

338.9761

V 182

91

PROYECTO COL/85/004

5.4.9.11
2138

**APOYO AL PLAN DE ACCION PARA LA REHABILITACION
DE LA POBLACION Y DE LAS ZONAS AFECTADAS
POR LA ERUPCION DEL VOLCAN DEL RUIZ**



**EL PROYECTO DOS AÑOS DESPUES DE FINALIZADO:
LECCIONES PARA EL FUTURO**

Informe de César Vallejo M.

Evaluación realizada entre los
días 23 de Abril y 11 de Mayo y
entre el 26 de Mayo y el 7 de
Junio de 1990.

I - ANTECEDENTES:

En atención a la decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas y a la solicitud hecha por el Gobierno Colombiano, por mandato expreso del Secretario General de la Organización, se formuló y se adelantó, durante 18 meses, a partir del mes de Enero de 1986, el Proyecto Col/85/004/B/13/99 de "Apoyo al Plan de Acción para la Rehabilitación Social, Económica y Material de la Población y de las Zonas Afectadas por la Erupción del Volcán del Ruiz en Colombia", con un costo total de US\$ 2.731.840.

Tal como se había previsto en el Documento del Proyecto se debe realizar una evaluación del mismo de acuerdo con la política y los procedimientos establecidos por el PNUD, en la fecha y con el alcance acordados entre el Gobierno y el PNUD.

Esta evaluación tiene como objeto extraer algunas lecciones que ha dejado la experiencia colombiana, que puedan ser aplicadas en otros países para la prevención y eventual atención de desastres y, particularmente, en futuros programas del PNUD de colaboración con los gobiernos para la mitigación de riesgos y desastres.

Las conclusiones y recomendaciones que produzca la evaluación son también de utilidad para el ajuste de acciones que aún perduran, y que son continuación o resultado de los programas desarrollados bajo el Proyecto Col/85/004.

Para el cumplimiento de su objetivo principal, el Proyecto realizó actividades en siete Subprogramas:

- 1. Fortalecer el Fondo de Reconstrucción "RESURGIR" en su capacidad de asignación de recursos y de coordinación interinstitucional.
- 2. Contar con un sistema de monitoreo, prevención y alerta en la zona del Nevado del Ruiz.
- 3. Generar un sistema nacional permanente de prevención y tratamiento de desastres naturales.
- 4. Desarrollar asentamientos definitivos para la población damnificada.
- 5. Vincular a la población damnificada al empleo en el sector formal y en actividades productivas a través de formas asociativas estables.
- 6. Reactivar la capacidad productiva agropecuaria de la región promoviendo modalidades asociativas y apoyando a productores de bajos ingresos.
- 7. Rehabilitar profesionalmente a los minusválidos en ocupaciones apropiadas del área rural o urbana e incorporarlos a la producción."

Para lograr sus objetivos, el Proyecto adoptó una estrategia cuyos componentes principales fueron los siguientes:

1. No sustituir la responsabilidad del Estado ni la de la propia comunidad, sino apoyarlos en la búsqueda de soluciones y en las acciones emprendidas por ellos en campos prioritarios. Con tal propósito el Proyecto se enmarcó dentro de los siguientes elementos estratégicos:

- a) Crear las condiciones para el retorno de la población y para el reasentamiento de la misma en centros que asumieran la función que antes del desastre desempeñaba el centro urbano de Armero.
- b) Promover y apoyar la dinámica de participación comunitaria para que fueran los mismos interesados los protagonistas de las soluciones y de su propio desarrollo.
- c) Definir y consolidar un esquema institucional apropiado, con proyección nacional que, en los niveles regional y local, integrara las instituciones existentes a formas concretas de participación comunitaria.

2. Con el enfoque de un "Proyecto Umbrella", integrar distintas acciones, subprogramas y entidades bajo una misma fuente de financiación, dirección y coordinación, garantizando la flexibilidad necesaria para hacer sobre la marcha los ajustes y adaptaciones más apropiados. La coordinación se garantizaría mediante un Comité de Coordinación de Proyectos y la firma de Convenios entre el PNUD, RESURGIR y las entidades ejecutoras.

3. Confiar la dirección y coordinación general del Proyecto a RESURGIR, Fondo de Emergencia creado por el gobierno para dirigir y coordinar todas las

acciones tendientes a la reconstrucción y rehabilitación social, económica y material de la población y de las zonas afectadas por la erupción del Volcán del Ruiz. Bajo la dirección de una Junta Directiva presidida por el propio Presidente de la República, el Fondo estaría asesorado por Comités especializados que le darían soporte en tareas específicas (vivienda, sector económico, sector social y Prevención y atención de Emergencias). Para la definición de políticas, programas y proyectos, el Fondo contaría con el apoyo técnico del Sistema Nacional de Planeación presidido por el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, organismo que, además, ejercería las funciones de evaluación, supervisión y control. En cuanto a la administración de sus recursos, provenientes del Presupuesto Nacional y de Donaciones internacionales principalmente, se haría mediante un contrato fiduciario que garantizara la agilidad y la flexibilidad exigidas por las circunstancias.

II - OBJETIVOS Y METODOLOGIA DE LA EVALUACION.

La evaluación, cuyo alcance estaba determinado por el breve plazo asignado para realizarla, se propuso los siguientes objetivos específicos, que sirvieron de guía en el análisis de cada uno de los Subprogramas (ver ANTECEDENTES):

1. Identificar los principales resultados positivos y negativos del Subprogramas.
2. Señalar los principales factores de éxito y de fracaso que sirven para explicar los resultados obtenidos. Con ese propósito se examinó la aplicación de los elementos de la estrategia adoptada (ver 'ANTECEDENTES) especialmente en los siguientes aspectos:
 - a) El diseño del Subprograma (su concepción, la selección de los beneficiarios, la adecuación entre las actividades previstas y los resultados buscados, el programa de trabajo, etc.).
 - b) El marco institucional previsto para el manejo del Subprograma y su funcionamiento real (especialmente en lo que tiene que ver con el proceso de decisiones; con la coordinación interinstitucional; con la administración de los recursos humanos, físicos y financieros; con las funciones de planeación, supervisión e interventoría etc.).
 - c) La participación de la comunidad y de los beneficiarios en el diseño, en la administración y en la supervisión del Subprograma.
 - d) La disponibilidad, oportunidad y calidad de los recursos humanos, físicos y financieros.
3. Sugerir posibles medidas de ajuste para los Subprogramas o Actividades que aún se desarrollan.

4. Extraer las lecciones más importantes que se pueden aplicar en proyectos semejantes en Colombia o en otros países.

Para efectuar la evaluación se realizaron cuatro actividades principales: lectura de los documentos que sirvieron de guía a los distintos programas y de las evaluaciones que se hicieron durante su ejecución; visita a la zona más afectada por el desastre, en el norte del Departamento del Tolima (no se visitó la región afectada en el Departamento de Caldas); entrevistas con usuarios de los principales programas y con funcionarios de sus entidades ejecutoras; elaboración de un documento con las conclusiones principales.

A continuación se presenta el análisis correspondiente a cada uno de los siete Subprogramas y unas conclusiones generales.

