

3 El Papel del Estado Colombiano en el Proceso de Reconstrucción del Eje Cafetero

3.1 Factores Estructurales y Vulnerabilidad Social antes del Evento Sísmico del 25 de Enero de 1999

“El desastre ocurrió, no en una región económicamente pujante, con un tejido social denso y una gran estabilidad institucional, sino en una donde la economía se encontraba ya en una profunda crisis, donde las violencias de todo cuño estaban resquebrajando las redes sociales existentes y los conflictos sociales rebasaban la capacidad institucional de regulación”(Sánchez G et al. 1999, 10).

De acuerdo con la hipótesis de la Red son las condiciones de vulnerabilidad los principales detonantes para la ocurrencia de los desastres. Las causas de dicha vulnerabilidad se deben encontrar en los *aspectos estructurales* que configuran la construcción social del riesgo. Razones históricas aunadas con procesos socioeconómicos materializan los modelos de desarrollo en el ámbito global como local. El eje cafetero colombiano no es ajeno al panorama anterior. Las dificultades que enfrentó la economía colombiana al final de los años noventa, como la crisis del sector cafetero, profundizaron los niveles de vulnerabilidad en el momento de presentarse el terremoto (Ahumada C. et al. 2000 ; passim; Gómez Buendía Hernándo 1999, passim; Lozano Guillen Carlos 2001, passim; Saavedra María del Rosario 2002, 45-53; Sánchez G et al. 1999;passim; Suárez Montoya Aurelio 2002, passim).

El presente apartado explora las relaciones existentes entre el modelo de desarrollo aperturista con las condiciones de vulnerabilidad social del eje cafetero. Tapiz sobre el que se llevó a cabo el proceso de reconstrucción realizado por el FOREC.

3.1.1 Neoliberalismo y Vulnerabilidad

Los años noventa fueron declarados por la Organización de las Naciones Unidas como el decenio internacional para la reducción de desastres naturales. Las crecientes pérdidas humanas y económicas ocasionadas en las tres últimas décadas justificaron dicha designación. Los desastres no sólo representan un freno al desarrollo, idea matriz que legitimó la institucionalización de la gestión del riesgo en el continente, sino que además, y principalmente, representan un producto indirecto de sus diferentes modelos.

Para Gurevich y Herzer (Arguello 2001, 3) son las condiciones de riesgo un producto “conciente e inconsciente” de diferentes *agentes sociales*. A menudo son sus visiones alternativas de desarrollo el origen de conflictos entre las soluciones oficiales y entre quienes las vivencian y padecen.

Cada forma de desarrollo, de acuerdo al modelo de Blaikie et al (Blaikie Pierre et al.Op. Cit, 19) acompaña maneras propias de producir condiciones de riesgo. La vulnerabilidad de cada territorio

sería, por tanto, la suma de las antiguas y las nuevas condiciones de riesgo acumuladas por los diferentes modelos de desarrollo.

En el caso de Latinoamérica se tendría que sumar los impactos negativos deparados por el modelo desarrollista (urbanización desenfrenada, degradación ambiental, exclusión, empobrecimiento y crecimiento de la población) con la agudización de estos problemas y otros nuevos que aparecen con el modelo aperturista (Argüello Manuel Op. Cit, passim).

Los altos niveles de riesgo en Latinoamérica³¹ cerraron luctuosamente las iniciativas de prevención del decenio y es, justamente, dicho proceso el que debe impedir un manejo reactivo frente a las condiciones de vulnerabilidad social atendidas por los marcos institucionales: "El riesgo del desastre que enfrentan las poblaciones pobres, se construye sobre el riesgo cotidiano. El riesgo de enfermedad, de contaminación, de violencia social y doméstica, de desempleo, por ser analfabeto, de accidentes de tránsito, entre otros, son sufridos en mayor medida por la población excluida y el riesgo de desastre constituye solamente la continuación de ese riesgo cotidiano en una secuela tipificada por la existencia de una emergencia social y un desastre permanente"(Argüello Manuel Op. Cit, 5).

El modelo aperturista auspiciado con la idea de la globalización no hace más que acentuar las condiciones de riesgo natural y cotidiano en sociedades como las nuestras. La preeminencia del capital financiero solventa una circulación internacional de los valores que le permiten aprovechar y retirarse velozmente de los territorios. Regiones, países y continentes aumentan progresivamente sus niveles de vulnerabilidad así como aceleran los impactos negativos de los modelos de desarrollo anteriores. La exclusión social se amplifica con una exclusión territorial en los mismos Estados nacionales. La segmentación y jerarquización interna entre las regiones hace más irreversible la agudización de sus problemas sociales de acuerdo a su vinculación con el flujo internacional de capitales.

Lo que se presenta en la actualidad es un entorno internacional de competencia económica, en condiciones desiguales, fomentada por eufemismos como: la "flexibilización", "racionalización", "adaptación", "desregulación" de la economía y del trabajo. Mas que "liberar" las sociedades, se "liberaliza" las economías nacionales condenando a los Estados a injustos ajustes sociales dictaminados precisamente por la tecnocracia de los organismos internacionales. Si ello se presenta en un modelo exacerbado de productivismo, solventado en tecnologías con impactos ambientales más allá de las fronteras nacionales, no está lejos el apelativo dispuesto por Beck (Op. Cit. 2002, passim) para el siglo XXI como una sociedad del riesgo global.

Una "*involución del Estado social*" en palabras de Bourdieu (Bourdieu Pierre 2000, 49) es lo que el nuevo modelo político y económico recomienda en sus medidas de ajuste estructural. Conquistas sociales logradas por el ahora odiado Estado providencia (en las áreas de la salud, la educación, la

³¹ Evidenciado por los huracanes de Mitch y George en 1998, como del terremoto del eje cafetero colombiano y los flujos de lodo presentados en Venezuela en 1999.

asistencia, la seguridad social, etc.) desean dejarse a los azares de la mano invisible del mercado sin recordar que para el propio Adam Smith (González 2003, 16) en dichas áreas no le sería posible a dicha metáfora dirimir. Una *Regreziionsverbot* es lo que recomienda Bourdieu para no retroceder a un Estado penal encargado de lo social sólo en el ámbito represivo. Una verdadera *Realpolitik*³² de las conquistas sociales permitiría anteponer y corregir con la *mano izquierda* los errores de quienes representan la *mano derecha del Estado*³³.

Mientras el modelo aperturista optimiza los mercados en un mundo desigual de competencia más aumentan los niveles de vulnerabilidad y las condiciones de riesgo en contextos pretendidamente “impredecibles” como aquellos donde se presentan las consecuencias funestas de los desastres.

3.1.2 Las Vulnerabilidad Social de Colombia al Finalizar el Decenio Internacional de Reducción de Desastres Naturales

“En agosto de 1990 el gobierno de César Gaviria puso en marcha una serie de reformas económicas y políticas con el objetivo de que el país se acogiera a la corriente neoliberal tan en boga desde entonces, y en diciembre de 1999 el gobierno de Pastrana Arango se comprometió con el Fondo Monetario Internacional a adelantar un severo plan de ajuste. Se trata de dos episodios conexos que explican la profunda crisis económica, la peor en muchas décadas, en medio de la cual Colombia ingresa al nuevo siglo”. (Ahumada C. et al. 2000, 15).

Colombia, como la mayoría de los Estados latinoamericanos, asumió el modelo aperturista para intentar salir del sosiego producido en la década perdida. Si bien se centra su origen a partir del año 1991, con la redacción de la nueva carta constitucional, aún antes con los gobiernos de los expresidentes Belisario Betancourt y Virgilio Barco ya se habían aprobado algunas medidas que preambulaban el modelo que en 1989 bajo el denominado consenso de Washington se “recomendó” al continente latinoamericano. (Suárez Montoya Aurelio 2002, 22).

Criterios sobre los que se apoya dicho modelo tienen que ver, entre otros, con la eficiencia irrestricta de las leyes del mercado, el establecimiento del libre comercio como principal fuente de riqueza, la privatización de los bienes estatales como la competencia económica aún en áreas sociales. Este modelo económico debe ser evaluado frente a sus responsabilidades en materia de la configuración de las condiciones de riesgo. Empero, no cabe duda alguna, sobre su incidencia nociva en la agudización de la vulnerabilidad social.

³² Término definido por Bourdieu a finales de los años 80 para dar cuenta de las transformaciones probables del mundo social a partir de las evidencias empíricas. Está íntimamente ligado con la defensa de los *universales sociales* obtenidos durante la lucha histórica de nuestras sociedades. Sus bases están fundamentadas en un “*racionalismo histórico*”.(Bourdieu Pierre 1997, 91-125; Vázquez García Francisco 2002, 7).

³³ Son todos aquellos miembros del Estado, o representantes de los sectores privados que favorecen las medidas liberales en busca del “progreso”, supeditando al mismo las responsabilidades asumidas por el antiguo Estado de bienestar.(Bourdieu Pierre 1999, 11-22).

Mucho se ha escrito y se seguirá escribiendo sobre neoliberalismo tanto a su favor como en su contra. Esta fuera de nuestras metas la posible relación que pudo haber tenido el modelo neoliberal frente al proceso de reconstrucción del eje cafetero³⁴; lo que sí nos interesa relatar es la influencia de las medidas de ajuste estructural frente al plan de desarrollo “Cambio Para Construir la Paz” que regía el destino de Colombia en los inicios del año 1999. La disminución o aumento de la vulnerabilidad social también obedece a las *illusios* gubernamentales escritas como programas de gobierno.

Factores como el monto de la deuda externa Colombiana, el déficit fiscal³⁵ y el papel que en el nuevo orden internacional desempeña el capital financiero han hecho posible que buena parte de la deuda interna Colombiana corresponda a deuda privada externa del sector financiero³⁶ pues, como lo describe el periódico la república de enero del 2000, los intereses pagados por el gobierno han sido tan rentables que a la banca nacional no le angustia contraer deudas en el extranjero con tal de poder prestarle dinero al Estado colombiano.

