



Revista Facultad de Ciencias Económicas:  
Investigación y Reflexión

ISSN: 0121-6805

economía.neogranadina@umng.edu.co

Universidad Militar Nueva Granada

Colombia

Huertado Aguirre, Enrique  
Sólo para desastres  
Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión, vol. XII, núm. 2, diciembre, 2004,  
pp. 46-53  
Universidad Militar Nueva Granada  
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90912206>

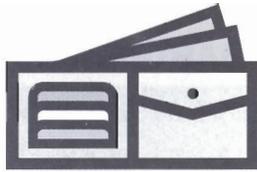
- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



**SE**

Sección Socio-Económica

## Sólo para Desastres

Por: Enrique Huertado Aguirre<sup>1</sup>

### Resumen

Tras la catástrofe del terremoto de Armenia, el Gobierno nacional desarrolló un sistema de intervención para la gestión de los recursos orientados a la reconstrucción del eje cafetero. El presente trabajo cuestiona la existencia de un "modelo de gestión" a partir de la intervención estatal tras el evento mencionado. Adicionalmente, mide el grado de éxito del "modelo" desde un punto de vista alterno al de los indicadores de desempeño, abordando el tema y aproximándonos desde la gestión de un proyecto de tal magnitud; en consecuencia se tuvo en cuenta la forma como fue concebido el modelo y al final del estudio se presentaron los argumentos necesarios para romper con el paradigma de que las acciones del Estado no pueden generar buenos resultados en lo referente al aspecto social y al manejo eficiente de recursos.

### Abstract

After the catastrophe of the earthquake of Armenia the National Government developed an intervention system for the administration of the resources guided to the reconstruction of the coffee axis. The present work, questions the existence of a "model of administration" starting from the state intervention after the mentioned event; additionally it measures the grade of success of the "model" from an alternating point of view to that of the acting indicators, approaching the topic and approaching from the administration of a project of such a magnitude, in consequence one kept in mind the form like it was conceived and at the end of the study the necessary arguments were presented to break up with the paradigm that the actions of the State cannot generate good results regarding to the social aspect and to the efficient handling of resources.

<sup>1</sup> Docente de la Universidad Militar "Nueva Granada" y Universidad Nacional de Colombia.

### Introducción

Tras la catástrofe del terremoto de Armenia, el Gobierno nacional desarrolló un sistema de intervención para la gestión de los recursos orientados a la reconstrucción del eje cafetero. El Gobierno colombiano crea un esquema administrativo diferente, pues no existían antecedentes de gestión y organización que pudieran dar lineamientos para atender un desastre como el ocurrido en el eje cafetero. Dicho esquema se denominó, fondo para la reconstrucción económica y social del eje cafetero, (FOREC), cuya estructura mezcla componentes de tipo gubernamental con componentes de tipo privado.

El presente informe resume el trabajo realizado para optar al título de magíster en administración de la Universidad Nacional, en el cual se cuestiona la existencia de un “modelo de gestión” a partir de la intervención estatal tras el evento mencionado. En consecuencia, se tuvo en cuenta la forma como fue concebido y al final del estudio se presentaron los argumentos necesarios para romper con el paradigma de que las acciones del Estado no pueden generar buenos resultados en lo referente al aspecto social y al manejo eficiente de recursos. Por lo menos hasta la terminación de las obras, porque cinco años después el eje cafetero queda sumido en una de las crisis más grandes de su historia, según informe de Las Naciones Unidas.

El presente artículo presenta una versión muy resumida de dicho trabajo, pero trata de exponer una estructura coherente, comenzando por los antecedentes, donde se pone de manifiesto la poca experiencia y el manejo irregular en la gestión de anteriores tragedias; luego toca a los actores que intervinieron en el desastre, lo mismo que la estructura del modelo y las acciones realizadas, para terminar con unas conclusiones que pretenden aportar argumentos para futuras tomas de decisiones en caso de desastres.