III - ANALISIS DE LOS SIETE SUBPROGRAMAS:

PRIMER SUBPROGRAMA: "Fortalecer el Fondo de Reconstrucción "RESURGIR" en su capacidad de asignación de recursos y de coordinación interinstitucional".

1 - Resultados:

1.1. La participación del Proyecto del PNUD le permitió a RESURGIR cumplir más adecuadamente con su función de coordinar entidades nacionales de diferentes sectores. ~~Las entrevistas con funcionarios de esas entidades permiten concluir que~~ la presencia del PNUD, por tratarse de una entidad extranjera de enorme prestigio en Colombia, derrumbó las barreras y los celos interinstitucionales, frecuentes en el país, y permitió una mayor objetividad y transparencia en las relaciones entre ellas, lo cual fué un factor decisivo para la realización de los proyectos comunes.

1.2. La agilidad de los desembolsos del PNUD le dió a los ^{y eficiencia} distintos Subprogramas en los que participó con RESURGIR mayor eficiencia ~~y permitió llegar con mejor oportunidad a las necesidades~~. Esto fué especialmente importante en la contratación de servicios personales cualificados y en la adquisición e importación de materiales y equipos (como en el caso de los sismógrafos).

1.3. Una de las contribuciones más importantes del PNUD a los proyectos en los que participó con RESURGIR fué su "filosofía" de no sustituir al Estado ni a la comunidad, aunque es necesario reconocer que, por factores ajenos al diseño del proyecto PNUD, esta contribución no logró impregnar toda la acción de RESURGIR. De hecho, los programas que adelantó esta entidad tuvieron un

carácter paternalista de efectos negativos que aun hoy perduran y que se manifiestan en la actitud exigente, en la pasividad, en la amargura y el resentimiento de numerosos sectores de la comunidad afectada.

2 - Factores de éxito o fracaso:

2.1. Aunque importante, no fué el monto de los recursos financieros del PNUD, sino la forma como se asignaron dichos recursos, como complemento de los recursos nacionales, del gobierno central, de entidades descentralizadas y de la comunidad (aunque este último, lamentablemente con menor intensidad) lo que determinó el éxito de la contribución del PNUD en los programas de reconstrucción de la zona afectada por la erupción del Volcán.

2.2. Un valioso instrumento fué el de los Convenios que se firmaron entre el PNUD, el gobierno, RESURGIR, y las distintas entidades que intervinieron en los distintos Subprogramas. En la mayoría de los casos, la formulación de los programas, su cronograma y su presupuesto, tal como se estipuló en el texto del convenio respectivo, sirvieron de guía para su ejecución.

2.3. La estructura autoritaria que se le dió a RESURGIR, el poder que se le dió a su director y su dependencia directa de la presidencia de la República, no facilitó un mayor influjo favorable del PNUD, especialmente en el diseño participativo de los programas y en la vinculación del aporte y el esfuerzo de los beneficiarios en su rehabilitación.

Esta deficiencia, sin embargo, debe ser atribuida más al carácter impermeable de RESURGIR que a las fallas del Proyecto PNUD. Así parece demostrarlo el hecho de que igual dificultad tuvieron otras entidades nacionales que debían intervenir activamente en la planeación y el diseño de los programas y que habían recibido mandato expreso para hacerlo. Tal fué el caso del Departamento Nacional de Planeación, que por la resistencia de la dirección de RESURGIR, avalada por la Presidencia de la República, tuvo que marginarse y no pudo participar en la definición de políticas, programas y proyectos, ni cumplir con su función de evaluar, supervisar y controlar. Los efectos negativos de este vacío se perciben hoy en varias obras inconclusas o no suficientemente utilizadas y, lo que es más lamentable, en que no se logró reconstruir el "ánimo" y el "espíritu" de los damnificados por la tragedia. En ellos existe hoy, más bien, una actitud de amargura y de resentimiento frente a la sociedad colombiana y a su gobierno.

2.4. Tal como se verá más claramente en algunos de los Subprogramas siguientes, faltó supervisión y seguimiento de la ejecución de algunos convenios. La acción del PNUD hay que calificarla como tímida en este aspecto. Ni el éxito de algunos programas contó con el soporte de una buena supervisión

y seguimiento, ni las deficiencias de otros pudieron ser evitadas o corregidas oportunamente por medio de ella.

3 - Ajustes necesarios:

Tal como se había previsto desde su constitución, el Fondo de Reconstrucción, RESURGIR, está en liquidación desde 1989. Por tal motivo no tiene lugar sugerir ajustes.

4 - Lecciones:

4.1. La lección más importante: el PNUD debe ser más decidido en condicionar su ayuda a la participación de la comunidad beneficiada, en el diseño, la financiación (aporte, por ejemplo, de recursos en especie) y supervisión de los programas y, cuando sea posible, en su ejecución y administración. De esa participación depende el logro de beneficios cualitativos de enorme importancia para la rehabilitación interna de los damnificados y para la continuidad y aprovechamiento futuro de las obras realizadas.

4.2. La acción del PNUD es más "catalizadora" que financiadora. Ofrece un centro de referencia objetivo para la colaboración de distintas entidades, aun en aspectos técnicos en los que el PNUD poco tiene que aportar.

4.3. Es muy útil el aporte de los procedimientos de contratación ágiles del PNUD y su facilidad para contactar y movilizar expertos internacionales en temas técnicos específicos.

4.4. La actividad de supervisión y seguimiento no debe ser descuidada por el PNUD.

SEGUNDO SUBPROGRAMA: "Contar con un sistema de monitoreo, prevención y alerta en la zona del Nevado del Ruiz".

1 - Resultados:

1.1. En el Volcán Nevado del Ruiz se ha instalado una completa red de vigilancia. *, experiencia que fue el inicio del posterior desarrollo de las redes pioneras Nacional y de vigilancia*

~~1.2. En otros volcanes, el sistema del Sur.~~ *de relevo*

1.3. Se ha aprobado para todos los Volcanes del país. Es una consecuencia lógica y un aprovechamiento de la experiencia ganada con la red del Ruiz.

1.4. Además se ha instalado una red de vigilancia hidrometeorológica, una red sísmológica. También se debe considerar como un efecto indirecto de la red que se ayudó a instalar en el Ruiz, en el cual se aprovechó la experiencia en la

organización, la coordinación interinstitucional y la financiación. Se cuenta con lo mejor de latinoamérica.

1.5. Se ha desarrollado una metodología para la planeación, el diseño, el montaje y la administración de redes de monitoreo de amenazas naturales.

2 - Factores de éxito o fracaso:

2.1. La facilidad del PNUD para conseguir y traer al país expertos extranjeros.

2.2. La ayuda financiera que prestó el PNUD al comenzar el Subprograma fué muy importante para darle dinámica inicial al desarrollo futuro del sistema de monitoreo de riesgos naturales.

2.3. Los procedimientos administrativos PNUD que facilitaron la importación de los equipos.

2.4. La coordinación interinstitucional facilitada por los convenios.

3 - Ajustes:

3.1. Podría ser útil una supervisión técnica de expertos internacionales.

4 - Lecciones:

4.1. La metodología desarrollada puede ser aprovechada en otros países.

4.2. Si existe la conciencia de la importancia de un sistema de monitoreo y la decisión política para instalarlo, es posible avanzar significativamente aun dentro de restricciones importantes en materia de recursos.