Al igual que Brasil, México, Argentina, Venezuela, Ecuador y Perú, entre otros países latinoamericanos, Colombia desde 1998 se acercó al Fondo Monetario Internacional. Al fin dichos acercamientos se traducen en diciembre del 2000 en el llamado acuerdo de facilidades extendidas.

Durante tres años Colombia debe realizar un ajuste macroeconómico con la perspectiva de reducir el déficit fiscal y el logro de equilibrio de las finanzas estatales. De 6.2 por ciento del PIB nacional en 1999 se debería alcanzar para el año 2002 una reducción gradual hasta alcanzar la cifra del 1.5 por ciento. Lo que nos interesa resaltar son las estrategias que ha asumido el Estado para alcanzar dichas metas basado en la reducción de gastos del gobierno central, los departamentos y municipios. La crisis del sector público, como los límites que impone ante su prístino proceso de descentralización, no hace más que agudizar en palabras de Wilches Chaux (Maskrey Andrew 1993, 43) la vulnerabilidad institucional del Estado Colombiano.

“Orientar el desarrollo por la vía del comercio exterior” es también una tradicional medida que recomiendan los organismos internacionales. El plan de desarrollo del gobierno Pastrana adoptó este postulado para cumplir con las obligaciones del Fondo Monetario e intentar reactivar la economía nacional.

³⁴ Recomendamos para este punto, la lectura del documento (Saavedra Maria del Rosario 2002, *passim*). Una de las dos hipótesis del documento apunta al programa FOREC como un modelo eminentemente neoliberal.

³⁵ En 33.6 por ciento se sitúa el servicio de la deuda colombiana en el denominado “Presupuesto de la Verdad”, referido al estado del presupuesto público como lo anunció en su momento el Ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo.

³⁶ “El monto de la deuda externa colombiana ascendía a 36.000 millones de dólares en marzo del 2000. De esta cifra, 20.490 millones de dólares (55.4 por ciento) corresponden al sector público y al sector privado 15.569 millones de dólares (44.6 por ciento). Por otra parte la deuda interna del sector público también ha aumentado de manera notoria, hasta superar los 22 billones de pesos que equivalen al 12 por ciento del PIB” (Ahumada C. et al. 2000, 17). Es de anotar que a mediados del 2000 la deuda externa de los países latinoamericanos ascendía a 750.000 millones de dólares.

No obstante, al contrario de consolidar los mercados internos la experiencia internacional evidencia una fragmentación interna de las regiones debilitando la integración nacional. A lo anterior se le deben sumar los altos niveles de vulnerabilidad social que tales medidas de ajuste han producido en el caso latinoamericano: “Una revisión de los compromisos que se concretan como obligatorios adquiridos por ocho países latinoamericanos --Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela—entre 1944 y 1999, arroja que para más de la mitad se exige la reducción de los salarios generales por la vía de la ‘flexibilización’, incluyendo los regímenes pensionales. En el caso de Argentina y Brasil se inducen nuevas reformas tributarias. En el 80 % se decretan nuevas privatizaciones de los sectores estratégicos con el eufemismo de la ‘eficiencia del gasto social’, se reduce la acción estatal en educación y salud a la cobertura exclusiva de los llamados sectores ‘más pobres entre los pobres’³⁷ (Suárez Montoya Aurelio 2002, 68).

Para el caso colombiano los impactos sociales de las erróneas decisiones frente al desarrollo muestran a inicios de 1999 que la tasa de desempleo ascendía al 20%³⁸, el aumento de la pobreza en un 60% para no hablar de las condiciones inadecuadas sobre la calidad de vida en el campo que se calculaba en un 78,7 % de la población. Pero los impactos nocivos de la política aperturista no solo se reflejan en el campo social pues además los sectores productivos se vieron afectados. Por ejemplo, Jaime Alberto Cabal³⁹, líder empresarial colombiano, hablaba en ese entonces de la tragedia de la pequeña y mediana industria a finales de 1998 habían quebrado 20.000 empresas.

Además de Jaime Alberto Cabal otros grandes grupos económicos del país fueron objeto de la grave recesión económica. El grupo Santo Domingo presentó pérdidas en sus empresas que superan el medio billón de pesos. Ni el Grupo Ardila Lülle ni el Sindicato Antioqueño⁴⁰ quedaron exentos de la crisis. Para el año de 1998 sus ganancias se habían reducido en 800 millones de dólares con respecto a las alcanzadas en el año anterior. Las altas cifras de la crisis, sin embargo, no evitan, cual *mano derecha del Estado*, que en la organización se continúen adelantando posiciones favorables al modelo aperturista como se refleja en su dirección gremial: “Resulta por demás irónico en momentos en que la crisis industrial del país se ha hecho más dramática, en la dirección del gremio de los industriales se encuentre Luis Carlos Villegas⁴¹, el personaje más proclive a la ortodoxia neoliberal y más rendido a los pies del gobierno de toda la historia del gremio”(Ahumada C. et al. 2000, 42).

En suma, la acumulación de los factores negativos en los dos últimos modelos de desarrollo ha acelerado los niveles de condiciones de riesgo como la vulnerabilidad social. En particular, el modelo

³⁷ Se podría agregar en esta última expresión en el párrafo de Suárez otro eufemismo en boga en la jerga neoliberal como lo es “la focalización del gasto público”.

³⁸ “Se trata de la cifra más alta en la historia de Colombia y en el hemisferio occidental” según palabras de Abdón Espinoza Valderrama. Citado por María Consuelo Ahumada (Ahumada C. et al. 2000)

³⁹ Quien hizo parte del Consejo Directivo del FOREC.

⁴⁰ Uno de sus líderes empresariales es Santiago Mejía loado como uno de los más competentes miembros del Consejo Directivo del FOREC.

⁴¹ Director Ejecutivo del FOREC.

aperturista materializado en planes de gobierno que, como “El Cambio Para Construir la Paz”, llevaron al país a una de sus crisis sociales más fuertes del siglo XX. Crisis de la que no se han escapado ni el sector productivo ni los grandes gremios económicos. Un crecimiento negativo de – 4.5% del producto interno bruto sintetiza el grave deterioro socioeconómico de Colombia. Compete ahora resaltar las manifestaciones de esta crisis estructural en el eje cafetero.

3.1.3 La Crisis del Eje Cafetero Colombiano antes del Evento Sísmico del 25 de Enero de 1999

Autores como Absalón Machado, Marcos Palacios, Gonzalo Sánchez, Jorge Robledo, Christopher London (Sánchez G et al 1999, *passim*) y Aurelio Suárez (2002, *passim*) definen, entre otros, la crisis presente en el eje cafetero como la consecuencia lógica de la crisis estructural del Estado colombiano.

Para Gonzalo Sánchez una triple crisis es la que se trasluce sobre el suelo cafetero. Crisis social derivada de las dificultades que ha enfrentado durante veinte años la economía cafetera. Crisis ciudadana producida por la presencia de los diferentes grupos armados con sus acostumbradas acciones (boleto, secuestro, extorsión e intimidación a la sociedad civil). Finalmente, una crisis económica y humana surgida de los impactos del movimiento sísmico. Esta crisis estructural y no coyuntural es causada, entre otros factores, por la caída de los precios internacionales del café, la baja rentabilidad de los previos cafeteros, la desintegración de la estructura de la propiedad, la competitividad con otros productores internacionales y el hundimiento del pacto internacional del café.

Dos posiciones antagónicas dividen los análisis de Aurelio Suárez Montoya y Jorge Robledo frente a la opinión del reconocido experto del sector agrario colombiano Absalón Machado. Para los dos primeros las principales fuentes de crisis han sido el impulso de las políticas de liberalización de los mercados rurales, los acuerdos internacionales sobre los precios internacionales del café y la poca claridad política del Estado colombiano. Absalón Machado, sin restarle importancia al fenómeno de la globalización, prefiere centrar en aspectos endógenos los grandes niveles de vulnerabilidad social presentes en los departamentos de Caldas, Risaralda y el Quindío:

“La crisis cafetera no es ajena a la crisis nacional y del sector rural, y es el acumulado de factores históricos, económicos, sociales y políticos, pasados y presentes. La crisis no puede explicarse solamente por las políticas gubernamentales y de apertura económica, como la presentan por lo regular los gremios y las organizaciones económicas y sociales (...) habría que considerar la dinámica de la violencia, la crisis de los partidos políticos, la desinstitucionalización, la impunidad, la crisis del modelo centralista y prebendalista; las altas desigualdades en acceso de activos y la distribución del ingreso; la debilidad del Estado; el escaso desarrollo de la sociedad civil; la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus instituciones y los gobiernos; y la poca legitimidad de quienes nos han gobernado”(Sánchez G et al. 1999, 50-51).

A pesar de sus claras diferencias en el plano ideológico ambas posiciones reconocen el inadecuado manejo que prestó el gobierno nacional frente al ingreso del sector agrario en la competencia internacional, el conflicto armado y el papel preponderante que ha representado en términos de gobernabilidad regional la Federación Nacional de Cafeteros (FEDECAFE).

La Federación Nacional de Cafeteros en nombre de la sociedad civil tuvo la responsabilidad de la reconstrucción física y social de los municipios rurales afectados. Sin embargo su origen, en palabras de Jorge Enrique Robledo, guarda en su seno la ambigüedad propia de la relación Estado- sociedad civil que ya anotábamos al final del segundo capítulo: "La Federación Nacional de Cafeteros nace de una iniciativa gubernamental. Su congreso de fundación se hizo bajo el auspicio oficial. En su primer Comité Nacional tuvo silla un ministro y su primera decisión consistió en solicitarle al gobierno el establecimiento de un impuesto al café para financiar sus actividades. Luego en su VII congreso, en 1935, el Estado intervino sin atenuantes. Desde entonces es el presidente de la república el que, en últimas, escoge el gerente de la federación del todo poderoso Comité Nacional" (Sánchez G et al. 1999, 23).