### Antecedentes

En primera instancia, se analiza el modelo del FOREC desde el punto de vista de sus antecedentes, es decir, la forma como se habían manejado los eventos catastróficos anteriormente; el análisis de calamidades ocurridas anteriormente en el país deja ver la poca preparación institucional y de las comunidades y la falta de voluntad para disminuir los riesgos. Se encuentra como premisa general que son las comunidades más pobres de la población, las más afectadas en la ocurrencia de los desastres, por su poca capacidad de respuesta frente a ellos, y a la localización de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo.

El contexto económico e histórico de la zona donde ocurrió el desastre se resume así: durante la década de los años noventa, en Colombia se produjo una crisis en el modelo cafetero, la cual se refleja en la caída de las exportaciones del café; en consecuencia, el impacto regional fue importante debido a que cerca de 500 mil familias dependen de dicho cultivo, generándose un empobrecimiento gradual del caficultor; aun así, la principal actividad económica de la región y principalmente del departamento del Quindío sigue siendo la cafcultura, debido entre otros factores, a la asistencia técnica e investigativa, al apoyo económico y al respaldo en la comercialización del producto, que brinda la Federación de Cafeteros. Por otra parte, en vista de las condiciones del mercado cafetero, se ha incentivado la diversificación hacia productos como el plátano, la yuca y los cítricos, lo mismo que en cultivos de frutales: especialmente el lulo, el tomate de árbol y la mora, los cuales han tenido mucho éxito; sin embargo, se han presentado dificultades para la consecución de mano de obra especializada. Otra alternativa de diversificación ha sido la explotación animal, especialmente en la producción de aves. El sector turístico también ha logrado a través del agroturismo, abrir las fincas cafeteras al público y así mejorar los menguados ingresos cafeteros.

A partir del evento ocurrido el 25 de enero de 1999, el Gobierno nacional declaró la situación como desastre de carácter nacional e intervino en la zona al incluir en el Plan de Desarrollo Nacional un capítulo específico sobre el eje cafetero (Ley 508 de 1999) y decretó medidas de emergencia que facilitaron la intervención en la zona. (Decretos 182, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 223, 258, 350, 351 de 1999) Con esta base jurídica se permitió el desarrollo del fondo para la reconstrucción económica y social del eje cafetero (FOREC), como entidad de naturaleza especial, con capacidad jurídica y autonomía presupuestal, responsable de adelantar el proceso de reconstrucción en la zona afectada. El Fondo en uso de sus facultades formuló e inició, a través de acuerdos, resoluciones, reglamentos operativos y actas del Consejo Directivo, los procedimientos básicos para alcanzar los objetivos propuestos en el proceso de reconstrucción.

## Actores

Se distinguen tres componentes principales dentro de la intervención efectuada a partir de la catástrofe ocasionada por el terremoto del eje cafetero; en primer lugar está el sector público, encabezado como es evidente, por la Presidencia de la República, que lidera todo el proceso y convoca a otros sectores de la sociedad para generar las soluciones pertinentes dada la magnitud de la tragedia; se crea entonces desde este ámbito el fondo para la reconstrucción del eje cafetero (FOREC), como entidad coordinadora de todo el accionar correspondiente, el cual cuenta con dos tipos de unidades especializadas, unas conocidas como las unidades técnicas y otras como unidades de apoyo, a las cuales nos referiremos más adelante; desde el sector público también están las gobernaciones y administraciones locales (alcaldías), que por obvias razones tienen una responsabilidad directa en la reconstrucción.

Un segundo componente hace referencia al sector privado, donde se ubican todo tipo de organizaciones cuyo objeto es la atención social y la labor comunitaria: también participaron en el proceso diversas organizaciones religiosas y algunas entidades internacionales. Cabe destacar el hecho de que se escogieron las organizaciones que tenían una trayectoria reconocida en el manejo de este tipo de situaciones. La función específica de estas organizaciones consistió de una parte, en elaborar los proyectos de inversión mediante la preparación de los planes de acción zonal, y de otra, en ejecutarlos a través de subcontratos con terceros, o mediante el modelo de ejecución directa.

El último sector reconocido son las comunidades afectadas, quienes deben asumir su propia recuperación, con la ayuda de las organizaciones estatales y privadas orientadas al servicio social. La participación consistió en compartir compromisos y responsabilidades y tener la oportunidad de aportar en las decisiones. Durante el proceso de reconstrucción las comunidades pudieron participar en la toma de decisiones asesorados por los miembros de los comités técnicos. Igualmente, en los trabajos de reconstrucción buena parte de los afectados aportaron su mano de obra e ideas respecto a proyectos de vivienda. En síntesis, hubo un fortalecimiento de organizaciones comunitarias en materia de liderazgo democrático, participación ciudadana, gestión para el desarrollo, planificación local, ordenamiento territorial y otros temas relacionados con la gestión ciudadana.

## Estructura

En el modelo FOREC prevalece una estructura general de gestión constituida por unos órganos con distribución y funciones asignadas. La dirección y administración del fondo se le imputa al consejo

directivo, cuyas funciones van desde establecer la política de intervención y reconstrucción en el área afectada, hasta adoptar los planes y proyectos que deban ejecutarse con cargo a los recursos del Fondo, pasando por la rendición de informes mensuales de gestión.

Siguiendo la línea jerárquica del FOREC encontramos la dirección ejecutiva, a cargo de un director ejecutivo nombrado por el Consejo Directivo, quien es el representante legal del fondo y como tal se encarga de la coordinación, administración, seguimiento y ejecución de las actividades del FOREC. Es el ordenador del gasto y participa en el Consejo Directivo. Las autoridades locales (gobernadores y alcaldes) y las gerencias zonales están en estrecha relación con la dirección ejecutiva; estas últimas están a cargo de las ONG responsables de realizar la dirección de cada una de las 31 zonas en las cuales fue dividida la zona de desastre. Cada gerencia zonal fue concebida para manejar un área, de acuerdo con la cantidad de población afectada, el daño a nivel de infraestructura y las prioridades de atención. Es decir, que en las regiones donde existía una mayor concentración de población afectada podía haber varias gerencias zonales, mientras que en zonas más extensas con menos daño podía haber una sola gerencia zonal.

El siguiente nivel en la estructura del FOREC estuvo conformado por las unidades especializadas; un primer tipo de actividades se desarrolló en las unidades técnicas cuya función era asesorar técnicamente los proyectos; básicamente tres dimensiones se trabajaron a saber: ordenamiento urbano, que maneja temas como infraestructura y servicios públicos, vivienda, renovación urbana, etc. Igualmente, organizaciones sociales con contenidos de salud, educación, reconstrucción del tejido social, medio ambiente, etc. Y gestión de proyectos. El segundo tipo de actividades las desarrollaron las unidades de apoyo, operando

espacios internos esenciales dentro de la función administrativa. Dos ejes principales se utilizaron, el jurídico y el financiero- administrativo. Este último incluye temáticas como informática, comunicaciones e información técnica.

Con el fin de desarrollar las labores de reconstrucción dentro de un marco de eficiencia y eficacia, buscando la racionalización y simplificación de los trámites, el FOREC formalizó sus procesos internos. De esta forma se crearon los manuales de procedimientos de las áreas de apoyo y las áreas misionales, también el Manual de Control Interno, para verificación de procedimientos de contratación en la fase de consolidación, y verificación de procedimientos en la fase de reconstrucción.

### Acciones

Ya que la tarea por efectuar era inmensa, el FOREC logró estructurar una macro-organización con ciertos grados de libertad que propiciaron la creatividad en la solución de problemas. Esto lo hizo mediante una figura jurídica conocida como el Contrato Matriz, con la cual trasladó la contratación a entidades que representan el tercer sector, liberando de esta forma al Estado de demandas inoportunas, toda vez que las gerencias zonales actuaron mediante la figura de mandato sin representación. En otras palabras, no se rigieron por la Ley 80 de contratación, aunque se incluyeron recursos públicos, contratación privada y ejecución comunitaria.

La relación contractual del Estado con las diferentes organizaciones ya sean públicas o privadas se puede distinguir como la elaboración de contratos basados en el derecho privado. A su vez, las instituciones privadas que realizaron contrataciones con terceros también lo

hicieron bajo las normas del derecho privado. Sin embargo, el hecho de estar bajo un régimen privado no limitó al FOREC en cuanto al establecimiento de cláusulas de interpretación, terminación unilateral, caducidad, etc. En este contexto, las gerencias zonales actuaron bajo su propia responsabilidad sin que esto implicara que el Estado no pudiera verificar el desarrollo de las obras y procesos. Se destaca también la rigurosidad de los parámetros de contratación sin que se afectara la agilidad en el procedimiento, y como elemento complementario se instaura un código de ética, que se incluye en el contrato matriz.

Lo anterior coadyuvó a que el Estado entrara a dirigir y coordinar, más no a ser el ejecutor de las obras, labor en la cual no había demostrado ser muy eficaz. La responsabilidad directa de la ejecución recayó en las gerencias zonales quienes tuvieron que realizar y ejecutar los planes de acción zonal (PAZ), los cuales deberían incluir todos los siguientes aspectos necesarios en materia de planeación: identificación de la población afectada, cuantificación de daños, costos de reconstrucción de la zona por sector, fuentes de financiación, metas físicas por sectores, esquemas de operación del plan, interventorías, veedurías, indicadores de evaluación, etc.

Una de las características de los planes de acción zonal (PAZ) fue la integralidad, ya que estos debían emanar de la interacción de diversas entidades. El proceso de reconstrucción requería la formulación de proyectos anidados, por lo cual los estudios, diseños y obras incluirían diferentes temas, cada uno con entidades especializadas. Entre otros aspectos por incluir en la planificación y ejecución, estaba el de los servicios públicos, manejado por las empresas prestadoras de servicios de los municipios, así mismo planeación de aspectos urbanos como: plazas, parques, espacios públicos, etc., sin descuidar otras áreas como la

recuperación social y económica de toda la zona.

El programa de vivienda fue el que recibió mayores recursos por parte del FOREC y uno de los que congregó más esfuerzos de todos los sectores sociales e institucionales. En efecto, no sólo la magnitud de los daños causados por el terremoto sino la naturaleza misma de este bien, obligaron a dar prioridad a la provisión de un techo, así fuera provisional, a quienes habían quedado sin vivienda y a apoyar con los medios disponibles la reconstrucción en su sitio original o en otro sitio, o la reparación de las viviendas afectadas por el sismo. La interacción de la comunidad con las gerencias zonales y el Estado se hace patente especialmente en este caso, pues nacieron las organizaciones populares de vivienda OPV, que surgen como una respuesta de la intervención Estatal a la movilización popular de los beneficiarios de subsidios para arrendatarios, quienes manifestaron su deseo de participar en los mecanismos de construcción de vivienda de interés social. En este contexto se abre un espacio para la participación de las comunidades, organizadas en la presentación de sus propios proyectos de vivienda en asociación con los constructores privados.

El procedimiento para asignar y desembolsar el subsidio era el siguiente: el afectado se presentaba a la Gerencia Zonal con los documentos que acreditarían su calidad (propietario o poseedor). La Gerencia Zonal y su departamento jurídico validaban la información suministrada y la trasladaban al departamento técnico, quién era el encargado de realizar la valoración respectiva de acuerdo con el procedimiento establecido anteriormente. Una vez establecido el presupuesto de obra, dicha información era remitida en medio impreso y magnético, en formato especial diseñado por el Fondo e instalado en todas las Gerencias Zonales, a la unidad de información técnica, quién validaba la información. Dicha validación establecía qué subsidios eran validados favorablemente y cuáles eran devueltos por

alguna inconsistencia. Los validados eran remitidos al consejo directivo quién los aprobaba y los certificaba. Posteriormente, se desembolsaban 50% para los subsidios mayores de \$4.000.000 y 100% para los de menor valor. Los otros 50% de los mayores de \$4.000.000 eran desembolsados, una vez la vivienda llevara 50% de ejecución de obra. Lo anterior refleja el desarrollo del modelo de gestión FOREC y el grado de eficacia con que se pueden realizar las cosas si se cuenta con las herramientas administrativas apropiadas

### Conclusiones

Por definición, un modelo es un esquema o una representación de un sistema o de una realidad compleja, donde diferentes tipos de variables interactúan con al menos un propósito en común sobre las variables del sistema o variables de estado y que en conjunto producen unos resultados que son aquellos que genera el sistema. Los sistemas pueden ser representados por modelos con el objeto de explicar, proyectar y estudiar posibles cambios.

Consecuentemente, un **modelo** de gestión se define como una estructura organizacional y procedimental de cierto grado de complejidad, con el propósito de enfrentar problemas y circunstancias que exigen la integración y coordinación de recursos y esfuerzos humanos. El sentido fundamental de todo modelo de gestión lo constituye el conjunto de objetivos para los cuales se crea.

Es evidente que el modelo para poder operar retomó muchas de las herramientas de gestión y administrativas modernas, entre las cuales se observa la estructura gerencial de su diseño organizacional, creándose un proceso administrativo, ágil y versátil, que se surtió de los elementos necesarios para la toma de decisiones, con miras a cumplir con los objetivos planteados, de

tal manera que pudiera dar oportuna viabilidad a los proyectos y brindar la atención necesaria en los momentos de urgencia a la población. Además de lo anterior, este esquema organizacional permite la aprobación y el flujo de los recursos de manera rápida, facilitando procesos y generando eficiencia en el cumplimiento de las metas.

La participación activa, incluyente y representativa de la sociedad civil en todas las etapas del proceso de reconstrucción ha sido un elemento definitivo del éxito en el modelo de gestión del FOREC, ya que se promovieron escenarios de reflexión y planeación participativa que hicieron de los actores, llámense población afectada, ONG u organismos municipales, sujetos interactivos que se empoderaron de las soluciones a la tragedia. Este esquema, además de innovador, aprovecha las ventajas competitivas de los diferentes sectores y promueve la coordinación entre los diferentes grupos sociales. Adicionalmente, la interrelación constante entre sector público, en este caso el FOREC, y la sociedad, permitió enseñanzas relevantes, replicables en contextos similares y procedimientos de reconstrucción social y económica.

Un hecho importante de destacar en estas conclusiones es el costo de la gestión administrativa del FOREC. El porcentaje del total de los recursos destinados a funcionamiento fue ligeramente superior a 5% del valor de la inversión, lo cual demuestra el grado de eficacia del modelo en términos del costo, y que por otra parte es ejemplo que se debe imitar por diversas instituciones estatales encargadas de prestar servicios a los ciudadanos.

El modelo hace transversales muchas de sus acciones con el principio de sostenibilidad, de tal manera que los planes de ordenamiento territorial, el plan de manejo ambiental de la región, fortalecimiento

institucional y reconstrucción de infraestructura pública reflejan la potenciación de aspectos de aprendizaje y capacidad de afrontar posibles desastres en el futuro.

Este modelo se ha caracterizado por el cumplimiento de las metas pactadas dentro de los plazos y calidades exigidas, lo cual lo convierte, actualmente, en uno de los programas con mejores indicadores de ejecución del Estado. Vale la pena tener en cuenta para los diferentes proyectos, el hecho de que la reconstrucción fue un proceso realizado en tiempos realmente cortos, bajo unas condiciones de constante demanda de atenciones por parte de la población.

Es evidente la magnitud del desastre y por ende la magnitud de la reconstrucción. Por esto es importante tener en cuenta la cantidad de obras producidas, la innovación en cuanto al proceso de gestión y el flujo de recursos al proceso de reconstrucción.

Es de destacar que la intervención estatal ahondó en el tema de la descentralización al compartir responsabilidades y compromisos con actores públicos y de la sociedad civil en el orden local y regional. Esto se hace palpable al observar que los procesos de toma de decisiones se fundamentan en la base, permitiendo a las comunidades ser sujetos de su desarrollo en la reconstrucción del medio de vida.

Se puede decir que en general el nivel de satisfacción manifestado por los beneficiarios en relación con el proceso de recuperación fluctúa entre la apreciación de aceptable y bueno. Es claro que la gestión del FOREC fue más apreciada que la de las demás instituciones que en una u otra forma tuvieron que ver con la reconstrucción.

Queda también como aprendizaje, el concepto de que los procesos de reconstrucción de la estructura social

no pueden llevarse a cabo de la noche a la mañana; son construcciones que nacen de la interacción entre los individuos y el desarrollo de pautas de comportamiento que estructuran poco a poco un tejido de roles y de conductas en las cuales los individuos van adoptando posiciones acordes con sus valores, su capacidad de cohesionar y encajar dentro de dicho tejido. Bajo este contexto se puede decir que el FOREC hizo un gran aporte a la reconstrucción de la infraestructura física con algunos elementos para la reconstrucción del tejido social. No obstante, la reconstrucción del tejido social como se ha dicho anteriormente no es tan sencilla de recuperar, especialmente bajo las circunstancias del evento catastrófico, las cuales previamente se venían agudizando por la crisis del sector cafecultor, el aumento del desempleo y los fenómenos crecientes de violencia.

El proceso de recuperación permitió a la zona cafetera reconstruir una estructura, la cual evidentemente no es la misma que existía antes de la catástrofe, pero que generó en la población la conciencia de que la humanidad está a merced de la naturaleza y que por lo tanto se debe aprovechar la experiencia conseguida y aprender de los errores cometidos, para estar preparados para un futuro que muy seguramente se repetirá. Esto lamentablemente fue sólo durante la reconstrucción, porque cinco años después, los indicadores sociales del eje cafetero vienen cuesta abajo. Por esto seguramente se deberán crear los espacios necesarios para que la academia y las organizaciones sociales investiguen hasta dónde el papel del Estado cumplió con los objetivos propuestos.

Se llegó a denominar al eje cafetero como la “Suiza colombiana”, pero nada está más alejado de la realidad, pues pocos minutos después del terremoto se evidenció que tras los escombros quedaron de manifiesto la pobreza y la precaria calidad de vida que se vivía en la región.

En cuanto a la formación del capital social, queda un interrogante grande: ¿hasta dónde se mejoró dicho capital? o ¿hasta dónde se agotó o se gastó, y no se aprovechó la coyuntura? Porque las fuerzas vivas de la

región no han podido construir un proyecto económico que pueda llevar a un buen puerto a la región que otrora fuera modelo económico.

### BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Zambrano, Luis Ignacio. Crisis del café y el desarrollo regional. Revista Cuadernos de Economía No 38. Universidad Nacional de Colombia. FCE 2003.
- Buitrago Amariles, Sandra Milena. El modelo Forec una herramienta para el desarrollo de VIS. Armenia diciembre de 2001.
- CEPAL. El terremoto de enero de 1999 en Colombia: impacto socio – económico del desastre en la zona del eje cafetero. 27 de abril de 1999.
- DANE. Informe final sobre la evaluación de los efectos demográficos, sociales y económicos del terremoto del 25 de enero.
- FOREC. Consejo Directivo. Actas número: 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51.
- FOREC. Consejo Directivo. Circulares número: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 16, 23, 26, 29, 32, 34, 39, 45, 58, 63, 66, 68, 81, 84, 92, 93, 96, 100, 102, 105, 108, 110, 114, 116, 117, 118, 120, 125, 126, 131, 134, 135, 136, 143, 144, 145, 146, 147, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 162, 172.
- Machado, Absalón. La cuestión agraria en Colombia fines del milenio. El Ancora Editores. 2000.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Colombia - PNUD y Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Sede Subregional en México. El terremoto de enero de 1999 en Colombia. Impacto socioeconómico del desastre en la zona del eje cafetero. Abril 27 de 1999. P 89.
- Gutiérrez, Roberto. Ensayo: El Fondo Para la Reconstrucción social del Eje Cafetero. Universidad de los Andes mayo de 2001.
- Universidad Nacional de Colombia - Gerencia transversal - FOREC Programa de atención transversal a la temporalidad. Diagnóstico general de la temporalidad en la ciudad de Armenia. Agosto de 2001. P 34.
- Hurtado Aguirre, Enrique. El Fondo para la reconstrucción del eje cafetero, un modelo exitoso de gestión. Tesis para optar al título de magíster. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá 2004.