TERCER SUBPROGRAMA: "Generar un sistema nacional permanente de prevención y tratamiento de desastres naturales".

1 - Resultados:

① ✓ Este es, sin lugar a dudas, el Subprograma que mejores resultados ha producido y el que ha tenido y tendrá un mayor impacto hacia el futuro, a pesar de los muy escasos recursos que ha demandado. Por esa razón, se trata de un Subprograma con elevada rentabilidad social.

② ✓ En la actualidad funciona en Colombia un Sistema Nacional permanente de prevención y atención de desastres y de rehabilitación de damnificados, que ya ha sido validado en la práctica por los resultados muy positivos con los que ha hecho frente a eventos naturales de enorme potencial destructivo, ~~Entre estas últimas se pueden mencionar los siguientes:~~

Joan
- El Huracán "Joan" que asoló las Islas de San Andrés y Providencia y la costa norte del país, sin pérdida de vidas humanas y con daños materiales que aunque grandes fueron significativamente inferiores a los que se habían estimado para un Huracán de esa magnitud.

- Las enormes inundaciones fluviales que casi con periodicidad anual azotan las tierras bajas de los grandes ríos colombianos, y que fueron especialmente intensas en 1988. El saldo de víctimas en ese año fué de

El momento de la actividad
- La ~~erupción~~ erupción del Volcán Nevado del Ruiz el 1 de Septiembre de 1989, que alcanzó a producir una avalancha aunque de magnitud inferior a la de 1985.

reactivación
- La ~~erupción~~ erupción del Volcán Galeras, en 1989.

Por primera vez se realizó una evaluación preliminar.

② El actual Sistema Nacional de prevención y atención de desastres se empezó a organizar en 1986, con base en las conclusiones de un estudio contratado por el FONADE (Fondo Nacional de Preinversión), en el que se hacía un recuento de las experiencias anteriores, de las entidades involucradas legalmente y se hacía una propuesta concreta que en términos generales fué adoptada para el nuevo Sistema. Desde ese mismo año empezó a realizar sus primeras actividades, con el apoyo del PNUD. Posteriormente, la Ley 46/88 le dió vida jurídica al Sistema y estableció los parámetros para que, más tarde, con el Decreto reglamentario 919/89, se definieran las normas, las funciones y los procedimientos necesarios para su funcionamiento en cualquier clase de desastres.

↑
1.1. Las principales características del Sistema son las siguientes:

a) Es descentralizado (a diferencia del centralismo que caracterizaba los esquemas anteriores y el que se aplicó en el caso del Ruiz). La responsabilidad principal de prever y atender el riesgo y de rehabilitar a los afectados, recae en el nivel local. Los niveles regional y nacional, se organizan y actúan como agentes subsidiarios, para apoyar a la localidad cuando la magnitud de las tareas supere su capacidad, para atender emergencias que trasciendan el ámbito local o regional y para prestar asistencia técnica.

b) Es participativo (en oposición al paternalismo aplicado en desastres anteriores, especialmente en el caso de la tragedia del Ruiz). No sustituye a la comunidad en peligro o afectada realmente, sino que la vincula en las tareas relacionadas con la prevención, con la atención y con la rehabilitación. El sistema se apoya en la capacidad de acción y de recuperación que tiene la propia comunidad. Sus acciones de prevención y planeación, de financiación y de coordinación, de asesoría y apoyo están dirigidas a crear las condiciones que hacen posible y maximizan esa participación.

c) Aunque es coordinado por el gobierno, el sistema compromete entidades públicas y privadas.

d) Es burocráticamente muy pequeño. No duplica las funciones especializadas de las distintas entidades públicas o privadas, sino que la aprovecha y coordina. En cada nivel territorial (Nación, Departamento y Municipio) prevé la creación de un equipo muy reducido de funcionarios.

e) Actúa horizontal e intersectorialmente y no sectorial o verticalmente. Su principal responsabilidad es coordinadora. Define con claridad lo que se entiende por amenaza, riesgo, emergencia y desastre. Distingue entre las etapas de prevención, atención y rehabilitación. Asigna funciones específicas a las distintas entidades en cada una de esas etapas.

f) Su autoridad coordinadora la recibe directamente del *Ministro de Gobierno* ~~Presidente de la~~ República y de su Ley constitutiva.

g) El énfasis principal de su estrategia está en la prevención. Por ello introduce el concepto de riesgo en la planificación local, regional y nacional y en la planeación sectorial que hacen las distintas entidades públicas. El riesgo lo define como la intersección entre amenaza (o probabilidad de que ocurra un evento natural dañino) y vulnerabilidad (o exposición de la población o de elementos necesarios para la sociedad a los efectos nocivos del evento amenazante). Entre los instrumentos más importantes de la etapa de prevención están:

- La recolección de información y el estudio de la historia local y regional, para determinar la frecuencia, la magnitud y las características de los eventos naturales amenazantes.

- El estudio de la vulnerabilidad de la población y sus recursos.

- Los "mapas de riesgo" y los "planes de emergencia".

- Los programas de capacitación e información a la comunidad.

h) Para la etapa de atención, especialmente en su período crítico, inmediatamente después de ocurrido el evento, la estrategia busca evitar la congestión y la avalancha de ayudas innecesarias. Para ello, le otorga a la comunidad vinculada con los damnificados un papel indispensable, pues son las personas más cercanas a ellos los que mejor atención pueden prestarles. Se le resta importancia y prioridad a los campamentos y albergues de emergencia y se prefiere buscar entre la comunidad el hospedaje necesario en la etapa de transición. Se tiene una idea clara de los elementos mínimos necesarios para cuyo almacenamiento se prevé la organización y dotación de centros de

reserva, que actúan en forma de red. Los primeros auxilios se limitan a las solicitudes concretas del comité local y regional de emergencia.

i) Se han revaluado muchos de los componentes de la etapa de rehabilitación o recuperación, buscando siempre una mayor participación de los damnificados y de la comunidad circundante. ~~Un ejemplo ilustrativo de la nueva estrategia lo ofrece la rehabilitación de minusválidos, tal como se verá en el análisis del séptimo subprograma.~~

j) El sistema es relativamente poco intensivo en recursos financieros. Las medidas y las obras de prevención son menos costosas que las de atención y rehabilitación que se evitan con aquellas y corren por cuenta de las localidades y regiones. Las entidades sectoriales involucradas con el sistema deben apropiarse recursos en sus presupuestos anuales que les permitan adelantar las medidas preventivas que les corresponda y, en la eventualidad de un desastre, prestar la atención que sea necesaria durante el período de emergencia. En las etapas de atención y rehabilitación, los recursos de la propia comunidad son muy importantes y, en general, su financiación es responsabilidad de las localidades y regiones, con apoyo subsidiario de la nación. Este se presta, por lo general, en forma de créditos que hace el Fondo Nacional de Calamidades.

circunste → *Circunstancias*
k) ~~Reduce al máximo~~ la solicitud y la aceptación de ayuda internacional. *a lo extremo se necesitan los recursos*
Esta queda condicionada a bienes o servicios especializados, por ejemplo la transmisión de experiencia o la donación de equipos técnicos específicos. Se parte del principio de que los desastres se deben enfrentar, primordialmente con los recursos nacionales: humanos, técnicos y financieros. *pero lo ideal es cada uno.*