Lo anterior, por una parte, permite al gobierno dictaminar reglas que no puede imponer a otros sectores de la economía⁴² y, por otra parte, la influencia del poderoso sector cafetero en grandes decisiones de Estado. En esta segunda perspectiva FEDECAFE, como cualquiera de los otros grupos económicos de Colombia, constituyó un fondo privado con respaldo nacional. No es de extrañar que sus dos gerentes principales participaran dentro del selecto grupo del Consejo Directivo del FOREC, aún con sonados escándalos⁴³.

Es innegable el papel del bipartidismo colombiano en la elección de los diferentes gerentes de la Federación Nacional de Cafeteros como también el peso y la eficiencia de sus acciones frente al desarrollo rural de la zona. Se podría decir, incluso, que el campesinado del eje cafetero se siente más protegido por la federación que por la propia presencia del Estado.

Para el sociólogo inglés Christopher London⁴⁴, la Federación Nacional de Cafeteros ha producido, a través de sus actividades de extensión social, dos comportamientos culturales: el productivismo y el paternalismo.

La acepción adoptada por London define al desarrollismo como una teoría y práctica del cambio social en la que se confía en el valor y eficiencia de los mecanismos institucionales para transformar las

⁴² El Comité de Cafeteros ha reemplazado en grado sumo al Estado en el campo cafetero. En las entrevistas realizada a los coordinadores y asistentes de la GTZ en el Quindío agradecen siempre la colaboración que prestó el Comité desde lo económico y social, hasta en los prestamos de equipos, maquinaria y el "mejoramiento de vías".

⁴³ Jorge Cárdenas Gutiérrez y Darío Arango Mora. El segundo actuaba como gerente del Parque Nacional del Café al que se destinaron 2.017 millones para nuevas dotaciones; dotaciones que no fueron afectadas por la tragedia cuando miles de familias esperaban desde hacía nueve meses una ayuda a la vivienda. Arango Mora, reemplazo al Everardo Murillo en el Consejo Directivo del FOREC. (Hincapié Silva Cesar 2000, 484).

⁴⁴ En su tesis de grado doctoral en Sociología del Desarrollo en la Cornell University.

culturas “tradicionales” del sujeto social a modificar. Así las cosas, el modelo desarrollista al incentivar una pragmática tecnocrática del productivismo y el paternalismo ha convertido a los campesinos en beneficiarios individuales de una entidad en las que han encontrado apoyo, protección y consejo en sus crudas situaciones de crisis. Si tales actitudes las cobijamos bajo el manto de la cultura paisa⁴⁵ cabría entender la materialización regional del “monismo” donde se vivencia la comunión indisociable entre Estado y religión. Sólo basta leer las palabras de un profesor de una de las Granjas- Escuelas del Café para entender el acervo transmitido por dicha raigambre institucional:

”Hace apenas poco más de medio siglo, el pequeño agricultor no pasaba de ser un simple descendiente de Adán, sin otra misión aparente de la de cumplir muy a la letra con la divina sentencia de ganar el pan con el sudor de su frente, sentencia que parecía gravitar con particular rigor sobre la olvidada casta de los labriegos. Apenas por allá en las lejanas ciudades había profetas que anunciaban el advenimiento de nuevas doctrinas de redención. Había además colegios en donde se impartía el exíguo acopio de conocimientos agronómicos que se consideraban dignos de ser divulgados ...pero el pequeño propietario rural se beneficiaba en lo más mínimo con ese conjunto de actividades... (lo que faltaba era) el punto de contacto racional entre el doctor en ciencias agronómicas y la gran masa del labriego ignorante...(El) único agente eficaz para llevar hasta los más atrasados agricultores la semilla ideal, el procedimiento salvador, o el milagroso insecticida... se llama ‘Agente del Servicio de Extensión Agraria’...y representa la moderna concreción de todos los esfuerzos tendientes a realizar definitivamente una obra eficaz de fomento agrícola” (Sánchez G et al. 1999, 104-105).

Podrían unas comunidades arraigadas en el paternalismo de la Federación de Cafeteros agenciar una reactivación económica bajo otras condiciones?. Paternalismo que, en palabras de Robledo, perdió su rumbo y ahora no visualiza posibles soluciones para sus tradicionales beneficiarios.

La línea de pobreza aumentaba dramáticamente desde el año 1995. Uno de cada cuatro pobladores y uno de cada cinco hogares mantenía más de una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI). 8 % de la población y 5 % de los hogares estaban considerados en el rango de la miseria absoluta. 43% de la población se ubicaba en la línea de pobreza. En particular en la zona rural para el año de 1998 se observan cuatro aspectos básicos: persistencia de la pobreza, tendencia a la disminución de la población, disminución de la pobreza no crítica y el aumento de la pobreza crítica o miseria. 19 % de los hogares campesinos no poseían educación formal alguna, sólo una de cada dos personas iba a la escuela y el 5% de los habitantes cafeteros no poseía fuentes de trabajo. Sólo el 36 % de los habitantes eran asalariados los demás poseían condiciones anormales de trabajo.

⁴⁵ Se denomina así a la comportamientos y practicas culturales propios del departamento de Antioquia y sus procesos de colonización. El eje cafetero es fruto de tales circunstancias históricas. Algunas características de su cultura tienen que ver, entre otras, con: reivindicación del trabajo, ansías de progreso frente a un conservadurismo en materia religiosa y moral, machismo centrado, contradictoriamente, en el importante lugar que tiene figura de la madre, supeditación de la tierra a la empresa humana, etc.

En el Barómetro de Capital Social en Colombia (Sudarsky Rosenbaum John 2001, 369) el departamento del Quindío ocupaba la última posición.

3.2 Crónica de la Génesis del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC)

Es difícil pensar que la relación ambigua existente entre el Estado y la sociedad civil, sumada a la vulnerabilidad social que presentaba el eje cafetero no impidieran la generación del *capital social* al igual que el desarrollo regional prometidos por los responsables del FOREC. Un aspecto fundamental del análisis lo constituye los lazos de confianza que se puedan construir entre la sociedad civil y las instituciones no entendemos porqué quienes hacían parte del FOREC dejaron de lado la experiencia del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Es difícil comprender cómo se debe entender un discurso que, por una parte, pregona el desarrollo regional pero, por otra parte, desestitucionaliza las entidades regionales con el argumento de la eficiencia del sector privado y la corrupción e ineficiencia del sector público⁴⁶. El programa FOREC fue construyendo su propio imagen modelo no sólo para llevar a cabo los objetivos del proceso de reconstrucción sino, también, para enseñarle al país la mejor manera de administrar lo público en tiempos de liberalización de la economía.

El presente apartado aborda la vulnerabilidad institucional del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. También habla sobre cómo esta crisis fue aprovechada por quienes se autodenominaron la sociedad civil colombiana. Finalmente, pretende analizar la *illusio* movilizadora en torno al concepto del *capital social* componente que fue rápidamente bien evaluado por diferentes estudios de carácter institucional.

3.2.1 La Política de la Reconstrucción: Desde las Instituciones del Estado hacia la Administración Delegada

María del Rosario Saavedra realizó una oportuna síntesis de la labor realizada por el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres que incluye el evento sísmico del eje cafetero (Saavedra María del Rosario 2002, 231-237). Como un “Análisis Comparativo de las Distintas Experiencias en Desastres” está doctora en sociología del riesgo distinguió aspectos relacionados con: la población afectada, la gestión pública, las disposiciones para la producción de vivienda y reactivación económica, el papel de las fundaciones privadas, problemas y logros. Dicho análisis recoge la experiencia de gestión del riesgo del país desde el año 1983 hasta el año 1999.

⁴⁶ Entrevista realizada al Director Ejecutivo del FOREC, Luis Carlos Villegas por parte de la Gerencia Zonal del programa de comunicaciones. (Arango Oscar et al, 2001, 20).

Debido a que nuestro objeto de análisis está centrado en el papel del sistema los siguientes comentarios están circunscritos a dos de sus más importantes actuaciones: los procesos de reconstrucción después de los terremotos de Atrato Medio⁴⁷ (1992) y la zona de Paez⁴⁸ (1994).

Las acciones realizadas en Atrato Medio reconocen la actuación plena del sistema nacional como había sido conceptualizado desde sus inicios: basado en la descentralización, coordinado y dirigido por su dirección nacional, con el importante papel de la sociedad civil y la participación comunitaria. Un logro reconocido por María de Rosario Saavedra, directamente relacionado con los objetivos del sistema, tuvo que ver con el fortalecimiento de los sistemas locales de emergencia que, en palabras de Maskrey (Maskrey Andrew 1993, 111), es uno de los mejores caminos para materializar la mitigación popular del riesgo.

La RED publicó la evaluación que en nombre del propio sistema realizaron el sociólogo Fernando Ramírez y Ingeniero Geólogo Mauricio Bustamante (Maskrey Andrew 1996,189-269). Si bien se reconocen problemas al aplicar la gestión ideal del riesgo a la practica real con la emergencia (falta de integralidad, acciones puntuales y coyunturales, lenta canalización de recursos, etc.) lo ejecutado en la tragedia del Atrato Medio deja un balance positivo pues: “Desde el mismo momento que se estructura el programa nacional y regional, la concepción de gerencias regionales para utilizar la infraestructura regional y local existente y el evitar la creación de mecanismos paralelos a los existentes se genera un mayor esfuerzo regional y local tanto de las instancias gubernamentales como de la sociedad civil organizada a través de las ONG, organizaciones comunitarias y en general organizaciones civiles y de la empresa privada” (Maskrey Andrew 1996, 262-263).

La libre actuación del SNPAD en el caso de Atrato Medio y su afortunada alianza con la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales se posibilitó gracias al lugar irrelevante que le dio el gobierno nacional a la tragedia.

