obligadas, por ejemplo, a intervenir el mercado de tierras, a agilizar la aprobación de los planes de

ordenamiento territorial, a declarar zonas de alto riesgo, o a ofrecer garantías para el suministro de servicios públicos domiciliarios en cada municipio.

En consecuencia, las ONG estuvieron obligadas a desarrollar un intenso proceso de aprendizaje para poder enfrentar los retos para los cuales no estaban suficientemente preparadas, pues los planes zonales reclamaban una atención integral de los problemas y varias de tales organizaciones se habían especializado en ciertas áreas como la vivienda o la educación.

Dirección y Administración

La dirección del FOREC estuvo en manos del Consejo Directivo y del presidente del mismo (nombrado directamente por el Presidente de la República). El Consejo Directivo lo conformaron nueve representantes del sector público y privado[1] y cuyas funciones estuvieron determinadas mediante decreto (199/99) presidencial. La Secretaría Técnica se asignó al Departamento Nacional de Planeación.

Las funciones del Consejo Directivo fueron desde establecer la política de intervención y reconstrucción en el área afectada, hasta adoptar los planes y proyectos que debían ejecutarse con cargo a los recursos del Fondo, pasando por la rendición de informes mensuales de gestión y resultados al presidente de la República, los cuales siempre fueron públicos.

Desde la dirección ejecutiva se asumió la representación legal y la coordinación, administración, seguimiento y ejecución de las actividades del FOREC. El director ejecutivo (Everardo Murillo) fue el ordenador del gasto y participó en el Consejo Directivo con voz, pero sin voto.

Con el objeto de contar con una revisión técnica de los proyectos financiados con recursos del Fondo, se crearon las siguientes unidades técnicas: Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Infraestructura y Servicios Públicos, Vivienda y Renovación Urbana, Salud, Educación, Reconstrucción del Tejido Social, Medio Ambiente y Generación de Empleo e Ingresos. El director ejecutivo se apoyó, además, en las unidades Jurídica; Financiera; Administrativa; Información Técnica y Subsidios, y Comunicaciones.

El FOREC, además, actuó como contratante directo en proyectos para remoción de escombros, atención de los alojamientos temporales, y reparaciones menores de escuelas. O en los proyectos relacionados con la gestión (sistema de información, sistema de monitoreo) o los de responsabilidad especial de otras entidades nacionales (aeropuerto El Edén con la Aerocivil, edificios de las fuerzas militares y de policía con el Ministerio de Defensa).

Así mismo, se contó con un Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación contratado por el FOREC con la Red de universidades liderada por la Universidad de Los Andes, con el apoyo de las universidades del Quindío y la Tecnológica de Pereira.

Reglamentos

El FOREC contó con dos tipos de reglamentos: el destinado a orientar la fase de consolidación y planeación, y el destinado a atender la fase de reconstrucción.

El primero integró unos antecedentes y diferenció unas etapas; dejó establecido que para la etapa de consolidación y planeación se contaría con diferentes fuentes de recursos; especificó las condiciones para la elegibilidad de los proyectos, los campos de actividad y las líneas de financiación respectivas; definió un procedimiento para la solicitud de aprobación del programa, y aprobó un sistema de desembolsos y de monitoreo y control. También colocó precisos referentes para la construcción de los planes zonales.

Además, se dispuso de un reglamento operativo de la reconstrucción. Entre otros componentes, este documento puntualizó el programa a desarrollar y describió el modelo de intervención con su estructura institucional y su organización administrativa. También

identificó los proyectos y los gastos a financiar con cargo al FOREC; y definió el sistema de administración financiera y control de gestión.

El modelo buscó que las decisiones de alcaldes y concejos se mantuvieran y se respetaran, pero se disminuyera la intermediación política. Como se mencionó atrás en este modelo el Estado como tal no ejecuta. Esta tarea se remite a las ONG mediante el sistema de administración delegada.

De esta manera, el actor central de la reconstrucción fue la propia sociedad civil del Eje Cafetero. Ella estuvo en el centro mismo de las relaciones triangulares entre el gobierno nacional, los gobiernos locales y las ONG que actuaron como gerentes zonales.

De 1999 a 2026

Estos aprendizajes democráticos de la reconstrucción en 1999 efectivamente deberían servir de referentes mínimos para el diseño de la política pública con la cual se enfrentarán los desafíos derivados del terremoto del 10 de agosto de 2026.

Las cifras disponibles indican que estaremos frente a un proceso de reconstrucción de mayores complejidades. En efecto, el informe del 18 de agosto de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo (Ungrd) revela que se tienen afectaciones en 15 departamentos y en 427 municipios.

El reporte da cuenta de 304 personas fallecidas, 4.548 heridas, 426 desaparecidas y 356 rescatadas.

Las viviendas averiadas son 134.342, mientras que 29.554 están destruidas y 267 edificios quedaron colapsados.

En términos de infraestructura, están afectados 303 centros de salud, 3.443 centros educativos y 3.905 centros comunitarios, los sitios clave en emergencias para recoger insumos, atender a las personas y dar refugio.

También se reportan daños en 413 vías, 86 acueductos, 49 puentes vehiculares, 13 puentes peatonales y 5 aeropuertos también reportan daños.

De esta manera el país enfrenta la tarea monumental de adoptar un diseño institucional participativo que permita reconstruir viviendas, colegios, hospitales, vías, puentes, centros comunitarios y demás infraestructura pública y privada, pero sobre todo recuperar y fortalecer el tejido social y la convivencia pacífica en un proceso de reconstrucción integral, resiliente y descentralizada.

[1] Alvaro Patiño (Alcalde de Armenia), Carlos Arturo López (Gobernador de Risaralda), Mauricio Cárdenas (Director de Planeación Nacional), Carlos Arturo Ángel, Diego Arango, Luis Carlos Sarmiento, Jorge Cárdenas, Jaime Alberto Cabal y Manuel Santiago Mejía (dirigentes gremiales).

Oscar Arango Gaviria, Profesor titular Universidad Tecnológica de Pereira

Foto tomada de: El País Cali