1.2. Los principales elementos del Sistema:

- a) Comités locales, regionales y un comité nacional de emergencia.
- b) La Oficina Nacional, dependiente de la Presidencia de la República, con un carácter eminentemente coordinador, impulsor y de apoyo.
- c) Comisiones técnicas especializadas en las distintas áreas de riesgo, en las que participan técnicos y entidades del sector público y privado, con función de asesoría y apoyo.
- c) El Fondo Nacional de Calamidades, con recursos suficientes para otorgar los primeros auxilios necesarios y para prestar dineros que requieran los comités regionales y locales.

d) Red nacional de monitoreo para vigilar la proximidad en la ocurrencia de eventos amenazantes: erupción volcánica, sismos, inundaciones, anomalías meteorológicas, deslizamientos, etc.

e) Red nacional de comunicaciones, apoyada en los recursos existentes en el país.

e) Red nacional de Centros de Reserva, ubicados estratégicamente, con los elementos mínimos necesarios para atender la ocurrencia de los eventos amenazantes propios de la región.

2 - Factores de éxito o fracaso:

2.1. El nuevo sistema aprovechó las experiencias obtenidas en anteriores intentos que se habían hecho en el país para organizar un sistema de prevención y atención de desastres. Entre ellas se pueden mencionar el Comité Nacional de Emergencias" creado por la Ley 9 de 1979 y por el Decreto 3489 de 1982 y el Fondo Nacional de Calamidades, creado en el Decreto 1547 de 1984. Cuando se produjo la erupción del Ruiz, había en el país 21 normas legales que regulaban la "prevención" y la atención de desastres e involucraban a la Defensa Civil, a la Cruz Roja, al Ejército y a la Policía, pero en la práctica no operaban las medidas de prevención y la responsabilidad había quedado prácticamente en la acción operativa o de atención de la Defensa Civil. Se adolecía de una visión técnica, no se consideraban los riesgos ni la vulnerabilidad de la población en la planeación nacional, regional o local, no se llevaba información, ni había campañas de educación del ciudadano.

2.2. La tragedia del Ruiz despertó sin duda una conciencia nacional que se había venido formando con anteriores desastres (como el maremoto que azotó a Tumaco en 1979 y el sismo que destruyó a Popayán en 1983) y generó la decisión política de encontrar una organización operativa que redujera los riesgos de desastres naturales o provocados y los costos humanos, económicos, sociales y físicos de su eventual ocurrencia.

2.3. El Sistema incorpora muchas de las lecciones aprendidas en el manejo de los desastres mencionados y trata de evitar los errores que en ellos se cometieron. En muchos aspectos el nuevo sistema aplica estrategias diametralmente opuestas a las que se emplearon en esas ocasiones (por ejemplo, en relación con la ayuda externa, la participación de la comunidad, etc.).

2.4. Factor decisivo del éxito obtenido hasta ahora en la organización del nuevo sistema ha sido la voluntad política del gobierno y el apoyo que ha recibido la Oficina Nacional y su director, de la presidencia de la República.

12

2.5. El mayor obstáculo que se ha tenido que vencer es el concepto equivocado que había imperado hasta hace poco en relación con los desastres, que ponía el énfasis en la atención de la emergencia, confiaba a una sola entidad la responsabilidad, prescindía de la capacidad de la comunidad y asumía una actitud paternalista ante los damnificados. La dificultad ha sido mayor para introducir el concepto de riesgo en la planeación.

3 - Ajustes:

Tal vez podría pensarse en la conveniencia de adelantar una campaña informativa sobre el nuevo sistema, que consolide lo que ya se ha avanzado en la formación de lo que se puede denominar como una "cultura del riesgo" y la extienda a todas las eventualidades que amenazan a la comunidad y sus recursos, naturales o provocadas por la mano humana. Esto se aplicaría al tráfico automotor, que en Colombia produce muchos accidentes, el terrorismo, la inseguridad, etc.

4 - Lecciones:

Aunque las lecciones quedan patentes en la enumeración de las características del nuevo sistema, se puede subrayar la importancia de las siguientes:

4.1. Es muy importante la decisión política y el respaldo de la más alta autoridad del gobierno.

4.2. El sector privado y la comunidad están dispuestos a colaborar. Su aporte es invaluable e insustituible. Es fundamental confiar en la capacidad de la comunidad.

4.3. La comunidad, la localidad y la región, reconocen y asumen su responsabilidad frente a los riesgos y desastres, cuando el gobierno nacional no comete el error de abrogársela.

4.4. La escasez de recursos financieros no es un impedimento válido. El riesgo es parte del entorno y de las circunstancias que tiene que incorporar cualquier comunidad, localidad, región o nación en su planeación, independientemente de lo pobre que sea.

4.5. El manejo de la información, la organización y la coordinación son elementos básicos para minimizar el requerimiento de recursos y superar las restricciones impuestas por su escasez.

CUARTO SUBPROGRAMA: "Desarrollar asentamientos definitivos para la población damnificada".

Durante la evaluación se visitaron dos programas de vivienda en los que participó el PNUD, destinados a damnificados de la erupción del Ruiz. Uno en la zona urbana, cuya entidad ejecutora fué el Instituto de Crédito Territorial (ICT). El otro en la zona rural, en los predios de una Empresa Cooperativa agropecuaria. Aunque marginalmente, también se obtuvo información sobre un proyecto de arborización con el cual se pretendía, principalmente, embellecer el entorno urbanístico de los nuevos asentamientos en Lérída y Guayabal. Este último proyecto fué administrado por la Corporación para la promoción del desarrollo rural y agroindustrial del Departamento del Tolima (PROHACIENDO).

1 - Resultados:

Se pudo observar los siguientes resultados:

1.1 Se construyeron ^{en conjunto con el ICT} aproximadamente 200 viviendas urbanas en la población de Lérída, hechas en dos etapas. El PNUD consiguió enormes carpas o tiendas de campaña donde se alojaron los damnificados mientras se les hizo entrega de las viviendas.