Al contrario del Terremoto de Atrato Medio, lo sucedido en la zona de Paéz, sí fue considerado como “calamidad nacional”, además se vivía un coyuntural momento político aprovechado también por el ejecutivo de entonces⁴⁹. El gobierno decidió nombrar una dirección foránea ajena al sistema nacional, siguiendo la misma lógica política ya comentadas en capítulos anteriores.

⁴⁷ En Octubre de 1992, 32 municipios de los departamentos de Antioquia y el Chocó fueron afectados por un terremoto de 6.0 en la escala de Richter. 130 familias fueron reubicadas. Para un análisis integral de este desastre recomendamos la lectura del documento (Maskrey Andrew 1996,189-263)

⁴⁸ El 6 de Junio de 1994, un terremoto también de 6.0 en la escala de Richter azotó 1600 familias de la región de Páez en los departamentos del Cauca y Huila. 1000 indígenas resultaron muertos. En el documento (Wilches Chaux Gustavo 2000, passim) se encuentra un análisis social de este desastre.

⁴⁹ Cesar Gaviria Trujillo contaba aún con una alta dosis de popularidad en los últimos días de su gobierno. Su presencia en la zona, a pesar de tener una pierna fracturada, fue decisiva; sobre todo en un momento político en el que se jugaba la segunda ronda de elección presidencial entre el candidato de su partido Ernesto Samper Pizano, y quien perdió los comicios en aquel entonces: Andrés Pastrana Arango, Presidente de la República, durante el proceso de reconstrucción del eje cafetero.

En el segundo y tercer capítulo de su libro: “En el Borde del Caos”(Wilches Chaux Gustavo 2000, 37-81) Gustavo Wilches Chaux menciona los pormenores de su nombramiento como gerente de la corporación Nasa Kiwe, gerencia de la reconstrucción creada para tales propósitos:

“El Ministerio de Gobierno y la Dirección del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD), sustentaron ante la corte constitucional la creación de un nuevo establecimiento público (en lugar de acudir exclusivamente a las instituciones ya existentes), con el argumento de que la zona más afectada por el terremoto de Páez estaba habitada por comunidades indígenas y que se requería ‘de un programa integral de recuperación que respete la cultura, las costumbres y las administraciones’ de esas comunidades. Argumentó entonces la DNPAD ante la corte: ‘Aún cuando el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres cuenta con una legislación que le permite en la mayoría de los casos enfrentar directamente la rehabilitación y recuperación de las comunidades afectadas (Decreto- Ley 919 de 1989), el gobierno nacional, para efectos de facilitar la efectiva rehabilitación y recuperación del área afectada, la cual en su mayoría corresponde a territorios indígenas, expidió medidas al tenor del Artículo 215 de la constitución nacional (Emergencia Económica, Ecológica y Social), teniendo en cuenta el tratamiento especial que requieren dichas comunidades’ “ (Wilches Chaux Gustavo 2000, 24)

Sin embargo, la voluntad expresa de Wilches Chaux, mantuvo la intención de no reemplazar el sistema nacional sino de trabajar con su mutuo apoyo durante todo el proceso. Otro aspecto que evidenció Páez, fue la desarticulación del trabajo que anteriormente había realizado el sistema nacional con la Coordinación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales, pues en palabras de los indígenas Paeces, las ONG iban a cumplir el papel de “nuevos encomenderos” lo que veían como un atentado contra su cultura.⁵⁰. Así lo refiere Saavedra: “Las comunidades indígenas rechazaron la presencia de fundaciones privadas, propuesta por el gobierno nacional. Posteriormente llamaron a aquellas que eran de su confianza” (Saavedra María del Rosario 2002, 233)

Los documentos de la Red “Estado, Sociedad y Gestión de Desastres en América Latina” (Lavell Alan 1996, *passim*), como el Número 3, de la Revista Desastre y Sociedad, dedicada a la tragedia de Paéz (La Red 2002, *passim*), muestran la reacción del sistema ante la decisión tomada por el gobierno nacional.

Para Omar Darío Cardona, a excepción de lo sucedido con las tragedias de Armero y Atrato Medio, el desastre de Páez se sitúa como la primera coyuntura “descendente” para el sistema nacional; motivos de orden político “traban el desarrollo del sistema” que le imprimen “limitaciones y obstáculos”. Por su parte, Fernando Ramírez considera que las expectativas generadas por el proceso de reconstrucción

⁵⁰ “La ‘encomienda’ era una institución típicamente colonial en virtud de la cual un ‘encomendero’ recibía un determinado territorio y adquiría el derecho, a la manera de un señor feudal, a que los indios que lo habitaban le pagaran con trabajo. El encomendero a cambio, tenía el deber de adoctrinarlos” (Wilches Chaux Gustavo 2000, 35).

no tenían límites claros en su posible actuación pues, pasado el proceso de reconstrucción, no se puede confundir dejar “unas condiciones mejores a las existentes” con resolver “450 años de subdesarrollo y de abandono”.

Independientemente de las razones que ambos especialistas de la gestión del riesgo puedan tener frente al nombramiento de la “Nasa Kiwe” como gerencia de la reconstrucción el juicio histórico no puede borrar una sentencia que ambos autores derivaron ante la vulnerabilidad institucional y política del sistema nacional “El Sistema no está preparado para atender un gran desastre” (Lavell Alan 1996, 43).

Las razones de la vulnerabilidad institucional del sistema nacional se resume en la siguiente respuesta:

“León Felipe Cubillos: doctor Cardona, hablando del lapso transcurrido entre los años 1985 al 1999 cuando se presentó el evento sísmico del eje cafetero, ¿Qué transformaciones se pudieron evidenciar en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres?

Omar Darío Cardona: ¿qué pasa cuando la dirección nacional no dirige la orquesta o cuando la carta de navegación no está muy clara? (...) ¿Qué pasa?, Al principio hubo un proceso muy interesante donde técnicamente la organización de la Dirección Nacional o la capacidad de la Dirección Nacional era muy alta, convocaba muy bien a las demás instituciones, era un organismo con altísima credibilidad en Colombia. Y digamos eso se podía detectar por el nivel técnico del personal que había allí. Era una gente muy bien formada, de alto nivel, no eran una planta, llamémoslo así general asignada al Ministerio, sino que era bajo concurso, tenían que cumplir con una serie de requisitos de formación académica, se hicieron concursos nacionales, etcétera, hasta para las secretarías. Era un caso rarísimo dentro del Estado.

La Dirección tuvo mucho realce, respaldo por la misma Presidencia de la República, por quienes eran presidentes en aquel entonces. Primero, digamos de una manera no formal, porque era un proyecto de las Naciones Unidas durante el gobierno del Presidente Barco y después, de una manera formal, con el presidente Gaviria y ,finalmente, lamentablemente hay que decirlo, cuando ya entró un nuevo gobierno, (no sé si el fenómeno era que Gaviria era un tipo que había llegado sin compromisos, entonces el jamás tocó la Dirección Nacional, jamás pidieron un cargo para un conductor, para una secretaria) llega el gobierno del presidente Samper y ese era totalmente lo contrario, estaba totalmente embargado el señor, tenía que cumplir con todos los favores políticos entonces cambiaron todo el personal cambiaron la nómina, la volvieron general, entonces ya podía entrar cualquier persona que no querían en otra dependencia del Ministerio del Interior y sencillamente la Dirección Nacional se constituyó en un ente burocrático de bajo nivel técnico, sin capacidad de convocatoria.

La Dirección Nacional se debilitó enormemente porque se burocratizó, se politizó. Creo que en cuatro o cinco años tuvo seis directores, entonces, pues imagínense ustedes una cosa de esas. Sin embargo, ocurrió un fenómeno muy interesante que una cosa es el sistema y otra es la Dirección Nacional (...) en la medida en que se debilitó el centro, se debilitó la Dirección Nacional se debilitó el director de

orquesta, ocurrió un fenómeno muy curioso: los niveles descentralizados que tenían algún grado de desarrollo se fortalecieron como nunca antes (t.e. 5)

El Exdirector nacional del sistema, anota como ejemplos, los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres de ciudades como Bogotá y Medellín. Bogotá, por ejemplo, ha consolidado un fondo local de calamidades con mayores recursos que el fondo nacional. A pesar, de la poliquería, la burocratización y el clientelismo, para Cardona, la idea del sistema como tal aún se sostiene, gracias al fortalecimiento de lo regional y local logrado por el esquema descentralizado creado por la ley 119 del 1987.

Es también en este proceso de vulnerabilidad institucional cuando se presenta la tragedia de enero de 1999. También es el momento cuando se crea, de nuevo, una gerencia autónoma para el manejo del proceso de reconstrucción del eje cafetero representada durante cuatro años en la figura del FOREC.

3.2.2 El Consejo Directivo del FOREC y la Legitimidad de una Minoría Actuante

Una vez ocurrida la tragedia el Presidente de la República decretó la emergencia y creó el Fondo para la Reconstrucción Social y Económica del Eje Cafetero FOREC. Conformó y nombró su Consejo Directivo a través de los decretos 197, 198 y 199 del 31 de enero de 1999. El Fondo fue creado como una entidad de naturaleza especial del orden nacional con sede en Armenia con personería jurídica, autonomía patrimonial y financiera, sin una propia estructura administrativa. Dicho Fondo se circunscribió al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

La estructura administrativa del FOREC estuvo conformada por un Consejo Directivo, 7 unidades técnicas⁵¹, 34 gerencias zonales⁵² las cuales se encargaron de la ejecución del presupuesto.

Mediante el Decreto 198 de enero 30/99 se adicionó al presupuesto general de la nación 542.300 millones de pesos con destino al FOREC. Igualmente se presentó la programación de recursos provenientes del redireccionamiento de un crédito BID y del Banco Mundial, acta 03 de febrero 24 de 1999 (Consejo Directivo del FOREC. 2003). De esta manera se crea la plataforma presupuestal del Fondo y se dan instrucciones para la programación de la inversión asignando el 40% para 1999, el 40% para el año 2000 y el 20% restante para el 2001. El presupuesto general del FOREC se presenta en la tabla 1.

