



Notas

El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC)¹

Roberto Gutiérrez

“Buscamos que la actuación institucional de la reconstrucción –finita en el tiempo– permita que los hombres y las mujeres que habitan nuestra región, y los que vendrán, reconozcan la vulnerabilidad que los hizo dolientes de esta tragedia, aprendan a superarla, puedan desarrollarse plenamente, ser productivos, autogestores y convivir armónicamente con sus semejantes y con la naturaleza que los rodea”².

Dos años después del sismo, los balances de la gestión del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC) se multiplicaban. El FOREC fue la organización creada por el Gobierno colombiano para ayudar a mitigar el impacto de la tragedia en la región. Concebida como una organización destinada a desaparecer en el corto plazo, el fondo también innovó al basar mucho de su trabajo en lo que las organizaciones de la sociedad civil desarrollaron a nivel local. Algo muy necesario para Everardo Murillo, director ejecutivo del fondo, era identificar “qué prácticas eficientes quedaron en el camino, porque el Plan Colombia puede llegar a tener una estructura similar”.

En este desastre natural son varias las dimensiones humanas y sociales que se hicieron visibles. Como otros desastres, éste tuvo un impacto mayor sobre las poblaciones menos privilegiadas; la naturaleza dejó al descubierto las desigualdades económicas y las respuestas a estas situaciones eran impostergables. En medio de la solidaridad apareció, una vez más, la pregunta por cuál era el papel del Estado para aliviar el impacto de la tragedia y cómo lo habría de ejecutar. La experiencia del FOREC mostró algunas alternativas por considerar en situaciones sociales problemáticas. ¿Cuáles características del modelo de gestión utilizado pueden retomarse en otras circunstancias?

A. La tragedia

El 25 de enero de 1999, dos sismos afectaron un área estimada de 1.360 km² cuadrados. El sismo principal, a las 1:19 p.m. (hora local), tuvo una intensidad de 6,2 en la escala de Richter. El segundo ocurrió a las 5:40 p.m. y tuvo una intensidad de 5,8 en la escala de Richter. Durante el primer mes hubo 138 réplicas de menor intensidad.

Murieron 1.185 personas, 8.523 resultaron heridas y más de cien mil inmuebles resultaron afectados en 28 municipios de los departamentos de Quindío, Risaralda, Caldas, Tolima y Valle. En la región, éste fue el tercer movimiento telúrico importante en los últimos 20 años. Aunque considerado de intensidad media, los múltiples

¹ Roberto Gutiérrez preparó este caso con la ayuda de directivos del FOREC, sus asesores, miembros de organizaciones no gubernamentales, funcionarios públicos y líderes comunitarios. Angela Brecci colaboró como asistente de investigación. El caso promueve la discusión de distintos temas administrativos, no evalúa el manejo efectivo o ineficaz de una situación particular.

² FOREC (1999), Aportes a la política social para la reconstrucción y desarrollo social del Eje Cafetero. FOREC, Fundación Espiral, Armenia. p. 9.

Gestión

m a

Notas

daños en la infraestructura pública, social, económica, de servicios públicos domiciliarios y en el sistema ambiental de la zona fueron ocasionados por la superficialidad del sismo (una profundidad de diez kilómetros), y por las condiciones geológicas y geotécnicas de Armenia (asentada en suelo de origen volcánico y con densos núcleos construidos sobre rellenos antrópicos). En estas condiciones, se presentó un fenómeno de resonancia que afectó las construcciones de menos de seis pisos con particular violencia.

Ha sido, según Álvaro Patiño, alcalde de Armenia durante el período 1998-2000, “la tragedia más grande en la vida de una ciudad de Colombia, pero también es la oportunidad más grande que ha tenido”. El terremoto afectó, directamente, al 1% de los 40 millones de colombianos y cerca del 4% de la población sufrió alteraciones en sus vidas y en sus actividades económicas. Los cálculos de la Cepal indicaron que los daños ascendieron a un total de \$2,79 billones (US\$1.857 millones). “El daño al medio ambiente no pudo valorarse en su integridad. La atención inmediata de la emergencia costó US\$45 millones. Esta suma no se añadió al total de daños, pues representa, en parte, un ingreso de recursos (monetarios y en especie) en el país por los aportes de la comunidad internacional. Las pérdidas representan el 9,7% de la formación bruta de capital del país en un año, es decir, que la reconstrucción distraerá casi una décima parte de lo que podría ser un incremento del acervo nacional”³. Los daños ocasionados por el terremoto correspondieron al 35,3% del PIB de los departamentos del Eje Cafetero y al 2,2% del PIB nacional en 1998.

Infelizmente, las pérdidas por el terremoto fueron superiores a las físicamente observables y cuantificables. La vida de 60 mil familias, quienes fueron albergadas en alojamientos temporales, cambió radicalmente. Para los miles de reubicados, los costos del rompimiento de sus relaciones sociales, de sus sentimientos de incertidumbre y abandono, los problemas económicos derivados de perder o alejarse del trabajo y el aumento de la inseguridad en los cascos urbanos fueron incalculables. Dada su magnitud, el Gobierno nacional declaró la existencia de una situación de desastre económico, social y ecológico de carácter nacional (Decreto 182 de 1999). Posteriores decretos delinearon un plan para la recuperación del Eje Cafetero, presupuestaron recursos adicionales para la vigencia fiscal de 1999 y crearon el Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero (FOREC).

Juan era ayudante de construcción. Vivía en Armenia, de padres antioqueños, finaditos por la violencia. La madre de sus dos hijos se llamaba Teresa. No vivían de asiento, pero la mayor parte de su dinero era para ella. Esa cotidianidad y su magia contagiante se rompió en mil pedazos cuando rugió la tierra. Edificios, casas y ranchos fueron cayendo, llevándose consigo vidas, sueños e ilusiones. La población pobre puso la mayor cantidad de víctimas, miles de viviendas destruidas y enseres vueltos añicos. La tierra se tragó también el orgullo y la prepotencia, se le dio sepultura a la vanidad. Juan, de repente, se encontró en un mundo de igualdad donde los ricos con lágrimas en los ojos hacían fila para obtener una bolsa de agua o un mendrugo de pan. El sufrimiento y la desgracia los unió con los pobres. Hubo necesidad de aportar muertos, quedar damnificadas miles de familias para que pudiera surgir la humildad y

la solidaridad. Juan de repente se volvió una persona solidaria, se dedicó todo el tiempo a auxiliar heridos y a sacar “muerticos”. Luego, ante la presencia de las ONG y el FOREC, Juan reclamó siempre de forma airada sus derechos y los de su comunidad, porque notaba la existencia de una “sordera institucional”. Juan entró a hacer parte de un asentamiento. Allí compartiendo con las diferentes familias, se identificó con las necesidades de todos los damnificados y empezó a organizar las comunidades. Fue tanto el tiempo que le dedicó a esta labor que por primera vez vio un norte en su vida. Atrás quedaron los tabaquitos de marihuana, las peticiones airadas, la indiferencia total y empezó a entender lo que significaba concertar.

Tomado de: AMARIZ, Oswaldo (2000). “Expresiones Comunitarias: en un lugar del eje ...”. Zona Uno, no. 4, noviembre. p. 5.

³ CEPAL - PNUD (1999). El terremoto de enero de 1999 en Colombia: impacto socioeconómico del desastre en la zona del Eje Cafetero. Naciones Unidas, Santa fe de Bogotá.

Gestión

m a

Notas

A la cabeza del fondo estuvo un consejo directivo compuesto por nueve representantes del sector público y privado, pertenecientes tanto a entidades locales como nacionales. El fondo tuvo un único funcionario público, el director ejecutivo, quien fue nombrado por el consejo directivo, era su representante legal y el único ordenador del gasto. Los recursos que el Estado invirtió en la reconstrucción fueron canalizados a través del FOREC y se manejaron mediante procedimientos fiduciarios.

Las contrataciones de todo el personal que trabajó para el FOREC se realizaron mediante contratos civiles, regidos por el derecho privado y no sujetos a las disposiciones de la contratación pública estipulada por la Ley 80. Las actividades y contratos financiados con recursos de crédito externo se rigieron por las normas y procedimientos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BIRF). El manejo de las donaciones, por no formar parte del presupuesto nacional, tuvieron normas especiales. Santiago Camargo, gerente de una de las zonas en que se dividió a la ciudad de Armenia, consideró que "el mayor y más grande acierto del modelo fue la rápida captación de recursos financieros, nacionales y extranjeros, en un solo ente, creando en tres meses lo que se ha denominado el 'efecto aspiradora'. Gracias a esta labor del FOREC se logró una instancia de control centralizada que permitió establecer presupuestos y planes de inversión en corto tiempo. Este proceso permitió eliminar la dispersión y la atomización de recursos que se dio en Popayán, Armero y Páez"⁸.

El director ejecutivo fue asesorado por un equipo de profesionales que conformaron el Comité Técnico Nacional, cada uno encargado de uno de los siguientes temas:

- Ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
- Infraestructura y servicios públicos.
- Vivienda y renovación urbana.
- Salud.
- Educación.
- Reconstrucción del tejido social.
- Administración rural.
- Economía.
- Medio ambiente.

Además de grupos de profesionales trabajando en estos temas, se crearon unas unidades de apoyo a la labor del director ejecutivo: Jurídica, Contrataciones, Administrativa y Financiera, Informática, Información Técnica y Subsidios, Comunicaciones y la Unidad de Gestores Municipales. Estas unidades no sólo brindaron soporte en la resolución de asuntos internos del FOREC, sino también apoyo externo en la resolución de asuntos de los delegados en cada una de las zonas en que se trabajó.

El FOREC surgió de la nada, sin antecedentes organizacionales, y mantuvo una estructura relativamente plana. Con cierto orgullo, varios de sus asesores declararon que ellos estaban "abriendo trocha", respondiendo a los retos sin tener modelos probados de cómo hacer las cosas. Además, quienes trabajaron para el FOREC tenían la conciencia de que su labor estaba acotada en el tiempo: una vez cumplidos sus propósitos, la organización desaparecería.

C. Principios de orientación al trabajo del FOREC

El FOREC tenía claro su propósito e intentó transmitirlo a través de sus comunicados públicos:

"La reconstrucción del eje cafetero no consiste en devolverle a la zona la situación que presentaba el 25 de enero de 1999, sino en generar las condiciones econó-

⁸ CAMARGO, Santiago (2001). "FOREC: Un modelo de intervención sociotécnica para la focalización de los recursos públicos en una situación de emergencia." Zona Uno, no. 7, abril. p. 22.

Gestión

m a

contrario, estaría uno pensando que está listo, que está hecho, y al final encontrar que no hay nada claro. Ésta es, a la vez, la dificultad y ventaja de este ejercicio porque no está para verdades absolutas, porque se puede aprender en el camino, porque puede reconsiderarse en el camino. De ahí viene esta manera de operar que requiere un diálogo de poderes permanente, requiere que todos estemos muy atentos”.

Notas

Lucía González, asesora Asuntos Sociales del FOREC.

“Siempre hay oportunidades de servir, lo que pasa es que no son tan evidentes en la sociedad como cuando sucede un desastre como éste”, afirmaba Everardo Murillo. “Cuando se tiene la oportunidad que una entidad tenga una misión y los recursos para alcanzarla siempre encuentras otras personas con su capacidad profesional y su espíritu de servicio en un todo solidarios hasta el final. La solidaridad de servir se evidencia en que no importa si a uno no le pagan lo que uno cree, no importa si uno tiene que hacer un esfuerzo afectivo, no importa nada y así es la gente. Además, aquí lo que queríamos era construir una gran oportunidad para la sociedad civil, aprovechando el desastre como una oportunidad de refrendar lo público en la sociedad civil y mostrar una oportunidad distinta a Colombia”.

Las personas que trabajaron con el FOREC fueron partícipes de un ritmo vertiginoso. Durante algunos meses, años en algunos casos, pusieron el resto de su vida en paréntesis mientras sacaban adelante la reconstrucción. Aunque las experiencias quedaron consignadas en documentos, aprovecharlas es difícil porque no hay recetas para reproducir la energía con la cual se acometió la tarea. Por ejemplo, El Salvador padeció una tragedia de similares magnitudes el 13 de enero de 2001 y fue poco lo que aprendió allí de la experiencia colombiana.

Una característica fundamental del trabajo del FOREC fue la subdivisión territorial de la región. La ejecución del programa se desarrolló en 32 zonas, 31 urbanas y una rural. Una de las primeras tareas en política pública fue establecer con los alcaldes y gobernadores cómo delimitar esas áreas urbanas. Hubo tres aproximaciones a la división en zonas del territorio afectado. Armenia, la ciudad que más sufrió, se dividió en 15 zonas y para cada una de éstas se estableció una gerencia zonal a cargo de una organización no gubernamental (ONG). En Pereira, como en otros municipios, sólo hubo una gerencia zonal encargada de todo el perímetro urbano. Por último, en el norte del Valle y Tolima, se agruparon nueve municipios y todos ellos fueron atendidos por una sola gerencia zonal.

En la sesión del consejo directivo del 21 de abril de 1999, se adjudicaron las gerencias zonales a ONG previamente identificadas en convocatorias privada y pública por su vocación hacia la construcción de lo público, por su solidaridad y por su capacidad de actuar de manera integral (véase en el anexo 3 el listado de gerencias zonales). Estas organizaciones recibieron del Estado la misión de manejar los contratos para la realización de los proyectos delineados en los planes que cada una de las alcaldías acordó con diversos actores para rehabilitar su zona. Los planes de acción zonal (PAZ) eran la suma de proyectos necesarios para atender la emergencia y estaban relacionados con los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal; eran, en palabras de Everardo Murillo, “la cuota inicial de lo que el municipio debería seguir en proyectos de desarrollo a diez años”.

Las gerencias zonales dirigían, administraban y velaban por la reconstrucción integral –respetando pero enriqueciendo las políticas, los lineamientos técnicos y las estrategias definidas por el Fondo– según el concepto de administración delegada. El objetivo de la política social para estas gerencias era mejorar las condiciones de vida de la población para construir colectivamente una sociedad más participativa, democrática, equitativa y sostenible. Un compromiso importante del FOREC y las gerencias zonales era transferir conocimientos, habilidades y experiencias a la región, con lo cual se contribuiría al patrimonio colectivo a través de la creación de capital humano y capital social. Además, la idea era privilegiar el tra-

Gestión

m a

Notas

lugares del mundo este tiempo es el doble), y el haber mantenido unos bajos gastos de funcionamiento del programa en relación con la inversión: 4,93% a diciembre de 2000. Santiago Camargo puntualiza esto para el caso de Armenia: “El FOREC logró invertir recursos por valor de \$600 mil millones. Esta cifra comparada con la inversión física anual del municipio nos indica que se aplicaron 12 veces más recursos de los que normalmente aplica el municipio en un año de operación. Es decir, que las 15 ONG de Armenia ejecutaron cada una, en promedio, una inversión igual a la que el municipio de Armenia realiza en un año, con un costo del 4% sobre el valor total de la inversión, altamente económico si se compara con el 45% del costo sobre inversión que en promedio asignan las alcaldías del país en su operación anual”¹³.

Por otro lado, Everardo Murillo es consciente de las limitaciones de llevar a la práctica el modelo: “Nuestro planteamiento es sistémico y no podemos decir que quedó resuelto: en algunas cosas se pudo instrumentar con éxito operativamente; en lo estratégico hay menos gente, hay mucha inteligencia y ‘es lo más fácil hacerlo’; el problema es la implementación operativa cuando tienes más gente, muchas más sabidurías y vertientes distintas”. La parte operativa del modelo es lo que se intenta describir a continuación.

E. Alianzas estratégicas para acercarse y servir a la comunidad

“Estamos temblando por salir adelante”.

Escrito en una pared.

Al otro día de la tragedia, los municipios, en el caso de Armenia a través del Fondo Municipal de Vivienda, empezaron a albergar a la gente en alojamientos. En algunos casos los lotes eran propiedad del municipio y en otros los terrenos fueron invadidos por los damnificados. El FOREC convocó al Bienestar Familiar, a la Red de Solidaridad, al municipio a través del Fondo Municipal de Vivienda, a la Oficina de Prevención y Atención de Desastres, a la Policía Nacional, a la Secretaría de Educación y a la Secretaría de Salud a construir una política integral que después se trasladase a las gerencias zonales. Se diseñó el Programa integral de manejo de alojamientos temporales; integral porque, más allá del tema habitacional, vinculaba alimentos, servicios públicos, salud, educación y trabajo social. El documento se aplicó, en principio, en Armenia y luego se llevó a los demás municipios. Ésta era una herramienta para que los alcaldes concertaran con las gerencias zonales sobre la temporalidad: el FOREC les entregó un programa con presupuestos de cuánto podía valer la temporalidad y ellos simplemente concertaban con la gerencia zonal si lo empleaban o no de acuerdo con sus necesidades. Muchos alcaldes recibieron donaciones y con las donaciones se suplió esta necesidad; otros no quisieron desarrollar alojamientos temporales en sus municipios y se les dijo a las familias “busquen dónde vivir”. Una alternativa fue financiar el arrendamiento (como se hizo en Pereira, por ejemplo); opción más económica que construir un alojamiento temporal, sin los costos sociales de vivir tan íntimamente ni los costos en salubridad por estar en una casa menos protegida. El otro programa del momento fue el de manejo de escombros que incluyó cómo iban a ser las demoliciones, la recolección, la disposición, la adecuación, y todo el trámite final de limpieza de los lotes y recuperación sin entrar a afectar el medio ambiente.

1. Reparación, reconstrucción y reubicación de viviendas

Paralelo a los proyectos de los alojamientos y de manejo de los escombros, se comenzó a trabajar en diseñar la política de vivienda, la columna vertebral del Fondo para la Reconstrucción. Lo primero fue identificar cuáles eran los tipos de subsidios para dar. En los decretos de emergencia, el Gobierno nacional estableció

¹³ CAMARGO, S. Op. cit.

Gestión

m a

Notas

de las zonas de alto riesgo: el dueño de un predio afectado en zona de alto riesgo recibía, adicional a los \$8 millones del subsidio, \$4 millones como compensación por trasladarle ese predio al municipio, y lo que quedaba en el predio se demolía. Declarar una zona de alto riesgo era, en estas condiciones, un problema político delicado: el FOREC se hacía cargo de los predios por reparar y reconstruir, pero los demás propietarios y poseedores –aquellos que tenían que ser reubicados– corrían por cuenta del municipio y era necesario actuar rápido porque los lotes vacíos por la reubicación de unos podían llegar a ser vendidos o invadidos por otros. Hasta noviembre de 2000, 18 meses después del sismo, el FOREC aceptó modificaciones a los decretos de zonas de alto riesgo, una actividad técnica con gran responsabilidad política.

Una vez que las zonas de alto riesgo fueron decretadas y los propietarios tuvieron sus \$12 millones, el problema pasó a ser la inexistencia de oferta de viviendas a ese precio. Se pensó en la opción de la vivienda usada, pero reubicar 13.000 familias, cuando hubo problema para albergar los profesionales que llegaron a trabajar en las gerencias zonales, era imposible. En el momento del terremoto, la vivienda nueva más barata estaba alrededor de los \$16 millones y las familias por reubicar no tenían un peso adicional ni capacidad de crédito. Identificados los beneficiarios y asignados los recursos, las reubicaciones no despegaban. Entonces, el fondo decidió hacer unos proyectos piloto para mostrar que era posible construir viviendas de \$12 millones. Primero hubo que estandarizar el precio de la tierra porque había demanda para 13.000 viviendas de reubicación (y luego se aceptaría que había otra demanda de 13.000 más para arrendatarios). Como la tierra estaba a unos valores altísimos, se hizo una convocatoria a quienes tenían lotes para ofrecer en cinco municipios. Se le puso un precio a la tierra y luego se hizo una convocatoria nacional a que constructores de todo el país presentaran ofertas de vivienda por \$12 millones, teniendo en cuenta que no había costos financieros ni costos de mercado. Se recibieron 40 propuestas para el caso de Armenia y seis fueron declaradas elegibles porque ofrecían las condiciones mínimas de espacio y garantía técnica y financiera exigidas por el FOREC. A través de la Cámara de Comercio se organizó, desde ese momento, una vitrina inmobiliaria.

Hasta ese momento, las políticas sólo atendían a los propietarios y poseedores, y no a los arrendatarios. Donde más estragos causó la tragedia fue en zonas de *muy poca propiedad* y donde, según el asesor en vivienda Edgar Aristizábal, “había demasiado inquilinato; un 90% de los habitantes de los alojamientos temporales eran arrendatarios en el momento del sismo”. Con el tiempo, la presión de la comunidad se volvió inaguantable exigiendo solución para esas personas. Con la mediación del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Desarrollo, el FOREC diseñó el programa para habitantes de alojamientos con un subsidio de vivienda igual al que daban las cajas de compensación, \$5'900.000 (a los cuales se agregan \$4 millones que la Ley Quimbaya aprobó posteriormente), y comenzó la construcción de una política para arrendatarios con el fin de poder otorgar esos desembolsos. Un nuevo grupo por atender, con otra cultura y un nuevo monto de dinero.

El beneficiario de vivienda nueva tenía la opción del constructor independiente, de los planes piloto y, por último, de las ofertas en vitrina inmobiliaria. Para organizar la oferta se invitó a los constructores a ofrecer soluciones mínimas que se pagarían con el subsidio asignado a cada beneficiario y con la financiación adicional que éste lograra conseguir. De 180 propuestas para arrendatarios y reubicados, el comité evaluador declaró 82 propuestas elegibles y con éstas se abrió, en el Centro de Exposiciones de Armenia y luego en el Parque de la Vida, un *supermercado de casas* llamado Vitrina inmobiliaria. Frente a planos y maquetas, los beneficiarios podían escoger y entregaban una ficha de inscripción a un proyecto. A cada proyecto se le pedía determinar cuál era su punto de equilibrio, aquel número de viviendas por encima del cual el constructor no tenía pérdidas en su operación. De los proyectos elegibles, 44 recibieron inscripciones por encima de su punto de equilibrio y pudieron comenzar sus construcciones. Los recursos se manejaron a

2. Gerencias zonales

“Las ONG Restrepo Barco y Haceres y Sueños se unieron para darnos importancia a las viejas y a los viejos de la zona. Todos nosotros estábamos en total abandono. Ya éramos los estorbos, los lentos, los olvidadizos, mejor dicho, los inservibles. ‘Es que ya están muy cuchos’, nos decían y nos aislaban de cuanta actividad. Las dos ONG llegan como hadas madrinas de nuestros cuentos de niños y niñas y nos rescatan, y nos enseñan que rescatar a un abuelo o una abuela es rescatar la historia para que nuestros niños y niñas sepan que hubo un ayer y que son hijos de una historia y que hay hombres y mujeres viejos y viejas que por tener arrugas y canas sabemos muchas, muchas cosas ...”.

Mery Villegas Mejía.

El FOREC fijó un techo presupuestario para cada una de los temas de la reconstrucción. Cada gerencia zonal desarrolló perfiles de proyectos correspondientes a los distintos presupuestos entregados por el FOREC. Después de precisar ese perfil, la gerencia zonal construyó programas con diversos proyectos, pidió a la Unidad Sectorial del FOREC su aprobación, justificada con unos criterios de elegibilidad, y terminó por configurar el plan de acción zonal (PAZ). El PAZ era un documento preparado por la gerencia zonal, concertado con las autoridades municipales y departamentales y las comunidades afectadas, donde se definían las estrategias, los objetivos y el plan de inversiones para la reconstrucción del área asignada a partir del diagnóstico de daños y su situación social. El sistema de monitoreo realizado por una red de universidades evaluó la pertinencia del contenido de estos planes, su integralidad, coherencia, transparencia, concepción del desarrollo y sostenibilidad. Para los proyectos del PAZ, la gerencia zonal hacía la gestión financiera para asegurar los recursos necesarios y contrataba a terceros para llevar a cabo estos proyectos. Por ejemplo, una de las ONG en Armenia, la Fundación Antonio Restrepo Barco, coordinó la administración de proyectos por US\$10 millones en su zona. Este presupuesto se invirtió en tres grandes rubros: dos tercios de la inversión fue para vivienda y el tercio restante se asignó a proyectos técnicos (edificaciones educativas, culturales, religiosas, de salud) y a proyectos de acompañamiento social en las comunidades para fortalecer su capacidad de hacerle frente a los efectos de la reconstrucción.

Uno de los problemas que surgieron consistió en la articulación entre las gerencias para identificar y realizar proyectos regionales. Por otro lado, no todas las inversiones ni el trabajo de las ONG dejaron contentas a la comunidad. Julio César Cortés hizo la siguiente denuncia: “La plata que la ONG se ganó aquí, yo digo que sencillamente se la hubiera podido ganar gente del estrato más bajo y con menos educación. Tuvieron que importar gente para venir a enseñarle a una comunidad, que hace 20 meses lleva un proceso, cómo se crea una junta, cómo se organiza un comité, cómo es que se sostiene eso. Veinte meses atrás nosotros lo teníamos hecho; dos meses después de haber pasado el terremoto ya teníamos comité de vigilancia, comité de salud, comité de deportes, comité de conciliación, comité de trabajo, y algunos otros que empezaron pero que no siguieron”.

En diciembre de 2000, el consejo directivo del fondo aprobó la política de desmonte gradual de las gerencias zonales y “la simultánea transferencia de obras, contratos, actuaciones y saberes hacia las entidades municipales y departamentales”. En la primera etapa del cierre, unas gerencias zonales desaparecieron y transfirieron aquellos contratos aún en ejecución a las Gerencias que permanecieron por más tiempo abiertas. La apuesta fue que las transferencias más importantes –las de conocimientos, obras y experiencias– fueron aprehendidas por las comunidades y por las administraciones municipales.

3. Sector público

El trabajo del FOREC consistió en apoyar a quien prestaba un servicio, no en remplazar la oferta de éste. Lucía González afirmó que el propósito del FOREC era

Gestión

m a

un enorme esfuerzo financiero y de planeación que desborda la capacidad institucional prevista para los nueve años que contempla el Plan de Ordenamiento”¹⁷.

Hubo proyectos transversales en los cuales participaron algunas entidades públicas. Estos proyectos, contratos de trabajo en campos específicos, incluyeron proyectos de emergencia (remoción de escombros por el Invías o la atención de la emergencia sanitaria por el Ministerio de Salud), de levantamiento de información básica sobre los efectos del sismo e identificación de zonas de riesgo (a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y del Departamento Nacional de Estadística), de reconstrucción de las infraestructuras de servicios y de transporte (en los cuales participaron la Aeronáutica Civil y el Ejército Nacional), de reconstrucción del tejido social, de diseño y planeación del ordenamiento territorial, de atención al sector agrario cafetero y no cafetero, de mejoramiento ambiental, de apoyo a proyectos productivos, de pago de subsidios a las empresas de servicios públicos, y de atención a la temporalidad y generación de empleo.

Un ejemplo de intervención pública desde el primer día fue el trabajo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Dos semanas después del terremoto, se decidió que el ICBF asumiera el manejo de la bodega de alimentos. De acuerdo con las donaciones de alimentos no perecederos, se diseñó una minuta, con las nutricionistas del instituto, para cubrir en 25% los requerimientos nutricionales de una familia. Una vez se fueron acabando las donaciones se hizo un convenio con el Fondo de Calamidades que asignó \$1.500 millones para la compra de alimentos. Cuando este convenio se acabó en octubre de 1999, se propuso al FOREC un proyecto sobre el desmonte gradual de la entrega de alimentos y distribuir sólo las proteínas de difícil adquisición.

Para el programa Hogares comunitarios, debido a que se destruyeron muchas de las viviendas de las madres comunitarias, se realizó un trabajo interinstitucional con los fondos de vivienda municipal, las oficinas de planeación municipal y las ONG para construir alojamientos temporales donde las madres comunitarias pudieran trabajar con los niños. Las madres comunitarias se convirtieron en líderes en la organización de las cocinas comunitarias de los barrios y en la reconstrucción en general. También se hicieron adecuaciones en los barrios o alojamientos temporales para los hogares infantiles en los cuales se atendían víctimas de la violencia intrafamiliar, de la desnutrición y de las condiciones de hacinamiento existentes. Ante estos brotes de violencia se asignaba un educador, se trabajaba con clubes juveniles y con programas de protección de medio abierto. Y, con la reubicación de las familias, vino otro proceso de organización de la comunidad en su nuevo hábitat porque allí no estaban los mismos que vivieron en los alojamientos temporales.

Los proyectos transversales que más habrían podido ayudar con la sostenibilidad del proceso de reconstrucción regional eran los proyectos de reactivación económica y generación de empleo. Algunos pudieron realizarse; por ejemplo, se invirtió en mejoras al Parque Nacional del Café para darle fuerza a la vocación turística del Quindío. Otros se dejaron para el final cuando ya la financiación no alcanzaba para hacerlos realidad. No quedaron muchas alternativas en la región para enfrentar el sombrío panorama delineado por la crisis cafetera de los últimos años.

4. Programa de comunicación

En sesión del consejo directivo del 24 de febrero de 1999 se aprobó la contratación de una ONG para trabajar una estrategia de comunicaciones financiada con los recursos del fondo. En igual sentido, la Agenda de Concertación, resultado de múltiples mesas de trabajo, afirmaba que la reconstrucción democrática suponía un importante proyecto de comunicaciones ya que la información, como la comuni-

¹⁷ ORTEGA, Juan Carlos (2001). “La mano de la sociedad civil”. UN Periódico no. 19, 18 de febrero, p. 8.

Gestión

m a

Notas

Existieron otros criterios para evaluar el trabajo del Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero. Sus directivas fueron conscientes, a lo largo del proceso, de la diferencia entre atender una emergencia y debatir sobre modelos de desarrollo. Aunque no se embarcaron en estos debates, algunos señalaron que la necesidad de actuar para resolver los problemas planteados por la tragedia mostró caminos alternativos para situaciones menos apremiantes. ¿Es el modelo de gestión utilizado por el FOREC una opción para un gobierno en situaciones distintas a las de una emergencia?

El modelo de trabajo con las ONG podía utilizarse no sólo para resolver el problema social de la vivienda (por ejemplo, construir un millón de viviendas de US\$5.000 por unidad, con un esfuerzo de mil millones de dólares por año), sino para enfrentar, entre otros, los retos de la reconstrucción social y ecológica de áreas donde fuera necesaria la sustitución de cultivos, o los retos de la cobertura en salud y educación²⁰. La pregunta por cuáles caminos tomar para la construcción de los bienes colectivos estaba planteada.

Anexo 1. Fuentes de financiación (en millones de \$)

Fuente de financiación	1999	2000	2001	Total
Presupuesto nacional				
(funcionamiento y deuda)	1.000	3.106	22.228	26.334
Presupuesto nacional (inversión)	199.000	615.500	115.400	929.900
Crédito BID	155.268			155.268
Crédito BIRF	441.698		13.300	454.998
Donaciones	15.184			15.184
Rendimientos de donaciones	1.130			1.130
Subtotal por año	813.280	618.606	150.928	1'582.814

Fuente: FOREC, Unidad de Presupuesto.

Anexo 2. Presupuesto por categorías (en millones de \$)

Componente	1999	2000	2001	Total	Porcentaje(%)
Subsidios de vivienda	494.209	175.346	8.000	677.555	42,8
Subsidios de vivienda (adicional arrendatarios)		54.600		54.600	3,4
Infraestructura social	29.218	84.504		113.721	7,2
Proyectos tejido social	13.789	21.721		35.510	2,2
Infraestructura pública	98.692	210.020	13.257	321.969	20,3
Presupuesto adicional infraestructura pública			83.000	83.000	5,2
Fortalecimiento en manejo de desastres	15.703	1.071		16.774	1,1
Reactivación económica	6.080	107		6.187	0,4
Medio ambiente	27.919	10.370		38.289	2,4
Reconstrucción área rural	72.582			72.582	4,6
Temporalidad	20.677	27.074	17.843	65.593	4,1
Gastos por emergencia	7.704			7.704	0,5
Otros	1.071	1.205		2.276	0,1
Total inversión	787.643	586.017	122.100	1'495.760	94,5
Funcionamiento FOREC	1.000	1.121	977	3.098	0,2
Administración gerencias zonales	24.637	29.483	6.600	60.720	3,8
Servicio de la deuda			20.000	20.000	1,3
Cuota auditaje Contraloría		1.985	1.251	3.236	0,2
Subtotal por año	813.280	618.606	150.928	1'582.814	100

Fuente: FOREC, Unidad de Presupuesto.

²⁰ VILLEGAS, *idem*.