La urbanización construida reúne características peculiares que la diferencian de las numerosas urbanizaciones que se construyeron en Lérída, ~~aunque lamentablemente se apartó de algunas directrices importantes del proyecto inicial.~~

✓ a) La ubicación de la urbanización, cercana al centro de la antigua población de Lérída, permite la fácil integración de sus habitantes con la vida ordinaria de la localidad.

b) El proyecto inicial preveía que las viviendas fueran hechas por autoconstrucción. ~~Por razones que se explicarán más adelante la comunidad de beneficiarios no participó en la construcción de sus viviendas y,~~ desafortunadamente, asumió una actitud pasiva y exigente, generalizada entre los demás grupos de damnificados.

c) De acuerdo con el proyecto inicial, el Instituto de Crédito Territorial (ICT), entidad ejecutora, les advirtió a quienes recibirían vivienda, que ellos deberían amortizar el lote mediante pequeñas cuotas mensuales durante 15 años. En la práctica esas cuotas no se han pagado porque, aunque están al alcance de las familias de la urbanización (como ellas lo reconocen), sus habitantes consideran que se trata de una donación extranjera que les pertenece. La indecisión y negligencia de las autoridades en relación con ese punto, ha hecho que aun hoy las familias no posean títulos de propiedad de las casas que les fueron entregadas.

d) Realizada con un diseño de desarrollo progresivo, la vivienda admite las reformas y adaptaciones que sean necesarias para incluir el sitio de trabajo (almacen, taller, etc.). El primer piso es cubierto por una terraza que, inicialmente permite sembrar una pequeña huerta y, posteriormente levantar un segundo piso. Varias viviendas han sido adaptadas para instalar un negocio familiar. Ninguna familia ha aprovechado la terraza para sembrar hortalizas y solo una familia ha construido una segunda planta.

e) A pesar de las intenciones del proyecto inicial y de la presencia de Trabajadores Sociales hasta hace pocos meses, encargados de promover la organización de la comunidad, no se ha logrado dinamizar la participación comunitaria. Hoy se observa una Junta Comunal poco activa, y no parece haber ninguna organización de la comunidad a pesar de la necesidad de resolver problemas como el de la disposición de aguas negras, la pavimentación de las calles, la utilización de un gran lote comunal, el otorgamiento de títulos, etc.

f) El entorno urbanístico de las viviendas está formado por espacios comunes arborizados, muy bien distribuidos de modo que todas las viviendas se benefician con la vecindad de un pequeño parque. Además la urbanización cuenta con un gran lote comunal cuyo destino, según el proyecto inicial, debería ser decidido por la comunidad según lo que más les conviniera. Aún no se le ha dado ningún uso a ese lote y se corre el peligro de que sea invadido o de que las autoridades hagan uso de él prescindiendo de la comunidad.

g) En el proyecto inicial, parte de las aguas negras serían vertidas en colectores construidos por RESURGIR. Esta obra nunca se hizo y hoy parte de los habitantes de la urbanización sufren las consecuencias.

h) Las calles, que también serían asfaltadas por RESURGIR, aún no lo están.

✓ 1.2) En la empresa cooperativa BLEDONIA, de caracter agropecuario, se construyeron 28 casas (15 de ellas por reubicación, porque se encontraban situadas en zona de alto riesgo). Los socios de la empresa cooperativa participaron en el diseño y en la administración del proyecto de construcción. El diseño correspondía al de una aldea integral, con campos deportivos, talleres para la reparación de la maquinaria agrícola, depósitos y almacenes. ~~Aún se encuentra en ejecución, en los aspectos complementarios a la vivienda, con buena participación de la comunidad.~~

1.3) Durante dos años se sembraron aproximadamente 32000 árboles (incluyendo resiembras), con un índice de supervisión del 80% y una inversión total de \$30 millones. La comunidad no participó significativamente en la planeación, dirección o ejecución del programa, a pesar de que se organizaron algunos talleres de capacitación en los Colegios y se convocó a los Alcaldes.

En lugar de ello, no fueron pocos los casos en los que los pobladores disponían del encerramiento de protección de los árboles recién sembrados e incluso transplantaban los árboles (frutales en su mayoría) al jardín interior de sus viviendas. Lamentablemente el proyecto de arborización dió el énfasis a la siembra de árboles y no a la organización y concientización de la comunidad para el embellecimiento de su entorno habitacional. Parece haber triunfado el interés pragmático y efímero de alcanzar metas cuantitativas, sobre el propósito, difícil pero más importante y duradero, de vincular y responsabilizar a la comunidad.

2 - Factores de éxito o fracaso:

2.1. La concepción inicial y el diseño funcional del proyecto contribuyen a explicar el hecho de que la urbanización PNUD (casi todas las urbanizaciones son identificadas con el nombre de la entidad que brindó apoyo externo al gobierno) muestre más vida y dé muestras de estar más integrada a la vida ordinaria de Lérida (para lo cual también ayuda que su ubicación es más cercana a centro de esa población).

2.2. En el caso de BLEDONIA ha sido de gran ayuda la tradición cooperativa de los adjudicatarios de la vivienda, y su experiencia en participación.

2.3. La presión negativa de RESURGIR hacia la modalidad de la autoconstrucción (derivada en parte de su inexperiencia en trabajo comunitario, de su concepción paternalista de la acción del estado frente al desastre, de su débil estrategia social y de su claro sesgo arquitectónico) y la prisa del Instituto de Crédito Territorial por mostrar resultados, fueron factores determinantes para abandonar el elemento de participación y organización comunitaria, central en la filosofía con que se había concebido el proyecto de vivienda urbana en Lérida.

2.4. El efecto demostración de otros programas de vivienda, promovidos sin componente de participación comunitaria, publicitados por sus entidades ejecutoras o promotoras (nacionales e internacionales) como una donación, inspirados en una filosofía paternalista y, no pocas veces, animados por un evidente interés comercial o publicitario, contribuyó a generar una actitud negativa de la comunidad hacia la participación en el proyecto del PNUD.

2.5. La indecisión, aún existente, por parte de las autoridades, con relación a la aplicación de una política de crédito que exija una contribución aunque parcial de los beneficiarios (producto de su enfoque paternalista) ha contribuido a desorientar a la comunidad (ya enervada por agentes externos) que, aunque reconoce su capacidad de pagar las cuotas previstas, no quiere

76

hacerlo con el argumento de que a ellos se les debe transferir lo que les pertenece por ser donación internacional.

2.6. En este Subprograma faltó una mejor supervisión del PNUD para impedir que se desviara injustificadamente el espíritu inicial, muy positivo, del proyecto de vivienda urbana.

2.7. En el proyecto de arborización faltó una filosofía clara de participación comunitaria. Prevalció el concepto de que el Estado y sus entidades, deben "hacerle" las obras a la comunidad.

3 - Ajustes:

3.1. Se deberían hacer los contactos que sean necesarios para que entidades competentes colombianas entren a trabajar con la comunidad de adjudicatarios y promuevan el rescate del espíritu de participación. En este momento hay serios problemas en la urbanización (títulos, aguas negras, pavimentación) que se prestan para motivar a la comunidad.

3.2. Parece conveniente presionar al gobierno y a sus entidades competentes para que adopten las medidas que sean necesarias para solucionar el problema de títulos y entregar las escrituras a los propietarios de las viviendas.

3.3. Aún es tiempo de rescatar el proyecto de arborización vinculando a la comunidad. De lo contrario es incierto el futuro de los árboles.

4 - Lecciones:

4.1. No basta con lograr una concepción integral de los proyectos. Es necesario prever los mecanismos de supervisión para evitar que la ejecución se desvíe de ella. La tentación de los resultados físicos y del cumplimiento de metas cuantitativas (metros cuadrados de construcción, árboles sembrados, etc.) es demasiado fuerte y siempre amenaza con subestimar la capacidad de la comunidad.

4.2. Los diseños de vivienda de desarrollo progresivo y modular se adaptan muy bien a las exigencias de los damnificados y les facilitan (aunque por sí mismos no les resuelven todo el problema) integrar su solución de vivienda con la solución de trabajo.

QUINTO SUBPROGRAMA: "Vincular a la población damnificada al empleo en el sector formal y en actividades productivas a través de formas asociativas estables".