Tabla 1. Presupuesto del FOREC para los años comprendidos entre 1999 y 2001. Fuente: Unidad Financiera – Área Presupuesto FOREC

⁵¹ 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. Ver Anexo 2.

⁵² Así llamadas las 34 ONG a quienes se delegaron la reconstrucción social y ambiental de los diferentes municipios afectados. Para la reconstrucción de Armenia fueron necesarias 15 Gerencias Zonales. Ver Anexo 2.

FINANCIACION DE PRESUPUESTO 1999 – 2001. En millones de pesos				
FUENTE DE FINANCIACION	1999	2000	2001	TOTAL
Presupuesto Nacional -Funcionamiento	997	1.117	977	3.091
Presupuesto Nacional Cuota de Auditaje		1.775	1.251	3.026
Presupuesto Nacional Deuda (1)			20.000	20.000
Presupuesto Nacional Inversión	199.000	616.690	32.400	848.090
Recursos del Crédito BID	155.68		13.300	168.568
Recursos de Crédito BIRF	441.698			441.698
Donaciones	15.184			15.184
:Rendimientos de Donaciones	1.134			1.134
Total por Año	813.280	619.583	67.928	1.500.791

El Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID de la Universidad Nacional de Colombia entregó, a lo largo del primer semestre del año 2003, una serie de estudios sobre la evaluación del modelo de reconstrucción del eje cafetero desde la perspectiva de lo público y privado. Jorge Armando Rodríguez presenta, a nuestro juicio, el informe más pertinente en cuanto al desenvolvimiento económico en el documento titulado: "La Reconstrucción del Eje Cafetero desde la Perspectiva Fiscal". (Rodríguez Jorge Armando, 2002, *passim*).

Para Armando Rodríguez si bien se reconoce al FOREC como una experiencia exitosa no se puede derivar que sea el modelo ideal para llevar a cabo la gestión Estatal.

En cuanto a los objetivos y efectos económicos vale la pena señalar que el FOREC prestó auxilio en las fases de reconstrucción social y desarrollo regional; este último se vio representado en el tema de la construcción de la vivienda como pilar de la economía. No obstante, otro tipo de ambiciones de reactivación de la economía no fueron logradas como fueron los intereses que perseguía la ley Quimbaya⁵³ y el fomento a las cadenas productivas. Como lo han señalado, entre otros, dos altos funcionarios del proceso: "Nos quedamos al final sin plata para el proceso" (Carlos Arturo López Ángel y Rodrigo Estrada Raveíz (Exgobernador de Risaralda y Director actual de la Cámara de Comercio de Armenia, respectivamente).

⁵³ La Ley Quimbaya o Ley del Café buscaba mediante la exención de impuestos tributarios ofrecer la posibilidad de fomentar la creación de empresas en la zona afectada. También quería brindar otros beneficios frente a la reactivación de la economía regional. Mediante la ley Quimbaya también se otorgó un auxilio económico en el programa de vivienda a los beneficiarios del FOREC. Para un análisis detenido de los límites y alcances de la ley Quimbaya, véase (Hincapié Silva Cesar 2000, 533).

Si bien el gobierno nacional respondió con el ajuste fiscal y el recorte de algunos proyectos del Plan de Desarrollo el FOREC no garantizó una política social de gasto público que avalará la sustentabilidad de la región.

En segundo lugar, en lo que atañe a la provisión de bienes y servicios, se podrían enunciar interrogantes sustantivos en los siguientes ítem:

La Regulación: El FOREC contó con reglas fiscales singulares. Gracias a la autorización del gobierno nacional al presentar la situación del eje cafetero como Estado de Emergencia (Constitución Colombiana, Artículo 215, decreto 195 del 29 de enero de 1999) El FOREC se creó como una nueva institucionalidad reemplazando las competencias legítimas del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (Decreto 197 del 30 de enero de 1999) Las fuentes del dinero tuvieron que ver, por una parte, con el aporte del gobierno nacional pero en un componente más significativo con crédito externo ofrecido por la banca multilateral (71 % del total de la inversión) lo que orientó el perfil de la propuesta. El Origen de la *illusio* del proceso de reconstrucción del eje cafetero, debe ubicarse en el convenio con el Banco Mundial que exigía el fortalecimiento del *Capital Social* en sus términos de referencia. (Presidencia de la República de Colombia 2002, 18).

La Financiación: El gobierno nacional se convirtió en el principal protagonista para administrar recursos públicos extraordinarios. no sólo movido por las dimensiones supregionales de la tragedia, los compromisos contraídos con la banca multilateral y el déficit fiscal de las entidades subregionales sino, fundamentalmente, por las responsabilidades contraídas por el ejecutivo frente al poder político, económico e industrial de la región cafetera después de su elección como Presidente.

La producción de Bienes y Servicios: Si bien la contratación a las ONG no incurrió en la ilegalidad jurídica si se puede evidenciar una decisión atípica en la cultura de la gestión pública en Colombia. Al crearse el estado de emergencia en la zona cafetera y reglar la contratación bajo las cláusulas del derecho privado permitió un manejo discrecional de la contratación de las ONG para llevar a cabo los PAZ⁵⁴ Gracias al reglamento operativo del FOREC, recomendado por la banca multilateral, se pudo limitar la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos a pesar de las lentitudes ocasionadas en la ejecución del proceso.

Control: Predominó la ambigüedad dada por su doble carácter. Como recurso público debería rendir cuentas ante la procuraduría y la contraloría; pero estando amparado por el derecho privado y el reglamento operativo señalado por la banca multilateral no podía precisar, en últimas, la naturaleza del control estatal. Además recordemos que los miembros del Consejo Directivo "No adquirieron el carácter de servidores públicos". La frontera tan difusa entre lo público y lo privado, y entre la

⁵⁴ Antioquia Presente, Minuto de Dios, Vida y Futuro y la Cámara de Comercio de Armenia, entre otras, fueron organizaciones de la sociedad civil que fueron llamadas directamente por el FOREC para servir como gerencias zonales. Confrontar con (Actas del Consejo Directivo del FOREC. 2003).

legislación colombiana y la internacional, no constituye una base sólida para un modelo de control fiscal y administrativo permanente al conjunto del Estado.

La Administración: La constitución del Consejo Directivo del FOREC como, del mismo modo, el carácter de la ONG que intervinieron en el proceso de reconstrucción mostró el predominio del sector privado sobre el público. También se derivó de la forma de actuar del modelo una riña real con el espíritu de la descentralización tan pregonada en la nueva carta constitucional colombiana.

Una mayoría gremial hizo parte del Consejo Directivo del FOREC en el que sólo tres de sus nueve miembros representaban al gobierno nacional⁵⁵. A los anteriores hay que sumar a Luis Carlos Villegas, exfuncionario de FEDECAFE, del Ministerio de Relaciones Exteriores y actual dirigente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), quien hizo las veces de Director Ejecutivo.

“El origen del FOREC tiene mucho que ver, es mi forma de pensar, con el presidente Pastrana y la ANDI, más que la ANDI con el sector privado, porque después del terremoto el presidente Pastrana vino en helicóptero al eje cafetero y se trajo a Luis Carlos Villegas, Luis Carlos Villegas en el helicóptero le dijo: ¡Presidente: Hay que actuar ya!, ¡Esto es para ya!., ¡Esto necesita una gerencia inmediata!, Entonces Pastrana le dijo: ¡Usted es el gerente de este proceso!. En ese último momento, en el helicóptero Pastrana designó a Luis Carlos como líder del proceso.

Luis Carlos dentro de una línea que se ha dado dentro del sector privado de rechazo a la politiquería y de mucha, de profunda desconfianza a cierto tipo de gobierno local y departamental, muy permeados por la politiquería. Supremamente comprometidos en ese tema, tomaron la decisión de que los Fondos no serían manejados por los dirigentes municipales, ni departamentales, porque eso era un gran riesgo, un gran riesgo debido a lo que conocemos, y es que manejados por los políticos los Fondos casi, inevitablemente, al pasarse al presupuesto municipal y al entrar al presupuesto departamental, cualquier movimiento para hacer debe ser consultado con la asamblea o con el municipio o con el concejo y esto implica necesariamente negociación política. O sea que los Fondos del FOREC de haber entrado, habrían sido necesariamente negociados y permeados por la politiquería. O sea que tomó la decisión de que estos Fondos no entrarían por la vía de lo público, sino que serían administrados por un Fondo especial, que fue el Fondo de reconstrucción del eje cafetero, que se encargaría a su vez, de contratar con objetivos un esquema de ONG de mucho prestigio nacional, la reconstrucción por municipios o por zonas geográficas, de ahí se desprendió la composición del Fondo” (t.e 16, 2003)⁵⁶.

⁵⁵ Jaime Ruíz LLano(Director de Planeación Nacional), Carlos Arturo López (Gobernador de Risaralda), Alvaro Patiño Pulido (Alcalde de Armenia), Carlos Arturo Ángel, Diego Arango, Luis Carlos Sarmiento, Jorge Cárdenas, Jaime Alberto Cabal y Manuel Santiago Mejía (Dirigentes Gremiales).

⁵⁶ La entrevista número 16 fue realizada con el Exgobernador de Risaralda Carlos Arturo López Ángel quien hizo parte como representante del sector público en el selecto grupo del Consejo Directivo del FOREC.

Una crítica del sector privado avalada por el gobierno nacional frente a la corrupción existente en el sector estatal justificó la creación del FOREC. En otras palabras, el Fondo es el resultado de una desconfianza del sector privado frente al público y no la adecuada complementación de ambos sectores.

No sólo existió desde los inicios una crítica a la falta de participación del sector público frente al grueso de participación del sector privado sino que, incluso, en el ámbito regional se colocó en tela de juicio la representatividad de aquellos que hacían parte del sector público:

“ León Felipe Cubillos: porqué el gobernador de Risaralda y no el Gobernador del Quindío o, en su momento, porqué el Alcalde de Armenia y no el Alcalde de Pereira hicieron parte del Consejo Directivo del FOREC?