Durante la evaluación se examinaron las actividades de promoción de grupos precooperativos formados por damnificados, la asistencia técnica y el apoyo financiero que se les brindó. Para ello se entrevistaron los socios de dos grupos en Ibagué (una cooperativa de producción de muebles, COODISMUEBLES, y una de confecciones, ASOARCO), socios de dos o tres grupos en Lérica (INDUMAR, COOTRAMETAL y CERCOOP). También se hicieron reuniones con los directivos de las tres entidades ejecutoras del proyecto en la región del Tolima: la seccional del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (DANCOOP), la Fundación para el Desarrollo Cooperativo (FUNDESCO) y la Cooperativa de Ahorro y Crédito (COOPERAMOS, la más grande de la región). Además de intercambiar ideas con los directivos de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Armero Ltda. (COOPACAL). Del proyecto de conformación de seis microempresas para el mantenimiento y conservación de vías, se entrevistaron los socios de un grupo precooperativo. (Estos grupos son coordinados directamente por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, MOPT).

1 - Resultados:

para lo cual se conformó un Fondo Rotatorio de Crédito administrado por COOPERAMOS

✓ 1.1. Durante la ejecución del proyecto se promovió la creación de 18 grupos precooperativos. En la actualidad funcionan 3 bastante bien (dos en Lérica y uno en Ibagué) y 2 con dificultades. Otros pocos tratan de diferir el momento de la quiebra, ahogados por la deuda (a veces insignificante que tienen con el proyecto), sin asistencia técnica (porque ya se agotó el rubro que se había previsto con ese fin) y abandonados por el proyecto. Otros, se liquidaron después de haber entregado sus activos como pago del crédito que les otorgó el proyecto. Y otros, finalmente, vendieron sus activos y se "esfumaron" sin pagar el crédito.

1.2. De los \$50 millones que, aproximadamente, se destinaron al Fondo Rotatorio de Crédito, en la actualidad hay unos \$24 millones en bancos, sin utilizar. El proyecto tiene además activos, recibidos en pago, por un valor cercano a los \$6 millones. La cartera normal o la renegociada asciende a \$.. millones.

1.3. En la actualidad no se está prestando asistencia técnica (a cargo de FUNDESCO) por falta de recursos en el rubro correspondiente (a pesar de que como se mencionó en el punto anterior, el proyecto tiene recursos subutilizados). La asistencia técnica se prestó en dos períodos: el primero de doce meses y el segundo de seis meses, distanciados por otros seis meses que se demoró la renovación del contrato.

1.4. En los últimos 15 meses los nuevos desembolsos ascendieron a \$8 millones, es decir menos de la tercera parte de las disponibilidades actuales

del Fondo (rotación anual inferior a un tercio). Las dificultades financieras de los grupos, especialmente sus atrasos en los pagos al Fondo, administrado en ese aspecto por COOPERAMOS, les han cerrado las puertas a nuevos créditos (según la política adoptada por las entidades que manejan el proyecto). El grupo precooperativo de confecciones, ASOARCO, por ejemplo, debe \$700 mil al proyecto (US\$1430) desde hace varios años, y no ha podido contar con más crédito para capital de trabajo, que necesita para recuperarse, porque es deudor moroso (el plan de refinanciación al que se le admitió, no incluye nuevos créditos, sino prolongación del plazo, únicamente!).

1.5. La principal actividad de COOPERAMOS en la actualidad (la única entidad que hoy tiene alguna actividad en la práctica) es la recuperación de cartera: cobro judicial, avalúo de activos ofrecidos en pago, etc. Parte de esa peculiar manera de manejar el proyecto, es quizás el hecho muy extraño de que COOPERAMOS aparezca también entre los usuarios de los créditos!

1.6. En relación con los grupos precooperativos encargados del mantenimiento de vías, la visita realizada permite concluir que esos grupos están siendo explotados en la práctica por el MOPT. Se los trata como empresas cooperativas para efecto del pago integral, pero no se les deja ninguna autonomía empresarial en la negociación de los contratos, en la organización del trabajo, en la utilización del tiempo que logren economizar en su labor, en la contratación de trabajos en otros frentes, etc. Para todos estos efectos se los trata como empleados del MOPT, que salen más económicos porque no gozan de prestaciones sociales ni de seguridad social. Estos grupos no están recibiendo ninguna asistencia técnica en aspectos empresariales, y como van, no tienen ninguna perspectiva de progresar.

2 - Factores de éxito o fracaso:

2.1. La conformación de los grupos fué improvisada, quizás por la prisa de crear oportunidades de trabajo. No se examinó la coherencia interna de los grupos, ni los problemas de compatibilidad entre los socios; no se aseguró la presencia de personas con alguna experiencia o la aptitud y vocación real de las inexpertas. Por ellos los grupos cambiaron con mucha rapidez de socios. Los que aún existen, han logrado llegar a grupos más homogéneos y estables.

2.2. Hubo una financiación deficiente de la asistencia técnica. Se le dió demasiado peso al aporte directo del proyecto, en relación con los pagos hechos por el usuario del crédito, y se presupuestaron asignaciones insuficientes que no se adicionaron oportunamente. La consecuencia fué la de que la actividad más importante, la de apoyo, fué la más corta.

2.3. No se logró la coordinación y armonía necesarias entre las tres entidades ejecutoras. Da la impresión de que actuaban independientemente, sin la unidad que proporciona una estrategia compartida. No hubo unidad de dirección.

2.4. En la práctica, la actividad "bancaria" recibió el mayor énfasis y desplazó la función promotora y de apoyo. Los planes de refinanciación no se hicieron sobre proyecciones realistas, ni con la preocupación de prestar la ayuda que requería el grupo precooperativo para salir adelante. Más parece haber primado el interés de recuperar el dinero (con lo cual no se conseguía ninguno de los dos objetivos).

2.5. Faltó supervisión por parte de las entidades firmantes del convenio que le dió vida al Subprograma. En el caso del PNUD fué un error (cometido con la mejor intención) el haberle cedido su representación a los usuarios de los créditos. Se ha debido garantizar la presencia de estos sin abandonar la función de supervisar y orientar. En la práctica, no se les dió a los usuarios el poder ni las facultades suficientes para intervenir, ni se les ayudó a tomar conciencia de la importancia de su papel en la Junta o Comité del proyecto.

2.6. Los informes financieros que periódicamente se presentaban sobre la ejecución del proyecto, eran muy deficientes, y no permitían un seguimiento adecuado. Las explicaciones que se dieron durante la visita realizada a COOPERAMOS, contribuyeron a aumentar la confusión sobre el sentido de dichos informes.

2.7. El proyecto no tuvo las correcciones y los ajustes que necesitó durante su ejecución, en forma oportuna. Un ejemplo claro es el de la deficiente asignación de recursos para asistencia técnica.

3 - Ajustes:

3.1. Es necesario cambiar radicalmente la "filosofía" del proyecto, orientándolo predominantemente a la promoción y apoyo de los grupos precooperativos y asociativos. Aún se está a tiempo de salvar varios grupos. Ello no significa que se debe donar el dinero o dejar que se pierda. Significa que el mejor camino para recuperar e incluso fortalecer el Fondo Rotatorio, es el de ayudar a que las cooperativas y grupos asociativos se fortalezcan y tengan éxito. Se debería pensar, por ejemplo, en promover la organización de la comercialización.

3.2. Si los recursos no se están utilizando no es porque no haya demanda o porque no se necesiten. Es conveniente estudiar una forma diferente de administrarlos. Por ejemplo, responsabilizando a una sola entidad para que administre el Fondo Rotatorio de aquí en adelante, con la libertad de

contratar los servicios que sean necesarios de otras entidades, públicas o privadas. Se debería explorar la posibilidad de entregarle el Fondo, a COOPACAL con la asistencia de FUNDESCO y una supervisión efectiva, en la que convendría que estuviera presente el PNUD y el sector privado (además de la vigilancia que debe ejercer DANCOOP o la Superintendencia Bancaria). COOPACAL tiene la ventaja de tener la sede en Lérída, en el lugar donde actúan y luchan los damnificados por sacar adelante sus negocios (ya existe una solicitud de COOPACAL en ese sentido).

3.3. Cualquiera que sea la nueva alternativa para el manejo del Fondo de aquí en adelante, sería conveniente que la entidad que controle su administración (así lo haga por contrato fiduciario) también aporte recursos para que se vea comprometida en el éxito o en el fracaso de su gestión.

3.4. Se debe pensar en trasladar parcialmente la propiedad del Fondo a los grupos precooperativos, mediante una transacción de venta, en términos y plazos ajustados a las posibilidades de los grupos. Es importante que estos sientan el Fondo como suyo y se comprometan con él.

4 - Lecciones:

4.1. De nuevo surge el tema de la supervisión cercana de los proyectos como necesaria para impedir que se aparten de su orientación inicial y para hacer los ajustes que sean indispensables en forma oportuna.

4.2. En la creación de oportunidades de empleo no se debe caer en la tentación de la prisa. Es indispensable cuidar que se den todas las condiciones de la "línea" en la que se encuentra la actividad productiva que se quiere promover: provisión de materias primas, capacitación técnica, organización empresarial proporcionada al tamaño de la empresa, crédito adaptado a la naturaleza del negocio y a las capacidades de la empresa, comercialización, transporte, auditoría, autoevaluación, etc.

SEXTO SUBPROGRAMA: "Reactivar la capacidad productiva agropecuaria de la región promoviendo modalidades asociativas y apoyando a productores de bajos ingresos".

Se examinó el funcionamiento de la actividad crediticia del proyecto destinada a financiar el capital de trabajo de empresas comunitarias campesinas. Con ese propósito se visitaron dos empresas precooperativas agropecuarias (SANTA CECILIA con 12 familias y LA UNION con 6 familias), se hicieron dos reuniones con funcionarios del Comité de Cafeteros del Tolima, una con un funcionario vinculado a la administración del Fondo Rotatorio, y otra con un extensionista agrícola encargado de la promoción u supervisión de

✓ Para cumplir dicho objetivo se convino con Fondo Rotatorio administrado por el Comité de Cafeteros el cual inicia actividades en

m

Los créditos en la zona cafetera. El Fondo Rotatorio se inició con una monto de \$240 millones, de los cuales el PNUD aportó \$70 millones, RESURGIR \$80 millones y el Comité de Cafeteros \$90 millones. La operación "bancaria" la administró el Banco Cafetero mediante un contrato de fiducia.

1 - Resultados:

- ✓ 1.1. Los créditos otorgados en la zona alta, predominantemente a propietarios de fincas cafeteras damnificados por la lluvia de ceniza que se produjo en los días de la erupción, ~~han tenido la atención directa de los Comités de Cafeteros de los municipios donde se ubica el predio y han funcionado bien.~~ Los recursos *se utilizaron* se han utilizado para financiar proyectos de diversificación de cultivos, especialmente permanentes (como el del aguacate que ahora empieza a producir) y en menor proporción a la adquisición de predios. Estos créditos han superado en cantidad (no en monto) a los de la zona baja.
- ✓ 1.2. En la parte baja, adyacente al área cubierta por la avalancha y a la zona de máximo riesgo, donde se ubicaron los damnificados que sufrieron los peores *perdidas* daños, se han otorgado un número inferior de créditos, aunque los montos han sido superiores por la naturaleza de los cultivos temporales propios de suelos planos, intensivos en maquinaria agrícola. Los recursos se han destinado casi exclusivamente a financiar el capital de trabajo, ~~por semestres.~~ Estos créditos han sido atendidos por técnicos extensionistas del INCORA, pero han tenido serias dificultades:
- a) Los grupos comunitarios precooperativos han sufrido continuos cambios en su integración, lo cual ha sido causa y efecto a la vez de muchas dificultades para el trabajo solidario.
 - b) Las dificultades internas de los grupos se han solucionado frecuentemente a través de sucesivas particiones que, en algunos casos, han reducido el tamaño de los predios hasta niveles no explotables económicamente, sin que ninguna norma o entidad coordinadora lo impida. En la misma extensión de tierra, los grupos pasaron de 8 a 15 en el lapso de un año.
 - c) Existe una resistencia en la mayoría de los grupos a pagar las cuotas previstas para la amortización de la tierra que se les entregó. Esa resistencia, apoyada en el argumento de que esas tierras fueron adquiridas con recursos que les fueron donados a los damnificados por la comunidad internacional, ha sido alimentada por las actitudes contradictorias de los funcionarios oficiales, particularmente del INCORA, que en algunos casos afirman que se deben pagar las tierras y en otros afirman lo contrario. En el proyecto incial se había previsto que los grupos debían pagar la tierra con créditos otorgados

en condiciones muy blandas (intereses del 4% anual, seis veces inferiores a los créditos de fomento del sector agropecuario) con plazo de 15 años.

d) Por causa de la confusión creada alrededor de los créditos para la adquisición de tierras y del no pago de las cuotas, aún no se han entregado títulos de propiedad a los grupos precooperativos sobre la tierra que les fue asignada (grupos entre 12 y 15 familias con 10 a 15 hectáreas en promedio por familia). Esto les ha impedido acceder a otras fuentes de crédito, por la imposibilidad de ofrecer garantías reales. Por esa razón los grupos carecen de financiación de mediano o largo plazo para inversiones, compra de maquinaria y equipo, construcción de infraestructura productiva (bodegas, talleres, sistemas de riego).

e) No existe ninguna cooperación ni acción solidaria entre los grupos, necesaria para solucionar problemas de linderos entre sus predios, o coordinar una mejor utilización de maquinaria que les fue donada para uso de todos.

f) En la actualidad se percibe "desgano" en los socios de algunos grupos. Están más a la espera de una oportunidad para abandonar el campo. Se observa el caso de socios que no trabajan en la empresa comunitaria, sino en la zona urbana, y en su lugar contratan quien los remplace en las labores agrícolas de su grupo precooperativo. Hay un grupo en el que ninguno de los socios trabaja la tierra. Viven y trabajan en la ciudad (muchos de ellos son profesionales) y contratan mano de obra para explotar la "finca".

g) Por las informaciones primarias que se obtuvieron, algunos grupos tienen dificultades para producir los excedentes que necesitan las familias para vivir.

h) Aún hay empresas que no han solucionado el problema de la vivienda, del agua y de los servicios básicos mínimos dentro de la "finca".