Carlos Arturo López: yo creo que hay mucho decir, por ejemplo, yo era muy amigo, soy muy amigo de Luis Carlos mucho tiempo, digamos que somos muy amigos de toda la vida, entonces de pronto él quería una persona de mucha confianza, entonces creo que por eso quedé yo allá como gobernador, y el Alcalde de Armenia era como muy amigo del presidente Pastrana, eso generó muchas dificultades, porque el Alcalde de Pereira en ese momento no quedó contento, el Gobernador del Quindío tampoco quedó contento, entonces hubo mucho roce entre el Alcalde de Pereira Luis Alberto (Duque), Luis Alberto en algunos momentos estuvo muy tenso con el FOREC, igual que el Gobernador del Quindío, no quedaron contentos pues por la composición pero fue suficiente el haber tenido Gobernador de Risaralda y Alcalde de Armenia” (t.e 16, 2003).

La decisión de haber dejado de lado al gobernador del Quindío fue incomprensible para los círculos regionales ninguno de sus doce municipios dejó de ser altamente impactado por la tragedia:

“Periodista: ¿cómo tomó la decisión del Presidente de dejarlo por fuera del Fondo?

Henry Gómez Tabares: es respetable. Preguntamos el porqué nos dejaban por fuera, si la tragedia es nuestra y el Presidente dijo que nombró un Alcalde (el de Armenia) en representación de todos los Alcaldes y un Gobernador (de Risaralda) en representación de todos los gobernantes.

Periodista: pero no la comparte?

Henry Gómez Tabares: (risas) pues es que el desastre está aquí.” (Hincapié Silva Cesar 2000, 157-158).

También existió un reclamo por parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, la Coordinadora Nacional de Organizaciones No Gubernamentales y los propios damnificados por no quedar incluidos como miembros de Consejo Directivo.

“León Felipe Cubillos: porque en el Consejo Directivo de FOREC, no hubo organizaciones no gubernamentales u organizaciones sociales, ¿Qué explicación se da frente a esto?.

Oscar Arango: pues yo creo que la explicación final que uno puede entender es que el alto gobierno, busco tener una junta directiva totalmente controlada, y es que para el Presidente le daba la tranquilidad pues de que ahí no iba a encontrar resistencia, ahí iba encontrar gente que iba a ser leal con su proyecto (...) aquí se jugó también el control del poder político (...) tenemos que nombrar un Alcalde (...) coincidió con que el Alcalde de Armenia tenía esta doble condición. Una: ser la ciudad más afectada, en todos los sentidos (...) segunda ese Alcalde militó en la campaña presidencial de Pastrana. Segundo necesitaban nombrar un Gobernador (...) nombraron al Gobernador del Risaralda, porque?, porque el gobernador del Quindío no había militado en la causa (...) era mucho más fácil trabajar con Carlos Arturo López, que con el Gobernador del Quindío(...) después a quienes más nombro: los ‘duros’ de los gremios, los ‘requeteduros’⁵⁷ de los gremios: voceros del Sindicato Antioqueño, voceros de la Organización Sarmiento Angulo, voceros del Comité Nacional de la Federación de Cafeteros, Jorge Cárdenas en persona en la Junta Directiva del FOREC, Luis Carlos Villegas en la Dirección Ejecutiva del FOREC, digamos que en términos de representación de los gremios más potentes de Colombia no hubo ninguna duda, ningún equívoco de ninguna naturaleza. Manuel Santiago Mejía, que es el hombre consentido del Sindicato Antioqueño y finalmente nombró un hombre de enlace de toda esa gente externa al gobierno, entonces nombró al Jefe Nacional de Planeación” (t.e. 3, 2002.).⁵⁸

En conclusión, tanto el predominio del sector privado como la desconfianza hacia el sector institucional regional y local marcaron desde la alta gerencia la filosofía y la pragmática política del FOREC.

3.2.3 Las Gerencias Zonales

Cómo anotábamos en apartados anteriores El SNPAD fue el pionero en Latinoamérica en integrar desde lo normativo la participación de la sociedad civil en procesos de gestión del riesgo. La Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales interpretó esta responsabilidad como una oportunidad para crear fines conjuntos con el Estado y legitimar, desde las ONG, la contribución de la sociedad civil hacia la construcción de bienes y servicios públicos en procesos de reasentamiento.

Si bien dicho reconocimiento desde el Año 1993 surgió del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Confederación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales no tuvo asiento en el Consejo Directivo del FOREC como sí lo había tenido en el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

⁵⁷ “Duro”. Colombianismo que en este caso significa: de mucha importancia por su nivel social. “Requeteduro” es su superlativo.

⁵⁸ Oscar Arango Gaviria, representante de la Fundación Espiral trabajó conjuntamente con la Corporación “Viva la Ciudadanía” como Gerencia Zonal del proyecto de Comunicación del FOREC.

“León Felipe Cubillos: ¿cuáles fueron las razones que impidieron la presencia de las Gerencias Zonales y de las comunidades damnificadas en el Consejo Directivo del FOREC?”

Inés Useche de Brill: yo diría que cuando se creó el FOREC aún no estaban las ONG ni convocadas ni seleccionadas y por ello se nombraron personajes muy conocidos de la vida nacional y no personas de la sociedad civil organizada. Posteriormente se insistió y no se logró posiblemente por el manejo político. Tuvimos conocimiento de los roces entre autoridades regionales y locales con el gobierno central e inconformidad de la clase política por no poder manejar los recursos de la reconstrucción” (t.e. 33).

De la misma manera, como la Presidencia de la República no tuvo en cuenta el SNPAD en el proceso de reconstrucción, el Consejo Directivo del FOREC, dejó de lado, a su vez, el aliado que desde la sociedad civil tuvo el sistema desde el año 1993. Contradictoriamente fueron las mismas responsabilidades perfiladas por la CCONG las que justificaron el esquema de las Gerencias Zonales. Sin embargo, el Consejo Directivo del FOREC, se autoabanderó el derecho de definir y limitar con diversas *nominaciones* e impedimentos cuáles eran, según sus criterios, las organizaciones de la sociedad civil que podrían participar como Gerencias Zonales.

En otras palabras, sólo las organizaciones de la sociedad civil que contaban con un fuerte respaldo económico y político podían ser consideradas con los “músculos”⁵⁹ suficientes desde donde se desprendería la tarea titánica de reconstruir la zona cafetera.

Desde las primeras actas del FOREC no existió una convocatoria pública nacional para las diferentes organizaciones sociales. Varias Gerencias Zonales fueron llamadas dada su experiencia en eventos posdesastre anteriores; el mismo juicio se hubiera podido emplear para darle plena participación al SNPAD. Otras fueron convocadas bajo otro tipo de razones. Dicho procedimiento se consignó en las actas del Consejo Directivo bajo el extraño nombre de “convocatoria privada o cerrada”⁶⁰:

“León Felipe Cubillos: fue la convocatoria de las ONG para participar como Gerencias Zonales, un ‘convocatoria cerrada’ como aparece en las primeras actas del Consejo Directivo del FOREC? En que consistió dicha convocatoria?”

Inés Useche de Brill: en primera instancia, el 15 de Marzo de 1999, el FOREC efectuó una convocatoria privada a varias organizaciones para su precalificación como Gerentes de Zona. Dado que muchas de ellas no respondieron en los términos solicitados por el FOREC, se decidió aceptar la

⁵⁹ “Luis Carlos Villegas , como presidente del FOREC, en una reunión con las ONG locales dijo que estas no tenían musculatura administrativa ni músculo técnico ni financiero y que, por ello, había que traer a las ONG más grandes de fuera de la región; y con ese argumento se comenzó a justificar la poca valoración de los profesionales, los gremios y las ONG del departamento” (Aristizábal José 2002, 91).

⁶⁰ Ver las primeras 6 Actas del Consejo Directivo del FOREC (Consejo Directivo del FOREC. 2003) Bajo esta modalidad fueron invitadas a participar inicialmente 50 organizaciones, al momento de ser reglamentada la petición de la CCONG, previo llamado de atención de la Banca Multilateral, 18 ONG fueron calificadas de acuerdo a los requisitos como aptas para participar como Gerencias Zonales.

recomendación de la CCONG al Presidente del FOREC de hacer un proceso transparente dando oportunidad a todas de manera amplia. Conjuntamente se decidió realizar la convocatoria pública, respetando a los invitados que respondieron, los términos y condiciones de la primera. Así las cosas, se diseñó una invitación pública que apareció en los periódicos de alta circulación nacional y regional con unos términos de referencia elaborados por la CCONG con fechas límites para entrega de documentación. Cada ONG debía aceptar el código de ética de la CCONG.

Posteriormente, se realizó el proceso de calificación el cual fue entregado al gobierno acorde con los puntajes de evaluación contenidos en los términos de referencia. Una vez calificadas las ONG, el gobierno nacional conjuntamente con los gobiernos regionales y locales decidieron que serían 37 Gerencias de Zona (una rural) y encargar a cada ONG de asumir una Gerencia Zonal. Posterior a ello se realizaron unos términos contractuales en el FOREC que; en últimas, se convirtió en el marco de trabajo de las ONG en la Zona” (t.e. 33).

Sin embargo, al contrastar los resultados de la convocatoria realizada por la Confederación Colombiana de ONG frente a las Gerencias Zonales que fueron elegidas, encontramos con sorpresa que algunas de ellas, no cumplieron los requisitos demandados por la convocatoria pública Nacional. Como lo fue el caso de la Fundación Vida y Futuro, Gerencia Zonal del municipio de Pereira (Hincapié Silva Cesar 2000, 323). Acaso el nuevo modelo de gestión del Estado que surgió como una crítica a la falta de la transparencia y el clientelismo de la política tradicional estaba incurriendo en los procedimientos criticados?. Es sintomático encontrar en varias actas del Consejo Directivo, la repetida “salvación del voto” de varios de sus miembros ya que hacían parte de órganos de decisión de las organizaciones sociales contratadas ya fuera como Gerencias Zonales o para realizar trabajos específicos. (Forec, Acta 7 y 8).

Las Gerencias Zonales del proceso de reconstrucción del eje cafetero son fruto de tres procesos:

La convocatoria privada o cerrada del Consejo Directivo del FOREC.

El llamado de atención de la Banca Multilateral para demandar una convocatoria pública⁶¹

La presión convertida en procedimiento público de la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales.

En otras palabras, no sólo existió dentro del origen del FOREC una desconfianza mutua entre el sector público y el sector privado colombiano sino, también, complementaria a la anterior, una división misma en las organizaciones que representaban la sociedad civil. Lo anterior produjo en el programa *nominaciones* que condujeron en la práctica a una supeditación de las organizaciones sociales locales frente a las organizaciones de la sociedad civil “musculosas” la mayoría de ellas procedentes del

⁶¹ “Se expresó el interés que manifestaron los organismos multilaterales de financiamiento (Banco Mundial y el BID) en cuanto exista una convocatoria pública para posibles Gerencias Zonales, competencias en la adjudicación y procedimientos transparentes” (Forec, Acta 7, 2003).

centro. A excepción de unas pocas⁶² las ONG locales tuvieron que conformarse con ser subcontratadas por las Gerencias Zonales “musculosas”.

Lo anterior explica, porque las Gerencias Zonales del FOREC contaron con tanta pluridiversidad en su conformación: “Coincidieron en ese mismo espacio y tiempo y en ese mismo propósito instituciones tan disímiles como (...) las universidades públicas Nacional, y de Antioquia, federaciones nacionales de vivienda de origen popular, algunas de las más importantes ONG nacionales del sector privado y gremios convertidos en ONG” (Arístizabal José 2002, 26).

Tanto el predominio en el Consejo Directivo del FOREC del sector privado, como la supeditación de las ONG locales a otras organizaciones del tercer sector procedentes del centro cuestionan la cogestión del desarrollo en la zona cafetera para buscar a partir de la generación de *capital social* la construcción de lo público.

3.2.4 La “Illusio”⁶³ del Proceso de Reconstrucción del Eje Cafetero: Sobre el Concepto de Capital Social

“Una sociedad avanza civilizada y equitativamente en la medida en que se organiza, constituye organizaciones que convierten a los ciudadanos en actores e interlocutores válidos, visibles pública y políticamente. Son las organizaciones las entidades sociales que recogen y transforman el conocimiento y la experiencia colectivas y las que permiten a través de consensos, establecer acuerdos para la convivencia, produciendo el más valioso recurso y el que ha de constituirse en el recurso de la Reconstrucción: El Capital Social” (FOREC y Fundación Espiral 1999, 16).

Desde el origen del proceso de reconstrucción del eje cafetero los conceptos de “tejido social”, “*capital social*” y “desarrollo regional” aparecieron en los documentos oficiales del FOREC como aspectos que justificaban la intervención social y el mismo programa llevado a cabo por el fondo (Arango Gaviria Oscar et al. 2000; FOREC y Fundación Espiral 2000; FOREC y Fundación Espiral 2000).

Desde los términos de referencia del contrato con la banca multilateral, como en el Plan de Desarrollo del gobierno Pastrana, descollaba el concepto de *capital social*⁶⁴ como elemento dinamizador de sus políticas públicas. El FOREC se comprometió con la generación y enriquecimiento de este recurso durante sus tres años de intervención. Sin embargo, habría que analizar los estudios nacionales realizados sobre el tema para medir su viabilidad a corto plazo.

⁶² Las Cámaras del Comercio de Pereira y Armenia, que de hecho, más que ONG son sociedades de carácter gremial.

⁶³ Se refiere en la obra de Bourdieu a aquellos intereses de carácter específico en los *campos* en los que cada *agente* tiene una intención, un objetivo definido. Existe una *illusio* para cada campo de relaciones sociales. (Bourdieu Pierre 2002; Vázquez García 2002 ; Téllez Iregui Gustavo 2002)

⁶⁴En marzo de 1999, dos meses después de la tragedia, el BID realizó en París un seminario internacional sobre el tema. La complejidad teórico- metodológica que se desprende de sus memorias (Kliksberg Bernardo et al, 2000, passim) son expuestas en el anexo tres.

En enero de 1995 el Consejo Nacional de Planeación introdujo el concepto de capital cívico institucional que al ser incorporado dentro del Plan de Desarrollo "El Salto Social" (1994-1998), demandó, la necesidad de medir el *capital social*.

Para responder a dicha iniciativa se realizaron trabajos pioneros en este orden como los de María Mercedes Cuellar (Cuellar María Mercedes 2000, *passim*); antes de la realización del Barómetro Nacional para la Medición del Capital Social "BARCAS" (Sudarsky Rosenbaum John 2001, *passim*).

Por constituirse en el primer estudio nacional sobre el *capital social* nos referiremos, en primera instancia, al trabajo realizado en el año 1998 y publicado en el 2000 titulado: "Colombia: Un Proyecto Inconcluso. Valores, Instituciones y Capital Social" realizado por la exministra y exparlamentaria María Mercedes Cuellar. Dicho trabajo se realizó durante tres años con una muestra de 3.000 entrevistados en la mayoría de los departamentos del país y con apoyo de la Universidad Externado de Colombia.

Esta investigación se basó en un concepto de *capital social* definido como "Las redes sociales, normas y confianza entre las personas que facilitan la acción cooperativa en busca de objetivos compartidos" (Cuellar María Mercedes 2000, 763). Los temas cubiertos por la encuesta nacional tuvieron que ver con la interacción entre la sociedad y el Estado; la familia, la mujer y la educación; el trabajo y el empleo; la inseguridad y la violencia; la corrupción; la eficiencia de la justicia y el papel de la política.

Conclusiones del estudio señalan, entre otros aspectos, la existencia de un mayor *capital social* en el campo que en la ciudad, entre los hombres que entre las mujeres, entre los empleados públicos que entre los privados, entre los ricos que entre pobres.

Los colombianos somos desconfiados, con recelo hacia nuestras instituciones, pesimistas frente al futuro. Se respetan valores como el trabajo, la educación, la honestidad mas para la mayoría de personas sólo la viveza y "las palancas"⁶⁵ aseguran el éxito en la vida.

La televisión en el ámbito familiar y comunitario atenta contra el *capital social* pues "privatiza el manejo del tiempo libre". Existe, además, una gran brecha entre "el deber Ser en el cual se cree y el ser en que se vive", no obstante, el colombiano medio rechazaba, en aquella época medidas autoritarias o revolucionarias por preferir la salida democrática.

El *capital social* en Colombia para el año 1999 es según Cuellar:

"De tipo perverso. Vale decir que los miembros de la sociedad se aglutinan en función de la búsqueda de rentas a costa de la sociedad. (...) En Colombia, es evidente que el tejido social no está

⁶⁵ Colombianismo. Refiere las ventajas que puede traer consigo una persona que gracias a su influencia o patrocinio puede colaborar a favor personal. Típico de sociedades fundamentadas en el "particularismo clientelista" o, en términos de Sudarsky, "particularismo no ideológico". La dependencia hacia tales "padrinos", practicadas con el lobby, es lo que permite designar a José Luis Garay (2000) a Colombia, como una "sociedad mafiosa".

contribuyendo en nada a suplir las fallas de las reglas formales que rigen las relaciones sociales. Por el contrario, el desarrollo del civismo en el país va de la mano de la mayor criminalidad, la cual a su vez está asociada positivamente con la desconfianza interpersonal. El Capital Social prevaleciente en Colombia parece más propicio para la destrucción de valores productivos que para su construcción (...) Los resultados obtenidos en esta investigación abren serios interrogantes respecto de la posibilidad de llegar a una paz negociada con los grupos alzados en armas. En Colombia se identifica la existencia de una élite que en los más diversos aspectos es nociva para el país (...) Esta población es la más activa políticamente, la más rica y educada, y donde ella prevalece se rechaza abiertamente cualquier posibilidad de cambio e inclusive, aun prefiriendo el régimen democrático, se apoya en regímenes de corte autoritario"(Cuellar Maria Mercedes 2000, 854).

En el año 2001 aparece el documento "El Capital Social en Colombia" elaborado por el economista John Sudarsky Rosenbaum. Los principales objetivos de esta investigación incluyen: La medición científica y empírica sobre los elementos que componen el *capital social*, su distribución en Colombia, cómo es el *capital social* colombiano comparado con otros países y que fuerzas contribuyen a su aumento o disminución. En últimas, un programa para "capitalistas sociales"⁶⁶.

Para Sudarsky y el Consejo Nacional de Planeación, la crisis producida en las últimas décadas en Colombia materializadas en el narcotráfico, la violencia, el clientelismo y la corrupción había encontrado una posible salida legítima en la constitución del 1991. Estudiar el *capital social* implicaría, por tanto, evaluar la contribución de esta nueva carta política frente al mayor compromiso de los colombianos con sus instituciones.

El barómetro nacional de capital social, al igual que la investigación de María Mercedes Cuellar, se realizó durante tres años, con un número común de encuestas, en un contexto más amplio en el ámbito nacional.

Amparado en una definición del *capital social* como " La acumulación de vínculos asociativos que se han construido entre los miembros de una sociedad, dentro de lo que permiten sus marcos organizacionales e institucionales" (Sudarsky Jhon Op. Cit. 12) la investigación partió de reconocer un espacio conceptual luego de la revisión internacional del tema. A partir de un cuestionario se elaboraron variables que al ser aplicadas dieron como resultado la composición del *capital social* mediante la utilización del análisis factorial. Las conclusiones del estudio se presentan a partir de cada una de las dimensiones, sus ámbitos y las comparaciones entre las regiones del país.

Las dimensiones finales que resultaron de los diferentes análisis empíricos fueron: La participación cívica, confianza institucional, solidaridad y mutualidad, relaciones horizontales, jerarquía o

⁶⁶ Concepto acuñado por Robert Putnam en el capítulo 24 de su libro: "Sólo en la Bolera" Colapso y Resurgimiento de la Comunidad Norteamericana.(Putnam Robert 2002, 544-562)

articulación vertical, control social, republicanismismo cívico, participación política, información, transparencia y medios.

Si se tratará de realizar un programa para capitalistas sociales se debería profundizar en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, como fortalecer el control estatal renovando la confianza que el ciudadano siente por las instituciones. Colombia debería instituir autoridades sobre las bases de acuerdos de carácter moderno pues el clientelismo, el cabildeo o lobby, lo único que fortalece es un "particularismo no ideológico" que obstaculiza el surgimiento del *capital social*.

¿ En cambio del clientelismo qué? Aparece como la gran pregunta que rodea el estudio de Sudarsky. Propone lo que él denomina "el republicanismismo cívico": una responsabilidad activa por lo público. Para Clemente Forero quien prologa dicho estudio éste parece ser el resultado más valioso de la investigación. La educación podría reemplazar el desarraigo de las comunidades urbanas hacia asociaciones cívicas que, con la ayuda de una fuerte estrategia en capital humano, podría impulsar la modernización social. Dicha estrategia fundamentada en la educación, denominada "movilización cognoscitiva", se convierte en el principal proceso para encontrar el republicanismismo cívico que enriquezca el *capital social* de la nación.

En suma, el contexto del año 1999 no es un ambiente propicio para las discusiones en torno al enriquecimiento del *capital social* pues, además de los procesos de negociación de paz y el recrudecimiento de la violencia, también fue el año de mayor crisis económica en todo el siglo XX. El *capital social* se circunscribió como la cuarta forma de capital que debería entrar a ser fortalecida en Colombia. No es gratuito que a partir del "Cambio para Construir la Paz" se hubiese promulgado lineamientos para el desarrollo social del FOREC. Dos serán los estudios citados frente a la evaluación del *capital social* en el proceso de reconstrucción: "Acumulación del Capital Social: El Caso FOREC" realizado por el Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales. CRECE (Salazar Ferro Manuel 2002). Y "La Reconstrucción del Eje Cafetero. Balance y Perspectiva", elaborado por el equipo responsable del Monitoreo Red de las Universidades (Gómez Daniel 2001).

El Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (CRECE) bajo la coordinación del economista Mauricio Perfetti llevó a cabo a petición de la Presidencia de la República el estudio titulado: "Acumulación de Capital Social: Caso FOREC", a partir de cinco factores esenciales: su nivel o existencia; sus fuentes; las relaciones entre las categorías; sus efectos y finalmente, su acumulación.

Como lo reconoce el autor con su equipo de trabajo el instrumento "barcas" elaborado por Sudarsky fue piedra angular para la realización de esta experiencia investigativa. La encuesta, entrevista y aplicación de instrumentos de la estadística descriptiva y de la econometría orientaron la búsqueda de resultados.

A diferencia de las dos investigaciones resaltadas sobre el *capital social* en Colombia, el CRECE no se comprometió con una definición guía. Prefirió concentrarse en tres categorías que le permitieron

abordar la posible acumulación del *capital social*: *el capital social familiar, el capital social cívico y el capital social institucional*.

La hipótesis guía para la presente investigación se expresó de la siguiente manera: "el denominado modelo FOREC, considerado integralmente, generó Capital Social (Entendido como capital familiar, cívico e institucional), de manera que las personas de la región pudieron superar los obstáculos y lograr resultados que individualmente hubiera sido mucho más difícil alcanzar"(Perfetti Manuel 2001, 32).

Las principales conclusiones del estudio anotan: el programa de reconstrucción del eje cafetero mejoró levemente el ICV⁶⁷ con respecto al prevaleciente antes de la tragedia; pese a ello no se pudo contener el efecto negativo en términos de capital humano. El FOREC, a los ojos del CRECE, contribuyó a la acumulación de *capital social* teniendo efectos positivos frente al bienestar. Los cambios vistos en la reconstrucción, sin embargo, no han perdurado.

Es interesante anotar que en el ensayo titulado "Capital Social Perverso: Algunas Evidencias para Colombia" (1997) Mauricio Rubio encontró que era en el eje cafetero donde existían los índices más elevados de violencia y delincuencia juvenil. También Cuellar y Sudarsky muestran unos resultados negativos en su encuesta nacional frente a la región cafetera. El eje cafetero presenta un nivel representativamente bajo en términos de *capital social* en el país. Para Cuellar los pobladores del eje cuando participan lo hacen menos en agremiaciones voluntarias, indicador clave para dar cuenta de su existencia, destacando mayor nivel de agremiación en organizaciones relacionadas con las actividades culturales, recreativas y religiosas.

Consideraciones finales frente a algunas críticas del CRECE frente al caso FOREC podrían resaltarse:

Faltó construir un lenguaje común frente a los principios que soportaban el modelo de reconstrucción.

Los Planes de Acción Zonal carecieron de una mayor contextualización frente a los problemas de la región y los municipios debido al poco conocimiento por parte de las Gerencias Zonales foráneas.

La inexperiencia de algunas ONG para el manejo paralelo de reconstrucción física y social.

La no aplicación de indicadores creados por la academia por parte de las Gerencias Zonales.

Las relaciones que se dieron en los tres niveles de decisión del modelo fueron de carácter eminentemente jerárquico. (Consejo Directivo, Comité Técnico Asesor y Gerencias Zonales)

La confianza, pilar del *capital social*, desmejoró a medida que se iba llevando a cabo el proceso de reconstrucción.

⁶⁷ Índice de Calidad de Vida

Las comunidades se acostumbraron a un paternalismo construido por las organizaciones de la sociedad civil que ha imposibilitado capitalizar la experiencia de la reconstrucción mediante los marcos institucionales.

Faltó mayor concreción e integralidad en el diseño y, sobre todo, la aplicación del programa de reconstrucción del eje cafetero.

Si bien no era el objeto directo de la presente investigación el programa de reconstrucción del eje cafetero para Perfetti y su equipo pasó la prueba; gracias a haber aprovechado el papel facilitador del gobierno nacional, el estilo gerencial del sector privado, la experiencia acumulada de las Organizaciones No Gubernamentales, como las lecciones aprendidas sobre el manejo de estos eventos con los que contaban la cooperación internacional.

En una publicación realizada en el año 2003 titulada "Reconstrucción del Eje Cafetero Colombiano: Balance y Perspectivas" el equipo responsable del informe de Monitoreo Red de Universidades, dedica uno de sus apartes a los impactos y efectos del programa FOREC sobre el componente del *capital social*.

El interés de la publicación de la Red de las Universidades es mostrar los avances durante los tres años de existencia del proceso de reconstrucción del eje cafetero como su situación actual.

Seis tópicos fueron abordados: el daño causado por el sismo, los elementos principales de la política de reconstrucción, el tipo de recuperación o reconstrucción realizado por el fondo, sus logros, las percepciones de los beneficiarios frente a lo ejecutado en el programa.

La metodología del informe se basó tanto en datos cuantitativos suministrados por el FOREC como en cualitativos consultados con los líderes, funcionarios, beneficiarios, miembros del Fondo y Gerencias Zonales.

El *capital social* para el presente informe fue comprendido como "el conjunto de valores, actitudes y redes sociales que generan confianza y, por ende, facilitan la movilización de los esfuerzos de una sociedad con miras al logro de sus objetivos, es resultante de una serie de factores que impulsan o inhiben el ejercicio del potencial creador de una población"(Gómez Diego 2001, 142). Esta definición que intentaba dar el marco de acción para un trabajo operativo se puede apreciar desde tres aristas: como valores que orientan las acciones, como las actitudes de las que se derivan tales valores y como redes y organizaciones sociales.

A partir de estas tres aristas se realizaron encuestas individuales que dieron como resultado un reconocimiento social de la contribución del programa FOREC al fortalecimiento de la unidad familiar. Del mismo modo, los liderazgos municipales y, en particular, los comunitarios se fortalecieron con la intervención del FOREC. El aspecto negativo del informe, acorde con los resultados de Cuellar, tiene que ver con la desconfianza de la población con las instituciones, aspecto

que no se fortaleció después del proceso de reconstrucción. Sin embargo, este hecho contrasta con los resultados positivos que arrojó la encuesta frente al reconocimiento social de las entidades que colaboraron con el FOREC para el desarrollo eficiente del programa.

Si bien existe una valoración positiva sobre el FOREC el proceso de reconstrucción es reconocido como un proceso lento. Donde la valoración es menos positiva es en la ciudad de Armenia, además de la lentitud se hacen reproches frente a la gestión y la participación comunitaria y sobre el manejo dado a los servicios públicos domiciliarios.

El programa FOREC para la Red de Universidades es una experiencia positiva en la que se demostró entre otros aspectos:

Aprendizajes en la formulación, contratación, ejecución y evaluación de proyectos sociales.

Transferencias metodológicas entre organizaciones regionales y locales gracias a las lecciones aprendidas en el ámbito nacional e internacional

Diseño y operativización de escenarios y metodologías para la participación ciudadana en proceso de desarrollo.

Un modelo de cogestión pública y privada para el desarrollo donde quedó demostrada la eficiencia de entidades privadas en el manejo y administración de recursos públicos

La percepción de la Red de Universidades es mucho más optimista frente al análisis del *capital social* que los estudios anteriores.

Un análisis que parta de las condiciones estructurales que condicionaban en el ámbito histórico, político y económico un espacio social local y que se interesará, así mismo, de analizar las interacciones sociales en pugna de los diferentes *agentes sociales* está ausente en las dos evaluaciones oficiales. Será tarea para el siguiente capítulo construir el *espacio social local* del proceso de reconstrucción del eje cafetero inspirado en la *teoría de los campos* de Pierre Bourdieu.