2 - Factores de éxito o fracaso:

2.1. En el caso de los créditos de la parte alta, atendidos directamente por el Comité de Cafeteros, un factor muy positivo ha sido la vinculación gremial de los beneficiarios con el propio Comité.

2.2. También ha sido factor positivo en esos créditos, la experiencia y la eficiencia del Comité y el Banco Cafetero en el manejo de créditos de fomento y de diversificación. El proyecto se adaptaba perfectamente a los lineamientos del Programa de Diversificación de Zonas Cafeteras (PRODESARROLLO), adelantado por la Federación desde hace más de 15 años.

2.3. El buen funcionamiento de algunas empresas cooperativas en la parte baja, se debe a que eran grupos formados desde antes de la tragedia, de usuarios del Instituto de Reforma Agraria (INCORA).

2.4. Un factor determinante de las enormes dificultades de los créditos otorgados a los damnificados de la zona baja, fué la falta de criterio en la selección de las familias que conformarían los grupos precooperativos o las empresas comunitarias a las que se les entregarían las tierras. La prisa por resolver el problema de damnificados que exigían soluciones y por ejecutar el programa (otra vez la presión por cumplir metas físicas y mostrar realizaciones), desplazó la necesidad de aplicar criterios socioeconómicos en la conformación de los grupos: no se examinó la experiencia previa ni la vocación real de los beneficiarios (se admitieron personas que nunca habían trabajado en el campo y que lo único que aspiran es a salir de él tan pronto como puedan); en algunos casos no se tuvo en cuenta la verdadera necesidad de los damnificados (ello explica que se hayan entregado fincas a grupos de profesionales que jamás pensaron en irse a trabajar al campo, o a personas que han contratado asalariados para explotar la "finca" que les fué adjudicada).

2.5. Faltó un claro concepto jurídico que impidiera la división sucesiva de los predios, como solución a las dificultades internas de los grupos. Se hubiera podido, por ejemplo, explorar la posibilidad de conformar sociedades anónimas indivisibles, en las cuales la propiedad estuviera representada en acciones y no en hectáreas, que garantizaran una extensión de tierra económicamente explotable.

2.6. Muy negativo ha sido el efecto de la indefinición y de las contradicciones de los organismos oficiales sobre el tema del pago de las tierras y de la titulación. Ello ha contribuido a exasperar, a desanimar y a dividir internamente a los grupos. Aunque no es fácil determinar las causas de la indecisión gubernamental, a ella ha contribuido la falta de claridad sobre la manera como se deben manejar esta clase de programas, el facilismo ante los problemas, la actitud paternalista de algunos funcionarios y el temor a asumir costos políticos.

2.7 La indecisión de las entidades responsables ha sido complementada por la ingerencia de otras entidades (nacionales e internacionales) que han actuado en la zona, que han exhortado a no pagar y que han propiciado la difusión de la falsa idea de que todo fué producto de donaciones internacionales.

2.8. Se percibe una clara presión de algunos líderes que les impide a los socios o a los grupos individuales asumir una posición propia frente al problema del pago de la tierra. Esto a pesar de que reconocen que las cuotas mensuales que dicho pago exigiría de cada familia están dentro de sus posibilidades.

2.9 Ha sido insuficiente (y deficiente?) el apoyo y la asistencia en procesos de organización comunitaria y en los específicos de un grupo precooperativo o asociativo. Problemas como los de vivienda, agua potable, y otros servicios básicos, no han tenido el aporte solidario sino en grupos excepcionales. La fachada comunitaria parece más bien impuesta desde fuera y no internalizada.

2.10. Ha sido muy deficiente la asistencia técnica en aspectos administrativos, financieros y empresariales. La falta de transparencia y claridad en las cuentas, pudo haber contribuido a generar conflictos internos en algunos grupos. El vacío en la asistencia técnica es muy notorio en productos "nuevos" en la zona y en ganadería.

3 - Ajustes:

3.1. Debería estudiarse la posibilidad de destinar la totalidad del Fondo Rotatorio a los usuarios de la parte baja, que son los más necesitados, aunque no sin antes exigir la solución a sus problemas más importantes. La recomendación, aunque parece contradictoria con la observación del buen desempeño de los créditos en la parte alta, obedece a la consideración de que los usuarios de esta última, prácticamente todos cafeteros, cuentan con la atención de la Federación de Cafeteros y de sus Comités, con recursos del Fondo Nacional del Café. El Fondo Rotatorio se requeriría en su totalidad para apoyar las empresas comunitarias de la zona baja. Sobre la administración del Fondo Rotatorio, son válidas las observaciones hechas con relación al Fondo para grupos precooperativos urbanos (vincular a la entidad responsable de la administración, vincular con capital a los usuarios, esquema de fiducia, supervisión cercana, asesoría, etc.)

3.2. Es urgente resolver la indefinición existente con respecto al pago de la tierra. Una alternativa que podría considerarse es la de proponerles a los socios de todas las empresas comunitarias que con el recaudo de los créditos que paguen por la tierra, en las condiciones blandas previamente establecidas, se fortalecerá el Fondo Rotatorio actualmente existente en beneficio de los créditos para capital de trabajo y para inversión que están necesitando. En otras palabras, que paguen (lo cual es importante para comprometerlos con la solución a sus problemas) pero que los recursos seguirán siendo de ellos en forma de su participación en el Fondo Rotatorio.

3.3. Es indispensable producir un esquema jurídico para las empresas comunitarias, que impida el desmembramiento y la partición de las unidades mínimas explotables desde el punto de vista económico. Para ello se debe aprovechar el actual interregno producido por la carencia de títulos. En cualquier caso, la solución hay que buscarla con la participación activa de los socios de las empresas comunitarias.

3.4. En muy importante reorganizar y orientar mejor la asistencia para la organización de las formas asociativas, cooperativas o no y para la participación comunitaria. La solución de los problemas de vivienda y de servicios básicos, brinda una ocasión propicia para ello. Se podría aprovechar la experiencia y asesoría de los grupos con antigua formación cooperativa agraria (BLEDONIA y SANTA CECILIA).

3.5. La nueva versión del Fondo Rotatorio, deberá estar en capacidad de llenar el vacío en materia de asistencia técnica en aspectos administrativos y financieros.

4 - Lecciones:

4.1. La prisa es pésima consejera cuando se trata de trabajar con la comunidad y de promover organizaciones asociativas y participativas. Es muy importante vincular a los beneficiarios en el diseño de las fórmulas, pero partiendo de una idea clara de los objetivos y de las políticas.

4.2. La política paternalista de donaciones produce en los beneficiarios una actitud pasiva y exigente, primero, y luego una frustración agresiva negativista. Y lo que es peor, divide internamente a la comunidad y obstaculiza las acciones solidarias.

SEPTIMO SUBPROGRAMA: "Rehabilitar profesionalmente a los minusválidos en ocupaciones apropiadas del área rural o urbana e incorporarlos a la producción".

1 - Resultados:

1.1.

2 - Factores de éxito o fracaso:

3 - Ajustes:

4 - Lecciones: