

# Contenido

## REPÚBLICA DE COLOMBIA Contraloría General de la República

Contralor General de la República  
*Carlos Ossa Escobar*

Vicecontralor General de la República  
*José Félix Lafaurie Rivera*

Contralor Delegado para  
Defensa, Justicia y Seguridad  
*Dagoberto Quiroga Collazos*

Director de Estudios Sectoriales  
*Germán Enrique Nova Caldas*

Director de Vigilancia Fiscal  
*Benjamin R. Collante Fernández*

Profesionales  
*Élver Jesús Lemus Varela*  
*Luis Arenas Vega*

Asesor  
*Luis B. Carvajal C.*

Este documento fue elaborado con la cooperación de las Direcciones de Estudios Sectoriales y de Vigilancia Fiscal de las Contralorías Delegadas para los sectores: Medio Ambiente, Agropecuario, Social, Infraestructura, Gestión Pública e Instituciones Financieras, Economía y Finanzas y Participación Ciudadana.

### Contraloría General de la República

Calle 17 N° 9-82  
Teléfonos: 281 6300-282 3754  
Bogotá, D.C., Colombia  
Agosto 2002  
[www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)

**Coordinación Editorial:** Liliana Gaona García

**Edición:** Mario Villamor Duque

**Diagramación:** Yenny Liliana Pérez

**Portada:** Néstor Patiño Forero

**Impresión:** Imprenta Nacional

<b>Presentación</b>	5
<b>Introducción</b>	7
<b>Financiación</b>	13
Cooperación internacional	14
Ejecución de los recursos de crédito	15
Bonos de solidaridad para la paz	16
Disponibilidad de recursos	16
<b>Evaluación de los componentes del Plan</b>	19
Solución negociada del conflicto	19
Iniciativa contra el narcotráfico	20
Erradicación voluntaria Plan Nacional de	
Desarrollo Alternativo, Plante	20
Ejecución de recursos	22
Balance de la gestión	23
Política de Interdicción	24
Recuperación Económica y Social	26
Ejecución de recursos por programas	26
Empleo en Acción	26
Costos generales del programa	27
Falencias más notorias	28
Familias en acción	35
Cobertura	36
Inconsistencias en el Programa	36
Jóvenes en Acción	39
Inconsistencias en el Programa	39
Atención humanitaria	41

Comentarios finales	42
Vías para la Paz	43
Proyectos prioritarios y otros proyectos de carreteras	44
Proyectos de mantenimiento de la red terciaria	47
Proyectos de Puentes	48
Proyectos Fluviales	50
Conclusiones	52
Evaluación de las obras de infraestructura	53
Control ciudadano al Plan	54
La Justicia y el Plan Colombia	57
Manejo ambiental	60
Observaciones sobre el plan de manejo aprobado	60
Quejas de las Comunidades	61

| Anexos

Informe de la Gao al Congreso de los Estados Unidos

Compendio estadístico narcotráfico y lucha antidrogas  
en Colombia

# Presentación

Este tercer informe –último de la presente administración de la CGR– tiene dos líneas principales: en primer lugar, exponer una visión general sobre los resultados del Plan Colombia, con el propósito de advertir sobre la necesidad de introducir cambios en su estructura y realización, y, en segundo lugar, hacer una evaluación sobre la organización institucional, la forma de contratación y la ejecución parcial de los diversos proyectos contemplados en cuatro de sus programas principales: Vías para la Paz, Empleo en Acción, Familias en Acción, y Jóvenes en Acción, que, en su conjunto, representan más del 70% del total de la inversión prevista.

Para la evaluación de la contratación, se revisó, por parte de las comisiones de auditoría en el FIP y de Invías, un número representativo de contratos; en cuanto a la ejecución, se contó con la colaboración de todas las gerencias departamentales de la CGR, que hicieron visitas a las obras y realizaron encuestas entre los responsables y los beneficiarios de los proyectos, para verificar su cumplimiento y estado de avance.

Son múltiples y enriquecedoras las conclusiones que se obtuvieron del ejercicio realizado, que sería difícil sintetizar en esta presentación. No obstante, conviene resaltar ciertos puntos fundamentales, cuya explicación detallada se encontrará en el cuerpo del informe:

1. Un indiscutible éxito de la gestión del actual gobierno –y, obviamente, de la ejecución del Plan Colombia– es haber logrado un amplio reconocimiento de la responsabilidad compartida de la comunidad internacional en la lucha contra la droga. Sin embargo, ésta no se ha traducido, hasta el presente, en actos concretos de apoyo, con excepción de EE.UU., sino en política diplomática, especialmente de los países europeos, tal vez con excepción de España.
2. La persistencia del Gobierno, frente a todas las dificultades, y la torpeza de las fuerzas insurgentes en mantener su política de secuestros y de ataques a la población civil, en un entorno de alta sensibilidad frente a estos actos–después del 11 de septiembre de 2001– logró que en la comunidad internacional se desconceptuara a los grupos armados como organizaciones políticas insurgentes y se les calificase como terroristas, con lo cual se debilita y dificulta su acción internacional.
3. Sin embargo, visto en su conjunto, el Plan Colombia registra más frustraciones que éxitos en

el logro de sus objetivos fundamentales. Si se examina la efectividad de sus cuatro componentes básicos, es forzoso reconocer que los logros son escasos. El primer componente –el más importante, claro está– era la solución política negociada del conflicto; pero el hecho cierto es que, luego de tres años, el proceso concluyó sin ningún resultado positivo y con un incremento notorio de las acciones bélicas. El segundo componente, la iniciativa contra el narcotráfico, no ha disminuido de manera significativa el área cultivada, ni mediante las fumigaciones, ni con los acuerdos voluntarios, lo cual demuestra que la fórmula no se aplicó en toda la extensión necesaria o que no es eficaz, como tienden a pensarlo muchos analistas. El tercero y cuarto componentes, acciones de orden socioeconómico orientadas a paliar la situación de las gentes afectadas por el conflicto, han mostrado algunos avances, especialmente en materia de obras de infraestructura y en soluciones a muy corto plazo a la situación de familias y jóvenes, pero con grandes falencias en su concepción, que las convierten en acciones de muy poca incidencia en la efectiva solución de esos problemas.

4. No es del caso considerar en detalle las razones por las cuales fracasó el proceso de paz, pero sí es conveniente dejar claro que las interpretaciones del hecho oscilan entre dos extremos: de una parte, quienes la atribuyen a la escasa voluntad del Gobierno –y de la clase dirigente del país– para haber forzado un mayor avance de las conversaciones, con propuestas audaces, que hubiesen colocado en calzas prietas a los grupos insurgentes; la validación de esta hipótesis demostraría que, en el fondo, se quería lograr una negociación sin mayores costos y sacrificios del *statu quo*. En el otro extremo se hayan quienes sostienen –y que tuvieron una amplia expresión en las pasadas elecciones– que el fracaso se debió a la mala voluntad de la guerrilla, a su poco interés en lograr una negociación efectiva. Seguramente, la interpretación correcta se encuentra entre estos dos extremos.
5. Respecto a la iniciativa contra el narcotráfico, lo cierto es que mientras la dinámica de los cultivos sea mayor que la erradicación y las tareas de interdicción no se aumenten de manera sustancial, tampoco se logrará disminuir la oferta del producto en los mercados internacionales ni debilitar a los grupos de narcotraficantes, protegidos,

a su vez, por los grupos armados. Si bien el número de hectáreas fumigadas es significativo, no alcanza los niveles que serían necesarios para reducir sustancialmente la superficie cultivada, y además los proyectos de erradicación voluntaria son modestos. A su vez, los resultados de la interdicción siguen escasos en relación con la producción. Tal es el fracaso que ya se empiezan a oír voces muy representativas, como la del diario El Tiempo, que ponen sobre el tapete el tema de la despenalización de la droga.

6. En cuanto a los programas de orden socioeconómico, como Empleo en Acción y Familias en Acción, tienen serias fallas, que los hacen de muy baja efectividad: por una parte, no se focalizaron en las zonas de mayor conflicto, sino que se desperdigaron por todo el país, y, en algunos casos, se concentraron en regiones y ciudades que no son propiamente las de mayor impacto estratégico en la lucha contra el narcotráfico y la violencia; por otra parte, la estructura misma de los proyectos es poco convincente, como el caso de Jóvenes en Acción, en el cual se destinaron recursos para programas de capacitación en actividades de poca incidencia productiva y de discutible demanda en el mercado.
7. Otro aspecto que, seguramente, será considerado por el próximo gobierno es el necesario y urgente rediseño del Plan Colombia, en cuanto se refiere a su estructura institucional, considerada desde dos ángulos: por un lado, la inconveniencia de que en la Presidencia de la República persistan varias organizaciones paralelas (con

diferentes figuras jurídicas) para el cumplimiento de objetivos similares: el FIP, el Fondo de Programas Especiales de Paz, el Plante, la Red de Solidaridad Social, la Consejería de Derechos Humanos, entre otras, cuando perfectamente podrían fusionarse y actuar de manera mucho más cohesionada. De paso, se ahorrarían recursos, especialmente en gastos de funcionamiento, muy oportunos cuando se habla de austeridad. Por otro lado, resulta necesario revisar juiciosamente la estrategia de ejecución de los proyectos con base en la contratación de organizaciones de la sociedad civil, especialmente en zonas de alto conflicto, por las resistencias que han tenido entre las comunidades, y, en las otras zonas, porque no se ha demostrado claramente que este mecanismo haya sido lo suficientemente sólido y eficaz. Conviene también examinar el modelo de contratación de recursos públicos, con base en normas de derecho privado, ante el dilema de que se sacrifique transparencia por eficacia.

8. Por último, es justo observar que, de todas maneras, los componentes sociales del Plan Colombia cuentan con una disponibilidad de recursos para este año, y el siguiente, bastante cuantiosa, superiores al billón de pesos, con lo cual se garantiza su continuidad.

Bogotá, D.C., julio de 2002

**Carlos Ossa Escobar**  
**Contralor General de la República**

---

# Introducción

Podría decirse, lacónicamente, que el Plan Colombia, como fue diseñado y concebido por el actual gobierno, después de tres años de aplicación registra resultados insatisfactorios en los dos componentes principales: la negociación con los grupos alzados en armas y la lucha contra el narcotráfico; y muestra ejecutorias y resultados dispares en los otros dos componentes: recuperación social y desarrollo institucional.

## La negociación del conflicto armado

Como lo afirma el propio texto del Plan, la solución del conflicto armado es, por decirlo así, su eje central. Dicha solución comprendía dos elementos claves: por una parte, la negociación con las guerrillas y, de otra, el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas<sup>1</sup>.

El proceso de negociación con las Farc y el ELN registra un fracaso rotundo. Con el primer grupo, ello se hizo evidente el 20 de febrero de 2002, fecha en la cual el Presidente Pastrana decretó la cancelación de las conversaciones y la suspensión de la zona de despeje; y con el segundo grupo, con la terminación de las conversaciones en La Habana.

Hoy, la situación es más grave que en el día en que se cancelaron las conversaciones de paz, por las siguientes circunstancias:

1. Se ha hecho más virulenta la actuación de la guerrilla en sus ataques contra las poblaciones y la infraestructura del país.
2. Se ha entrado en un período de zozobra, por la nueva estrategia de las Farc de socavar las bases de la gobernabilidad del país, con las amenazas de muerte a gobernadores y alcaldes en todo el país, y la respuesta del gobierno de ofrecer precio por los cabecillas de las Farc y su franca calificación de "grupos terroristas", que se ha-

<sup>1</sup> Claro que la lucha contra el narcotráfico también cumplía, en la práctica, con un objetivo antisubversivo, al debilitar una de sus fuentes principales de financiación, si no la principal; y los programas sociales también, al intentar quitarle la potencial base social que la lucha armada pudiese tener.

bía abstenido de hacer mientras estaban en curso las conversaciones.

Sin embargo, tanto el gobierno actual como el que se inaugura el próximo 7 de agosto han expresado su voluntad de conversar<sup>2</sup>, pero con nuevas condiciones, la principal de las cuales es el cese de hostilidades. Por su parte, los dirigentes de las Farc han mostrado también la misma disposición, pero con dos condicionantes explícitos: una nueva zona de despeje y un acuerdo sobre canje. Es difícil estimar la factibilidad de estos propósitos, aunque es dable pensar que en ello jugarán un gran papel la Organización de Naciones Unidas, así como el obvio interés de las Farc de recomponer su imagen en el ámbito internacional.

Desde el punto de vista fiscal, el fracasado proceso de negociación tuvo un costo directo para las finanzas del Estado, de cerca de \$20.000 millones, de los cuales una parte importante fue invertida en equipos y dotación de sedes en la zona de despeje y otra en gastos logísticos. Desafortunadamente, estas sedes y estos equipos fueron saqueados o destruidos después del cierre de la zona de distensión.

El fortalecimiento de la fuerza pública –el otro componente de esta estrategia– registró en los últimos años avances significativos, especialmente en su dotación logística y en el número de miembros activos. De 1998 a 2001, el pie de fuerza aumentó en un 11% y se adquirió material bélico por \$2 billones, cuyo rubro más importante fue el fortalecimiento aeronáutico, con lo cual se mejoró su capacidad operativa. De igual manera, se logró hasta un mayor reconocimiento de la acción positiva de la fuerza pública por parte de la ciudadanía. Sin embargo, los recientes escándalos en la Policía Nacional, relacionados con el mal uso de recursos de la ayuda estadounidense (más de US\$2 millones), han deteriorado su imagen institucional, al igual que ha renacido el escepticismo sobre la capacidad de los cuerpos armados para prevenir los ataques de los insurgentes.

<sup>2</sup> A pesar de que el nuevo gobierno fue elegido, en buena medida, precisamente por ser un crítico a fondo de la forma en que se llevaban a cabo las conversaciones por parte del gobierno Pastrana.

## Iniciativa contra el narcotráfico

En este campo, también los resultados obtenidos hasta la fecha son insatisfactorios, en comparación con las expectativas y las inversiones realizadas.

Como se recordará, dicha iniciativa tiene tres componentes principales, a saber: erradicación forzosa, erradicación voluntaria e interdicción.

En cuanto a la erradicación forzosa, debe anotarse que si bien se han fumigado cultivos de coca en los últimos dos años –2000 y 2001– sobre un total de 152.226 hectáreas, el total de hectáreas cultivadas en el mismo período suman 326.289, lo cual quiere decir, en forma clara, que la cobertura no ha sido suficiente, y probablemente no lo podrá ser en el futuro, por los factores exógenos tan dinámicos que estimulan el cultivo, tema al cual se dedicó un am-

plio espacio en el primer informe de evaluación, cuyos argumentos no han sido controvertidos hasta el presente.

Pero no sólo ha sido poco fructífera esta erradicación forzosa, sino que se ha realizado en condiciones tales que sus externalidades negativas son muy superiores a sus beneficios. Dos de las más importantes son: 1) los impactos sobre el medio ambiente de las fumigaciones con glifosato y la destrucción de laboratorios e insumos incautados, que han contaminado ríos, suelos y aire de las zonas próximas<sup>3</sup>, y aun afectado a los pobladores en algunos casos; 2) el avance de la depredación de los bosques por parte de los cultivadores, (tabla1) para huir de las fumigaciones, que se ha manifestado en la presencia de cultivos en zonas donde antes no existían.

Tabla 1

Estimación acumulada de bosques deforestados por los cultivos ilícitos (Hectáreas)				
Años	Coca(1)	Amapola(1)	Marihuana(1)	Total
1992	148.400	48.680	6.445	203.525
1993	158.800	35.418	8.910	203.128
1994	180.000	50.685	8.895	239.580
1995	203.600	16.350	7.479	227.429
1996	268.800	15.750	7.500	292.050
1997	318.000	16.500	7.500	342.000
1998	312.800	18.375	7.500	338.675
1999	640.476	16.250	3.000	659.726
2000	653.156	16.250	2.838	672.244
2001	652.000	5.117	2.838	659.955

**Fuente:** Dirección Nacional de Estupefacientes DNE, "Lucha de Colombia contra las drogas ilícitas, acciones y resultados 1999-2000", (1) Estimación por el grupo de trabajo de la auditoría de la Contraloría General de la República.

Tabla 2

Erradicación manual y/o mecánica (en hectáreas)						
Cultivo	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Coca	2.254	3.126	1.045	3.500	3.527	13.452
Amapola	345	181	174	75	77	852

**Fuente:** Informe Dirección Nacional de Estupefacientes, año 2000 y "La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas, acciones y resultados 1999-2000". Según la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, se estima que la erradicación manual para 2002 es de 3.554 y 78 hectáreas de coca y amapola, respectivamente.

<sup>3</sup> Sin desconocer, claro está, los graves impactos ambientales de los propios cultivos de coca, amapola y marihuana, y de la producción de cocaína y opio, especialmente. Debe observarse, de todas maneras, que aún no se ha puesto en marcha el Plan de Manejo Ambiental, ordenado por el Ministerio del Medio Ambiente. Véase al respecto, el informe sobre este tema publicado por la Contraloría Delegada del Medio Ambiente de la CGR.

Sobre la erradicación voluntaria, cabe decir que, si bien su intención es plausible, la acción que se ha desarrollado hasta la fecha es más retórica que real, como lo comprueba el hecho de que el número de pactos con comunidades sólo cubre un 30% del total de familias involucradas en pequeños cultivos, y que el número de hectáreas sustituidas, aun con cifras oficiales, alcanzan magnitudes muy pequeñas en relación con la dimensión de los cultivos en pequeños latifundios.

Pero el problema más grave radica en que las propuestas de desarrollo alternativo son modestas, lo cual no permite esperar que las familias comprometidas en estos cultivos ilícitos vean en ellas, además de razones de orden ético y de solidaridad social, incentivos suficientes para vincularse a estas sustituciones. Mas aún, a raíz de la erradicación forzosa de los cultivos comerciales, una gran masa de la población vinculada a los mismos quedará cesante, y muy seguramente tratará de sobrevivir con pequeños cultivos o vinculándose a los grupos insurgentes, tal como se planteó en el segundo informe de evaluación del Plan.

En cuanto se refiere a la interdicción, cabe observar que se han aumentado los medios técnicos para llevarla a cabo, especialmente con la formación de batallones antinarcóticos y helicópteros<sup>4</sup>, pero no existe evidencia suficiente que permita afirmar que los resultados de este esfuerzo alcancen cifras superiores a las que históricamente se han logrado (ver capítulo Política de interdicción). En el 2002, de mantenerse la tendencia observada en los primeros cuatro meses, los resultados serían similares a los de los años anteriores.

### **Acciones de orden social y económico**

La ejecución presupuestal en el período del 1 de enero de 2000 al 30 de junio de 2002, registra un 73,66% de cumplimiento, lo cual no resulta bajo. Pero es de anotar que tres de los programas más importantes, como son: Empleo en Acción, Familias en Acción y Gestión Humanitaria, arrojan porcentajes de cumplimiento mucho menores.

A ello debe agregarse, como se señala en este informe, que los programas no han tenido una equitativa distribución regional y según las necesidades de las diversas comunidades, toda vez que se realizó de

acuerdo con la capacidad de presentar y tramitar proyectos por las propias regiones y no en respuesta a sus necesidades reales. De allí que se observe, en muchos casos, que las regiones de un mayor desarrollo relativo han obtenido una proporción mayor de los recursos, en perjuicio de aquéllas con mayores problemas relacionados con el narcotráfico y la violencia, objetivos básicos del Plan.

Es de anotar, finalmente, que esta falta de focalización y de integración de las acciones del Plan sobre las zonas de mayor conflicto es uno de los mayores defectos en su concepción. Resulta curioso, por decir los menos, que las acciones sociales se adelantan más en las grandes ciudades y departamentos que en la regiones donde el conflicto armado y la presencia de cultivos ilícitos son más agudos.

### **Administración del Plan**

Los tres instrumentos principales del Plan han sido: el Fondo de Programas Especiales para la Paz; el Fondo de Inversión para la Paz-FIP; y el Fondo Plante o Plan Nacional de Desarrollo Alternativo.

El primer Fondo, de Programas Especiales para la Paz, fue creado mediante la Ley 368 de 1997, como una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República-Dapre, cuyo objeto es la financiación de programas de paz encaminados a fomentar la reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas. Mediante este Fondo, se realizaron las erogaciones para el proceso de paz de esta administración, por un monto cercano a \$20.000 millones; tiene una estructura administrativa relativamente sencilla, compuesta por seis funcionarios de la Presidencia y 85 profesionales contratados por prestación de servicios.

El Fondo de Inversión para la Paz-FIP, fue creado mediante la Ley 487 de 1998, y reglamentado por el Decreto 1813 de 2000, como una cuenta especial del Dapre, sin personería jurídica, que se administra como un sistema separado.

El tercer fondo es el Plante o Plan de Desarrollo Alternativo-PNDA, creado mediante el Decreto 472 de 1996, como un fondo cuenta del mismo Dapre; tiene trece funcionarios de Presidencia y una nómina de consultores de 180 profesionales, con un costo al año superior a los \$5.000 millones.

Toda esta estructura, que canaliza parte importante de los recursos del Plan, presenta serios problemas en su concepción, administración y operación, por

<sup>4</sup> Aunque las labores de interdicción aérea han estado suspendidas por parte de EE.UU.

lo cual es dable pensar en una reforma a fondo. Las principales deficiencias observadas en cuanto al FIP son las siguientes:

1. Aunque se trata de un Fondo-Cuenta, hoy dispone de una estructura administrativa y operativa que no se compadece con la idea básica de ser un intermediario para la colocación de los recursos del Plan. Tiene una planta de diecisiete profesionales del Dapre adscritos a este Fondo y una nómina de 592 consultores de todo orden, con un costo que supera los \$9.000 millones al año. De acuerdo con el esquema original, establecido en la ley de creación, los proyectos por desarrollar debían ejecutarse mediante convenios y contratos, tanto con entidades de la sociedad civil como del propio Estado, a los cuales se les entregarían los recursos correspondientes. Así las cosas, el FIP tendría una operación relativamente sencilla. Sin embargo, hoy se ha convertido en una organización altamente compleja, que, de alguna manera, establece un paralelismo con las funciones propias del Dapre, especialmente en materia de revisión jurídica, evaluación y control.
2. Si bien las normas que lo crearon y reglamentaron indican que sus contratos se podrán realizar conforme al derecho privado, existen programas, como el de Vías para la Paz, en los que se realizan conforme a la Ley 80 de 1993, por exigencia de la Corporación Andina de Fomento, aquéllos que se ejecutan a través de entidades públicas, en las cuales son de forzosa aplicación las normas del estatuto de contratación; así las cosas, existe una cierta incongruencia entre la potestad que tiene el FIP para contratar según el derecho privado y la realidad de los hechos en los programas manejados por entes públicos. En la práctica, la forma de contratación privada sólo es aplicable en los programas manejados directamente por el Dapre-FIP, que son: Jóvenes en Acción y Familias en Acción.
3. En el caso de Jóvenes en Acción, el FIP contrata directamente con las entidades capacitadoras, que tienen la responsabilidad de impartir los cursos para los jóvenes entre 18 y 25 años. Para Familias en Acción, se opera de manera directa, mediante convenios celebrados con entidades financieras para el pago de los subsidios; como organismos colaboradores se encuentra el ICBF y los municipios, por intermedio de los consejos municipales de política social.

Por su parte, el Plante es también un Fondo-Cuenta, pero funciona casi como una entidad independien-

te, salvo el ritual de la firma por parte del Dapre de los contratos respectivos. Tiene toda una red de operación y administración en el país, que duplica, en cierta manera, la que corresponde a las demás dependencias del Estado.

La Red de Solidaridad es un establecimiento público del orden nacional, que tiene dentro de sus funciones propias, programas y actividades similares a las del FIP y el Plante.

En estas condiciones, no se ve la conveniencia de mantener organizaciones paralelas, con una alta complementariedad; por lo que, en gracia de ahorro y unidad de criterio, deberían fusionarse.

Por último, merece una mención especial la estrategia de vinculación de organizaciones de la sociedad civil a las acciones del Plan Colombia, a raíz de la experiencia del Forec en la reconstrucción del Eje Cafetero. Aunque el esquema del FIP es diferente en ciertos aspectos, tiene similitudes. La más importante consiste en que entre los propios ejecutores de las obras o prestadores de los servicios, especialmente en el programa Empleo en Acción, aparecen unas organizaciones que cumplen el papel de facilitadoras y coordinadoras de los trabajos, denominadas Organismos Gestores, que pueden ser ONG u otros tipos de agrupaciones de la sociedad civil.

Estas organizaciones, en el caso del Eje Cafetero, aunque despertaron resistencias en un comienzo, lograron aceptación, tanto por su gestión misma como porque se trataba de una ciudadanía con un cierto nivel de desarrollo de la solidaridad y el tejido social, y con una plena conciencia del papel de organismos no gubernamentales, como la Federación Nacional de Cafeteros, que venía actuando por décadas en la región.

Aparte de algunos problemas en la selección de las ONG, que se están verificando por la CGR, el trasplante mecánico de esta fórmula operativa a las zonas de mayor conflicto, como el Magdalena Medio, Putumayo y Caquetá, no fue la más aconsejable, porque las condiciones sociales, políticas y económicas no eran similares a las del Eje Cafetero. Allí, la presencia de organizaciones foráneas realmente es considerada como una intromisión y un desconocimiento de los esfuerzos locales. Por esta razón, debe replantearse el esquema, para darle mayor juego a las organizaciones locales y a las mismas organizaciones y entidades estatales.

Una argumentación similar podría plantearse con respecto a la tarea cumplida en otras regiones, en las cuales es necesario evaluar, como lo ha propues-

to la propia Confederación de ONG, los éxitos y fracasos en la vinculación de innumerables organizaciones no gubernamentales.

De otro lado, la administración de los recursos del Estado por parte de las ONG, la participación directa de los órganos gestores y la falta de control del FIP en la operatividad de los programas, pueden ocasionar el incumplimiento de las metas programadas, dados los condicionamientos de orden político, como sucedió con la denuncia hecha en desarrollo de la audiencia pública realizada en Barrancabermeja, en

la que se afirma que una asesora de una ONG era, a su vez, el segundo renglón de una lista a la Cámara.

A la luz de lo antes expuesto, la CGR considera necesario que la selección, contratación y ejecución de los programas del Plan Colombia, mediante la participación de las organizaciones civiles, especialmente las ONG, se haga en forma objetiva, y se ejerza un adecuado seguimiento, con el fin de garantizar la adecuada inversión social. Cabe anotar que si ello no se cumple, es evidente el riesgo en la administración de los recursos.

# Financiación

Los recursos disponibles para la ejecución del Plan no han tenido un aumento significativo. En el informe anterior se reportó un total de US\$2.097 millones, con corte al 31 de agosto de 2001, y en esta ocasión, a junio 30 de 2002, se pasa a US\$2.457 millones. La diferencia, de US\$360 millones, obedece

al nuevo crédito obtenido con el BID, por US\$63 millones, para la construcción de infraestructura social y gestión comunitaria; el aumento en la deuda interna de bonos de paz, en US\$191 millones; y la cooperación internacional de otros países, especialmente los europeos, por US\$106 millones.

Tabla 3

Financiación del Plan Colombia* a junio 30 de 2002 (en millones de dólares)			
Concepto	Valor Parcial	Subtotal	Total
<b>Deuda pública</b>			<b>1.491</b>
Interna, bonos de paz **		534	
Externa, créditos		957	
-CAF	362		
-BID	333		
-Birf	250		
-ICO España	12		
Subtotal Deuda Pública			
<b>Cooperación internacional</b>			<b>966</b>
Estados Unidos de América		860	
-Lucha contra el narcotráfico	642		
-Acción social	218		
Otros países		106	
Unión Europea	31		
Otros	75		
<b>Total</b>			<b>2.457</b>

\* El Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley 107-115, del 10 de enero de 2002, mediante la cual se destinan recursos para apoyar la lucha antidrogas en la región andina de Sudamérica, por valor de US\$625 millones. Se ordena, además, que el monto apropiado con destino al Usaid no debe ser inferior a US\$215 millones, y deben ser destinados a programas económicos y sociales. La distribución de estos recursos aún no se ha dado, e incluye a varios países de Sudamérica, entre los que se encuentra Colombia. En la actualidad, se adelantan gestiones internacionales para lograr una adecuada participación en dichos recursos.

\*\* El valor de los bonos de paz recaudados a marzo de 2002, asciende a \$1.229.676 millones, que fueron convertidos a dólares a una tasa representativa del mercado de \$2.300.

## Cooperación internacional<sup>5</sup>

En términos de cooperación internacional, los Estados Unidos de América es el país que más apoyo económico ha realizado, con una ayuda de US\$860 millones, de los

cuales US\$218 millones corresponden a inversión social, y los restantes US\$642 millones son para la lucha contra el narcotráfico, como se aprecia en la tabla 3.

Tabla 4

Cooperación internacional no reembolsable a junio 30 de 2002 (en millones de dólares)			
Países	Valor anunciado	Acuerdos efectivos	Destinación
Alemania	18,00	1,92	Fortalecimiento institucional y programas sociales
Bélgica	10,10	4,30	Derechos humanos
Canadá	40,00	12,00	Buen gobierno y derechos humanos
Unión Europea	126,00	31,32	Laboratorio de paz en el Magdalena Medio
España	24,00	19,00	Lucha contra la pobreza y medio ambiente
Finlandia	2,20	-	
Francia	18,00	-	
Italia	5,00	-	
Japón	5,00	5,00	Proyectos productivos
Noruega	20,00	9,00	Derechos humanos
Países Bajos	7,20	4,60	Desarrollo alternativo y derechos humanos
Reino Unido	7,02	-	
Suecia	20,00	13,10	Derechos humanos-Proceso de Paz
Suiza	20,50	6,08	Derechos humanos y cultura de paz
Total	323,02	106,32	

**Fuente:** Oficina de Gestión Internacional del Fondo de Inversión para la Paz.

Las características de la cooperación, resumida en la tabla anterior, son:

**Alemania:** en los programas desarrollo de la paz y manejo de crisis, política ambiental y manejo sostenible de los recursos naturales, ha comprometido recursos, como consta en el acta sobre negociación de la cooperación financiera y técnica entre ambos países, en julio de 2001.

**Bélgica:** canaliza sus aportes a través de sus propias ONG, en el programa Prevención de Conflictos.

**Canadá:** viene apoyando programas de derechos humanos y, en particular, en materia de desplazados y de género. Según las últimas aproximaciones, se propone trabajar en programas de inversión en la zona del Catatumbo, Norte de Santander.

**Unión Europea:** aprobó una asignación presupuestal para la cofinanciación del primer laboratorio de paz en el Magdalena Medio.

**España:** anunció cooperación para la lucha contra la pobreza y protección del medio ambiente, educación, derechos humanos y cultura para la paz.

**Finlandia:** no existe respuesta oficial a la propuesta colombiana.

**Francia:** no existe respuesta oficial a la propuesta colombiana.

**Italia:** presentó el proyecto "Cultura de Paz y Desarrollo Humano", para los departamentos del Cauca,

<sup>5</sup> La conformación de la información, en términos de cooperación internacional, es bastante dispendiosa, circunstancia que no permite hacer un adecuado seguimiento, más aún cuando la ejecución de los recursos la efectúan los organismos internacionales por intermedio de organizaciones no gubernamentales. Para poder ejercer un mayor control, la CGR considera, que es necesario repensar, en términos de diplomacia colombiana, los mecanismos que faciliten el manejo sobre los avances físicos en la realización de las obras, para poder informar a la opinión nacional e internacional.

Meta y Bolívar, el cual fue revisado por las instituciones colombianas. Se envió una propuesta en 2001, sobre la cual se está en espera de la respuesta del gobierno italiano.

**Japón:** los recursos se destinarán a atender los desplazados y la población vulnerable, a través de las organizaciones internacionales: CICR, Acnur y PMA, para proyectos comunitarios relacionados con prevención y atención de violencia de género, con ONG y la Agencia de Cooperación Japonesa, con duración de tres años.

**Noruega:** ha invertido US\$9 millones, entre 2000 y 2001, en derechos humanos, atención humanitaria y proceso de paz. Estos recursos se han canalizado a través de ONG noruegas y organismos multilaterales.

**Países Bajos:** ha canalizado su cooperación a través de entidades estatales, organismos multilaterales, ONG locales e internacionales. Además, ha efectuado donaciones mediante convenio adelantado con el Ministerio del Medio Ambiente, para programas en la Sierra Nevada de Santa Marta.

**Suecia:** en 2001, efectuó algunas inversiones, y se espera que para 2002 y 2003 se canalicen nuevos recursos.

**Suiza:** en el programa de derechos humanos y atención a población desplazada, invirtió recursos. Para 2002, se tienen previstas inversiones a través de las ONG internacionales y organismos multilaterales, como el CICR y el Sistema de Agencias de las Naciones Unidas.

## Ejecución de los recursos de crédito

Se han contratado US\$957 millones (ver tabla 5) en seis créditos con la Banca Multilateral y uno con ICO de España, manejado por el IFI. Cabe resaltar el crédito 1393, firmado con el BID, por US\$63 millones, en abril 15 de 2002, para la construcción de infraestructura social y gestión comunitaria, cuyos primeros desembolsos se iniciarán en junio de 2002.

De la contratación hecha, a marzo de 2002 se habían desembolsado US\$131,6 millones. Es de advertir que no todas las contrataciones se han podido concretar definitivamente. Por ejemplo, el crédito con el gobierno de España, destinado a la infraestructura del sector eléctrico, por US\$70 millones, y otro, con el gobierno de Japón, por US\$100 millones, orientados a respaldar ocho proyectos productivos del programa Campo en Acción.

Es importante destacar que el saldo por utilizar asciende a US\$825,3 millones, cifra importante para

el próximo gobierno, dado que la programación de desembolsos cubre hasta la vigencia de 2004.

En cuanto al servicio de la deuda, se han pagado US\$1,6 millones por concepto de intereses y US\$4,9 millones por comisiones.

## Bonos de Solidaridad para la Paz

En 1998, el gobierno fue autorizado, mediante la Ley 487, para emitir títulos de deuda interna hasta por \$2 billones, denominados Bonos de Solidaridad para la Paz. Los recursos tienen como destino el Fondo de Inversión para la Paz.

La Ley se reglamentó mediante el Decreto 676 de 1999, mediante el cual se fijaron las características de su emisión y los plazos de suscripción. Su emisión se inició en mayo de 1999, con vencimiento a siete años desde la fecha de la emisión primaria. Los intereses son causados anualmente y se pagan vencidos, a una tasa del 110% de la variación del IPC certificado por el Dane. La modalidad de esos títulos fue de obligatoria adquisición para las personas jurídicas, así como para las naturales que hubieran tenido un patrimonio líquido superior a los \$210 millones, al 31 de diciembre de 1998.

Posteriormente, la Ley 608 de 2000 modificó la 487 de 1998, y estableció que la inversión en los Bonos para la Paz se debía realizar entre 1999 y 2000. Sin embargo, el Decreto 1967 de 2000 extendió el plazo de la inversión hasta 2001, toda vez que la primera inversión, equivalente al 30%, debía llevarse a cabo en 1999, y el restante 70% en 2000. Esto se hizo porque los efectos del crecimiento negativo de la economía en 1999 provocaron que el recaudo fuera menor a lo previsto.

Entre mayo y diciembre de 1999, se alcanzaron a colocar bonos por un total de \$197.996 millones. A 31 de diciembre de 2000, sólo se habían recaudado en total \$569.326 millones (\$198 mil millones en 1999 y \$371 mil millones en 2000), que corresponden al 46,6% del total programado. Esta disminución en las metas de captación de los recursos, determinó el establecimiento de beneficios, mediante la Ley 633 de 2000, para que los morosos obtuvieran una tasa preferencial en los intereses de mora. Con ello, la dinámica en el recaudo de 2001 mejoró y se capturaron más de \$651.800 millones.

En total, en los cuatro años de colocación de títulos, la inversión en Bonos para la Paz llegó a \$1,2 billones aproximadamente, mientras que, a marzo de 2002, se habían registrado pagos por intereses por la suma de \$33.732 millones, debido a que su vencimiento es anual, tal como se aprecia en la tabla 6.

Tabla 5

**Comportamiento del crédito externo contratado  
(En dólares)  
A marzo de 2002**

Prestamista	Monto (años)	Plazo gracia (años)	Período firma contrato	Fecha de interés	Tasa	Desembolsos por utilizar	Saldo pagados	Intereses	Comisiones	Destinación
CAF-342	162.000.000	8	3	2000/10/02	Libor + 2.8	79.840.330	82.159.670	1.225.009	2.169.894	Vías para la paz.
CAF II	200.000.000	8	3	2001/08/02	Libor + 2.8	0	200.000.000	0	0	Programas de Vías para la Paz e inversiones complementarias
Birf-7017	100.000.000	17	4	2000/10/20	Libor + 0.55	8.070.583	91.929.417	194.160	420.362	Proyectos comunitarios
Birf-7050	150.000.000	17	5	2001/08/23	Libor + 0.55	4.000.000	146.000.000	21.436	1.663.858	Familias en Acción
BID-1280	270.000.000	25	3	2001/06/19	SCFU	27.740.000	242.260.000	121.450	647.137	Programa de red de Apoyo Social
BID-1393	63.000.000	25	4,5	2002/04/15	SCFU	0	63.000.000	0	0	Programa de Infraestructura social y gestión comunitaria
ICO-España	12.000.000	10	6	2000/12/29	0.5 fija	12.000.000	0	45.205.48	0	Fortalecimiento microempresas -IFI
<b>Total</b>	<b>957.000.000</b>					<b>131.651.000</b>	<b>825.349.000</b>	<b>1.607.189</b>	<b>4.901.507</b>	

Tabla 6

<b>Bonos de Solidaridad para la Paz (En millones de pesos corrientes)</b>		
<b>Año</b>	<b>Recaudado</b>	<b>Intereses pagados</b>
1999	197.996	-
2000	371.330	17.792
2001	651.811	15.940
2002	8.539	-
<b>Total</b>	<b>1.229.676</b>	<b>33.732</b>

Fuente: CGR, Delegada de Economía y Finanzas

Tabla 7

<b>Disponibilidad de recursos * A 30 de junio de 2002 (En millones de dólares)</b>		
<b>Concepto</b>	<b>Valor Parcial</b>	<b>Valor Total</b>
Recursos disponibles		1.491
- Deuda interna bonos de paz	534	
- Crédito externo contratado	957	
Compromisos de 2000 a 2002**		587
- Presupuesto FIP	573	
- Presupuesto Plante	14	
<b>Saldo</b>		<b>904</b>

\* Corresponde a los recursos que se incorporan al Presupuesto Nacional. Por consiguiente, no se tienen en cuenta los correspondientes a cooperación internacional no reembolsable.

\*\* Los presupuestos comprometidos del FIP y del Plante, a 30 de junio de 2002, fueron convertidos a dólares, a una tasa de cambio de \$2.300.

A marzo de 2002, el portafolio de Bonos para la Paz<sup>6</sup> tenía un saldo de \$1.188.236 millones. La Dirección del Tesoro Nacional, en uso de su autonomía, efectúa las inversiones necesarias con la disponibilidad de dichos recursos, mientras el Gobierno Nacional decide la aplicación de los mismos en los programas previstos por el Fondo de Inversiones para la Paz.

<sup>6</sup> La Dirección del Tesoro Nacional maneja varios fondos en su portafolio, entre ellos el de Bonos para la Paz, con lo cual obtiene liquidez y puede hacer inversiones temporales con dichos recursos.

## Disponibilidad de recursos

De acuerdo con los datos anteriores, se puede afirmar que a 30 de junio de 2002, el Plan Colombia cuenta con una disponibilidad efectiva de US\$904 millones, equivalentes a algo más de \$2 billones, como se puede observar en la tabla 7.

Cabe anotar que la programación de los desembolsos, del crédito externo contratado, se extiende hasta 2004, tal como se había señalado en el segundo informe de evaluación del Plan Colombia.

# Evaluación de los componentes del Plan

En este capítulo se analiza el Plan Colombia en forma integral, visto desde sus cuatro componentes básicos.

## Solución negociada del conflicto

Las acciones del presente gobierno en la búsqueda de una solución política negociada del conflicto, parte esencial del Plan Colombia, desde el punto de vista del control fiscal, deben ser evaluadas para verificar si la gestión cumplida fue eficiente y eficaz, vale decir, si los recursos y esfuerzos del Estado se utilizaron en debida forma y se logró el cumplimiento de las metas propuestas.

Los principales criterios que utilizó el Gobierno para el cumplimiento de este componente fueron:

1. Aceptación de conversaciones en medio del conflicto.
2. Concesión de una zona de distensión.
3. Realización de conversaciones en este territorio, sin ninguna condición adicional, para ir avanzando paulatinamente hacia una negociación.
4. Financiación de los gastos necesarios para que esta zona y las conversaciones se desarrollasen en condiciones favorables.

El Gobierno aceptó, tercamente, con una voluntad inquebrantable, llevar adelante conversaciones en medio del conflicto, que se dilataron por meses, sin que se concretaran, a pesar de que prontamente se llegó a una agenda básica. En algún momento, las conversaciones parecían más bien un «show» de las partes que un sincero proceso de intercambio de ideas y propuestas.

La concesión de la zona de distensión fue motivo de una amplia controversia y causó incertidumbre entre la ciudadanía, que no entendía el paradójico mensaje de registrar «avances» en el proceso de paz con las diarias noticias sobre muertes, secuestros y atentados. No obstante, en principio pareció que este instrumento podría facilitar las conversaciones y negociaciones para lograr un acuerdo de paz. Sin embargo, es claro que el grupo insurgente abusó de esta zona de distensión, y el Gobierno sólo tomó tardíamente providencias para impedirlo<sup>7</sup>.

A pesar de que hubo momentos en que se creyó que se estaban logrando avances significativos, permanentemente se registraron dificultades, que desembocaron en el rompimiento de las conversaciones.

¿Fue adecuada la gestión del Gobierno en esta materia, en la cual estaba en cuestión el bien colectivo de la paz?

No le corresponde a la CGR terciar en este debate, de carácter estrictamente político, pero sí le compete observar que el Gobierno no hizo todo lo necesario para evitar que las Farc abusaran de la confianza del Estado, con lo cual se ponía, como en efecto se demostró, en serio riesgo el proceso mismo y los bienes de la comunidad –especialmente los cuarteles de policía y edificios públicos, además de las valiosas vidas humanas– en los diversos municipios en donde los insurgentes incursionaban para luego refugiarse en la zona de distensión.

Además, está en capacidad de afirmar, como todos los colombianos, pues es un hecho evidente, que la estrategia fracasó, como lo reconoció el propio Presidente de la República, al declarar la terminación de las conversaciones y el levantamiento de la zona de distensión.

Existen posiciones distintas y hasta antagónicas en lo referente a las causas del fracaso, sobre lo cual sólo cabe hacer una reseña informativa, para que sean los analistas políticos y los historiadores quienes den el veredicto correspondiente.

Las dos posiciones extremas en el análisis de este hecho son, como era de esperarse: 1) la que le atribuye la mayor culpa a la conducta del Gobierno y de las élites de la clase dirigente; y 2) la que se la atribuye a la conducta de los insurgentes<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Creando un serio malestar en la ciudadanía, que desembocó en un franco respaldo a quienes criticaron el manejo dado a la zona, como el candidato presidencial Uribe Vélez, cuya posición al respecto fue definitiva para lograr el favor mayoritario del electorado.

<sup>8</sup> Dentro de estas dos posiciones extremas existen multitud de variantes, pero todas ellas, en mayor o menor grado, se inclinan hacia uno u otro lado, salvo aquella que le atribuye el fenómeno a un agente exterior –os EE.UU.–, que estarían interesados en desestabilizar a Colombia y a América Latina.

Según los primeros, el presidente Pastrana tuvo una conducta con dos facetas paradójicas: de una parte, insistió, a nombre del establecimiento, en el proceso, a pesar de las tropelías de la insurgencia. Pero, a su vez, de manera paradójica, no presentó –como tampoco lo hizo la clase dirigente del país– propuestas concretas y contundentes, que hubiesen forzado a la contraparte a avanzar en las negociaciones. En esta perspectiva, los críticos llegan a afirmar que la clase dirigente quería obtener la paz sin ninguna concesión importante<sup>9</sup>. En consecuencia, la terminación del proceso no habría sido más que un pretexto del Gobierno y la clase dirigente para pasar a otra fase de la lucha contra la subversión, y así tender una cortina de humo sobre su conducta y dar respuesta a la inquietud de la opinión pública, que reclamaba una acción más agresiva por parte del Gobierno.

La segunda interpretación, que atribuye a la guerrilla la culpa del cierre de las conversaciones, se sustenta en tres razones: falta de sinceridad en su propósito de paz, noción equivocada sobre su capacidad de tomar el poder por la fuerza y una estrategia para fortalecerse militarmente.

Como siempre sucede, la interpretación correcta estará, con seguridad, entre estos dos extremos.

Finalmente, en este proceso, el Gobierno, mediante el Fondo de Programas Especiales de Paz, hizo gastos por cerca de \$20.000 millones, durante 2000 y 2002, discriminados en la tabla 8.

Cabe anotar que el gasto total del Estado es mucho mayor, pues se deben sumar los que hicieron otras entidades, no contabilizados en la tabla 8, como las transmisiones de TV de Señal Colombia, los desplazamientos militares al comienzo de la zona de distensión, los desplazamientos de innumerables funcionarios que hicieron presencia en San Vicente del Caguán, etc.

## **Iniciativa contra el narcotráfico**

### **Erradicación voluntaria Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, Plante**

El Plante tiene como misión disminuir la participación de la población objetivo en el cultivo de ilícitos, mediante procesos regionales y locales de construcción de alternativas sociales y económicas, que sean financiera y ambientalmente sostenibles; y actuar como instrumento facilitador y dinamizador del proceso de paz.

Los componentes del Plante se resumen en: apoyo a las autoridades locales y asociaciones comunitarias para mejorar su capacidad técnica y administrativa, recuperación y protección del ambiente, implementación de proyectos para sustitución de cultivos y generación de ingresos, recuperación de la cultura indígena y adecuación de la infraestructura básica local.

A partir de 1997, la ejecución está a cargo del Fondo Plante<sup>10</sup>, en coordinación con las entidades que han venido canalizando sus recursos.

<sup>10</sup> Fue creado mediante Decreto 472 de marzo 11 de 1996, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, como un instrumento de política social, con los objetivos, estrategias, población objetivo, cobertura geográfica y marco institucional y operativo señalado en el documento Conpes DNP-UJS-DECTI de 1995. La Ley 368 de 1997 transforma el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo en el Fondo Plante, como una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica.

<sup>9</sup> Esta última afirmación es común en los documentos y pronunciamientos de las Farc.

Tabla 8

<b>Gastos en las negociaciones de paz (2000-2002)</b> (en millones de pesos)	
<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>
Adecuaciones y muebles de oficina	160,2
Apoyo administrativo y financiero	1.482,1
Arrendamiento de inmuebles	1,5
Combustibles y lubricantes	116,7
Comisiones fiduciaria	146,6
Compra y mantenimiento vehículos	126,0
Cruz Roja Colombiana	115,0
Dotaciones	21,2
Elementos de ferretería	19,7
Enlace satelital	126,5
Servicios enlace satelital	160,2
Equipo de bombeo	8,6
Equipo de cómputo, comunicación y oficina	270,8
Impuestos	52,8
Libros	4,3
Mantenimiento equipos	80,2
Medicamentos	3,5
Cuerpo cívico de convivencia	2.827,3
Órdenes de servicio	244,4
Papelería y elementos de oficina	236,1
Pólizas	420,6
Proceso de paz con ELN	92,9
Proyectos	590,5
Publicaciones	225,0
Radios	66,1
Reembolso alojamiento personal Batallón Cazadores	36,8
Reuniones de trabajo	97,4
Seguridad Alto Comisionado	223,8
Servicio de teléfonos y energía	42,3
Servicios celulares, teléfonos, beeper	30,5
Total servicios teléfono	83,3
Suministro de aseo	6,0
Servicios personal	4.134,4
Suministros sede	86,0
Suscripción periódicos y revistas	278,7
Tiquetes aéreos	6.152,8
Transporte terrestre	346,5
Utensilios de cafetería	8,4
Viáticos y reembolso gastos de viaje	85,8
<b>Total gastos</b>	<b>19.212,1</b>

Fuente: Fondo Programas Especiales para la Paz.

## Ejecución de recursos

Para el desarrollo de sus proyectos y administración de recursos, el Plante ha firmado convenios con Fonade, IICA, Incora, Fondo DRI, Secab, Pnud, Cega, CCI, Chemonics, y otras entidades encargadas de la auditoría técnica y ambiental del programa.

A continuación, en la tabla 9, se presenta un resumen del comportamiento presupuestal del Plante, que incluye datos desde 2000 hasta junio de 2002, que, en su mayoría, cubre la gestión del presidente Pastrana.

Tabla 9

Fondo Plan Nacional de Desarrollo Alternativo Comportamiento presupuestal Del 1 de enero de 2000 al 30 de junio de 2002 (en millones de pesos)				
Programa	Apropiación	Compromiso	Participación Porcentual	Porcentaje de Ejecución
Servicios personales indirectos	3.395,7	3.277,3	10,03	96,51
Adquisición de bienes	363,4	354,6	1,09	97,58
Adquisición de servicios	1.279,7	1.148,9	3,52	89,78
Impuestos, tasas	15,5	10,1	0,03	65,16
Sentencias y conciliaciones	0,8	0,6	0,00	75,00
Vigencias expiradas	0,8	0,8	0,00	100,00
Divulgación y comunicación	933,4	576,9	1,77	61,81
Implantación de proyectos	66.533,9	14.816,1	45,35	22,27
Asesoría de proyectos productivos-PNDA	3.422,6	2.222,0	6,80	64,92
Implantación de proyectos de fortalecimiento	10.875,5	9.764,0	29,89	89,78
Implantación operación fondo de comercialización	800,0	500,0	1,53	62,50
<b>Total</b>	<b>87.621,3</b>	<b>32.671,3</b>	<b>100,00</b>	<b>37,29</b>

Fuente: Datos suministrados por el Plante

Se aprecia claramente el bajo nivel de cumplimiento de los presupuestos en el período contemplado, al registrar apenas un 37,29% en el total y del 22,27% en la implementación de proyectos.

Durante 2001, el Plante contó con recursos por \$115.960 millones, provenientes de presupuesto nacional, crédito externo, cupo fiscal cedido por el FIP y cooperación internacional, con la que se relaciona en la tabla 10:

Tabla 10

Participación por fuentes de los recursos de inversión Fondo Plante 2001 (En millones de pesos)		
Fuente	Valor	Porcentaje
Presupuesto Nacional	8.000	7,00
Crédito BID	8.000	7,00
Cupo FIP	21.000	18,00
Cooperación Internacional	78.960	68,00
Total	115.960	100,00

Fuente: Informe Control interno Plante - Dapre 2002.

Respecto de la formulación y ejecución de los proyectos, se determinaron deficiencias de control en cada una de sus diferentes etapas, lo que afecta su alcance o puesta en funcionamiento para beneficio de la comunidad. Dichas fallas se resumen así:

- En la formulación de los proyectos de sustitución, no se tienen en cuenta todos los factores que pueden incidir en el cumplimiento de los objetivos. Se pueden citar: las limitaciones por la carencia de vías de comunicación, las distancias para sacar el producto y la disponibilidad de medios de transporte.
- En otras, las obras no se diseñan a partir de mediciones directas sobre el sitio, sino con base en cálculos aproximados o planos topográficos a escalas inadecuadas para el tipo de obra que se pretende realizar, con las consecuentes demoras en su ejecución y, puesta en funcionamiento, por los rediseños y modificaciones que este proceder implica.
- Se verificó la ejecución de obras sin el cumplimiento de las especificaciones técnicas requeridas, cambios en la mismas, errores en procedimientos contractuales, y formulación de proyectos sin tener en cuenta las condiciones del terreno. Lo anterior ha causado el represamiento de las liquidaciones de contratos desde la vigencia de 1997, lo cual puede causar lesiones o daños al patrimonio público, tanto del ente nacional como del territorial y de los otros actores que intervienen en el convenio.
- Se constató que el Plan Operativo Anual (POA), para la vigencia del 2001, tiene un año de atraso en su ejecución. La contratación se inicia a partir del segundo semestre, lo cual pospone la ejecución de contratos para la vigencia siguiente. También, se observa que sólo se han pagado tres anticipos correspondientes a tres convenios, para iniciar el proceso de licitación previa subcontratación de los proyectos, del espacio fiscal del Plante-BID. En el desarrollo del POA, en la vigencia de 2000, se firmaron 27 convenios con vigencia futuras de 2001, los cuales se encuentran en ejecución en 2002.
- La ejecución presupuestal del Plan Operativo Anual (POA), se hace de tal manera que se asignan recursos por componentes, sin tener en cuenta metas, cronograma de actividades por desarrollar ni tiempo de culminación. Durante el análisis, se pudo establecer que estos términos los fija el ejecutor del convenio o quien va a realizar la obra, preste la asesoría o el servicio.

- Los contratos de prestación de servicios en el Plante se vuelven permanentes. Sucesivamente, se siguen contratando las mismas personas, originándose una planta de personal que tiende a volverse fija, lo cual le da al Plante características de entidad; además, hay contratación de consultores que ya no se considera gasto de personal, sino de inversión.
- Hay casos en los cuales los dineros permanecen en cuentas bancarias por largos períodos de tiempo, demorándose la ejecución de los proyectos dirigidos a la sustitución de cultivos ilícitos. Lo mismo, sucede con algunos convenios suscritos por el Fondo Plante, cuyos recursos girados como anticipo, permanecieron algo más de dos años en las cuentas corrientes de entidades particulares, sin que se adelantaran la contratación ni ejecución.
- La liquidación de los convenios es lenta. Por ello, en la inversión de los convenios finalizados, no se tiene certeza de lo ejecutado, ya que esto sólo se puede conocer al liquidar los convenios y contratos, y al determinarse en las actas de liquidación, la contabilidad del proyecto, así como los saldos por devolver a la Dirección del Tesoro Nacional.

### Balance de la gestión

De conformidad con los informes del Plante, la inversión realizada entre 1997 y 2001, por \$255.500 millones, ha permitido, entre otras, las siguientes realizaciones:

- Atender a cerca de 63.000 familias, o sea, cerca del 30% de las involucradas en los cultivos ilícitos.
- Promover cultivos lícitos en 28.485 hectáreas, que cubren 21.349 familias, con una inversión de \$132.000 millones.
- Establecer o promover un conjunto de proyectos productivos, de carácter agroindustrial, mediante algunas estrategias con empresas de reconocido prestigio y asociaciones de productores, en renglones promisorios, como los siguientes: maracuyá, palmito, tomate de árbol, yuca, piscicultura, tabaco, cítricos, plátano, pimentón rojo y palma africana.

Aun reconociendo la bondad de estos proyectos, lo cierto es que, por condiciones exógenas al Plante<sup>11</sup> y también por las restricciones presupuestales de éste, la dinámica de crecimiento de los cultivos ilícitos de coca ha ido en aumento, tal como se ve en la tabla 11.

<sup>11</sup> Tal como se planteó en el primer informe de evaluación del Plan

Tabla 11

**Cultivos de coca en Colombia (1991-2001)  
(En hectáreas)**

Año	Coca	
	Total	Índice
1991	37.500	100,00
1992	37.100	99,00
1993	39.700	105,86
1994	45.000	120,00
1995	50.900	135,73
1996	67.200	179,20
1997	79.500	212,00
1998	78.200	426,98
1999**	160.119	435,44
2000**	163.289	435,43
2001*	163.000	434,67

**Fuente:** Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), "Lucha de Colombia contra las drogas ilícitas, acciones y resultados 1999-2000".

\*Datos comunicado de prensa de la DNE, en mayo 17 de 2001. Los reportes de inteligencia militar indican que en la actualidad hay 176.500 hectáreas, El Espectador, 11 de noviembre de 2001.

\*\*DNE, oficio octubre 1 de 2001.

La situación ha llegado a tal punto, que la propia Directora del Plante ha expresado recientemente: "mientras presenten los niveles actuales y de consumo mundial, los esfuerzos de países como Colombia seguirán siendo insuficientes para superar este problema"<sup>12</sup>; y el propio editorialista del diario El Tiempo, el principal medio periodístico del país, usualmente moderado en sus opiniones, ha considerado pertinente "compartir la preocupación de recomendar la legalización de la droga como salida a una situación cada vez más insostenible"<sup>13</sup>.

### Política de interdicción

De acuerdo con la estrategia actual de la lucha contra la droga, el campo de la interdicción ocupa un papel de primer orden. Los principales elementos de ella son: la erradicación forzosa, la persecución y destrucción de laboratorios, y la persecución del tráfico, así como la captura de los implicados en este negocio ilícito, al igual que la persecución al lavado de activos y al enriquecimiento ilícito.

Si bien este frente del Plan Colombia no es el motivo principal de este tercer informe, cabe hacer algunas observaciones generales, con la expectativa de que en el siguiente informe se pueda presentar un balance al respecto.

En primer lugar, la fumigación de cultivos ilícitos alcanzó a cubrir en 2001, una superficie de 108.796 hectáreas; la meta establecida para 2002 es de 80 mil hectáreas, de las cuales hasta abril se habían asperjado 35.628 hectáreas, es decir, se ha cumplido el 44,5%, de tal suerte que lo previsto está cumplido.

Sin embargo, el impacto de esta acción no ha sido suficiente para reducir la dinámica de los cultivos, pero sí ha producido un fenómeno aún más preocupante: la aparición o aumento de áreas cultivadas en otros departamentos, vale decir, distintos a aquéllos en donde se presentaban tradicionalmente estos cultivos, como se demuestra en la tabla 12.

Globalmente, se estima que al finalizar 2001 había cerca de 163.000 hectáreas de cultivos ilícitos, una superficie sensiblemente igual a la de 2000. En consecuencia, las hectáreas asperjadas el año pasado corresponden al incremento que se iba a presentar. De tal forma que la fumigación ha sido efectiva, pero no suficiente para reducir el área.

En segundo lugar, si bien es cierto que se ha empleado sustancialmente el aparato represivo, el examen de las cifras de los años 2001 y 2002 (hasta abril) indican que los resultados no han superado significativamente los promedios históricos, con excepción de la incautación de bazuco, precursores líquidos y sólidos, y la aspersión, tal como se aprecia en la tabla 13.

<sup>12</sup> Citado por El Tiempo del 4 de julio de 2002, página 1-18.

<sup>13</sup> *Ibidem*

Tabla 12

**Estadísticas de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos**

Región	Año 2000	Año 2001
Antioquia	2.547	3.171
Amazonas	0	532
Arauca	978	2.749
Chocó	250	354
Córdoba	117	652
Magdalena	200	480
Guaviare	17.619	25.553
Vichada	4.935	9.166
Total	26.646	42.657

**Fuente:** Oficina UNDCP. Imágenes satelitales Landsat SPOT, con grado de confiabilidad 90% para 2001.

Tabla 13

**Resultados de la interdicción en el ámbito nacional**

Detalle	Enero a diciembre de 2001*	Enero a abril de 2002***
Bajas narcotraficantes	5	
Capturas narcotraficantes	28.542**	10.177
Laboratorios destruidos	1.534**	526
Pistas destruidas	52**	10
<b>Drogas Incautadas</b>		
Cocaína (toneladas)	71,3	34,80
Morfina (kilogramos)	0,4	
Heroína (kilogramos)	832**	256
Hoja de coca (toneladas)	371,2	107,7
Base de coca (toneladas)	16,3**	8,8
Bazuco (kilogramos)	2.307**	1.509
Marihuana (toneladas)	55	24
<b>Precursores</b>		
Líquidos (galones)	1.528.868	613.678
Sólidos (kilogramos)	2.128.653	1.089.527
<b>Decomiso</b>		
Armas	488	92
Munición (varios calibres)	30.004	11.097
Equipos de comunicación	454	72
Vehículos	912	178
Embarcaciones	308	145
Aeronaves	59	5
<b>Cultivos asperjados</b>		
Coca (hectáreas)	108.796	35.628
Marihuana (hectáreas)	10**	0
Amapola (hectáreas)	2.471**	1.942

**Fuente:** Comando General Fuerzas Militares y Policía Nacional, 15 de enero de 2001. \*Datos consolidados de las Fuerzas Militares de Colombia y Policía Nacional. \*\*Datos de enero-diciembre, Boletín No. 9 de enero 22 de 2002, Fuerza Pública. \*\*\*Datos de enero-abril, Boletín No. 10 de mayo 15 de 2002, Fuerza Pública.

De todas maneras, la proporción de cocaína incautada frente al total de la producción, muestra claramente que esta estrategia no ha llegado a

causar una variación importante en la oferta, con excepción del año 1998, como se aprecia en la tabla 14.

Tabla 14

Proporción de la cocaína incautada Respecto del total producido 1998 -2001	
Año	Porcentaje
1998	98,09
1999	4,60
2000	7,58
2001	8,94

Fuente: Grupo de trabajo CGR, Delegada de Defensa, Justicia y Seguridad

Resulta evidente que la pérdida de un 10% de la producción no significa un impacto relevante en un negocio con los márgenes de rentabilidad que tiene el narcotráfico.

En tercer lugar, la administración de los bienes decomisados a los narcotraficantes, al igual que los bienes incautados en procesos de enriquecimiento ilícito, está sometida a severo cuestionamiento por parte de la CGR, lo cual se sustentó en el segundo informe sobre el Plan y en informes especiales de la Contraloría Delegada para la Defensa, Justicia y Seguridad.

En cuarto lugar, la eficacia de esta política se vio desestimada sustancialmente por la suspensión del apoyo para la interdicción aérea por parte de los EE. UU., a raíz del accidente ocurrido en el Perú, en el cual pereció una mujer estadounidense y su pequeño hijo, lo que desató un escándalo en el Congreso de ese país.

Por último, la labor de la policía antinarcóticos, en la cual recae la responsabilidad principal en esta materia, se ha visto mermada, o, por lo menos, cuestionada, a raíz del escándalo sobre el mal uso de los recursos de la ayuda estadounidense<sup>14</sup>.

## Recuperación económica y social

La estrategia de recuperación económica y social se traduce en los programas Empleo en Acción, Jóve-

nes en Acción, Familias en Acción y Vías para la Paz, los que son objeto de análisis en este informe<sup>15</sup>. Valga anotar que la inversión en estos programas representó el 70,85% del total del FIP.

## Ejecución de recursos por programas

A continuación, se presentan, en forma condensada, (tabla 15) las cifras sobre la ejecución de los recursos para los diferentes programas del Fondo de Inversión para la Paz, en el período del 1 de enero de 2000 al 30 de junio de 2002.

## Empleo en Acción

Este programa está diseñado para beneficiar con ocupación transitoria a la población objetivo, y mediante la realización de obras de infraestructura en barrios de estratos 1 y 2 de las áreas urbanas de los municipios. El programa financia parte de los costos de mano de obra y materiales, según el valor total del proyecto.

En su formulación, se estimó que el 80% de los recursos se destinaría a la financiación de proyectos en 78 ciudades, las cuales se incluyen los municipios con más de 100.000 habitantes en sus áreas urbanas, dado que en éstos se concentra más del 80% de la población desempleada; el 20% restante beneficiará a las zonas urbanas del resto del país.

<sup>14</sup> Cabe observar que la CGR no ha ejercido control sobre estos recursos, porque se han considerado fuera de su órbita de competencia. Sin embargo, se está adelantando una revisión jurídica del tema. Además, la CGR le ha solicitado a la GAO la firma de un convenio de cooperación con este propósito.

<sup>15</sup> Adicionalmente, la Contraloría inició la evaluación de las obras de infraestructura ejecutadas por diferentes organismos del Estado, sin que sea otro programa formulado por el Plan Colombia, por el contrario, aquí intervienen varias instituciones, como se precisa más adelante.

Tabla 15

**Fondo de Inversión para la Paz  
Comportamiento presupuestal  
Del 1 de enero de 2000 al 30 de junio de 2002  
(en millones de pesos)**

<b>Programa</b>	<b>Apropiación</b>	<b>Compromiso</b>	<b>Participación</b>	<b>Porcentaje</b>
Gestión Comunitaria	132.815,3	84.230,7	6,39	63,42
Programas infraestructura-crédito FAD	10.000,0	-	0,00	0,00
Obras para la Paz	94.324,1	37.192,6	2,82	39,43
Campo en Acción	62.208,0	64.637,0	4,90	103,90
Atención humanitaria y derechos humanos	60.984,0	55.219,9	4,19	90,55
Transparencia y convivencia	7.376,0	5.971,8	0,45	80,96
Vías para la paz	652.066,0	649.021,9	49,23	99,53
Empleo en Acción	285.012,9	171.181,1	12,98	60,06
Jóvenes en Acción	99.220,2	25.524,1	1,94	25,72
Familias en Acción	186.474,2	88.293,8	6,70	47,35
Seguridad alimentaria	71.803,0	71.803,0	5,45	100,00
Renovación cafetera	56.100,0	12.000,0	0,91	21,39
Macizo colombiano-Fedecafé	10.000,0	10.000,0	0,76	100,00
Espacio fiscal no utilizado	6.500,0	-	0,00	0,00
Crédito BID-Plante	21.000,0	21.000,0	1,59	100,00
Crédito BID-Minambiente	7.000,0	7.000,0	0,53	100,00
Apoyo técnico, administrativo y comunicaciones	27.023,4	15.352,2	1,16	56,81
<b>Total</b>	<b>1.789.907,1</b>	<b>1.318.428,1</b>	<b>100,00</b>	<b>73,66</b>

Fuente: Dirección Financiera FIP y Segundo Informe de la Veeduría Especial del FIP

El Programa se desarrolla bajo la modalidad de cofinanciación, en la que se involucran varios entes, a saber: Organos de Gestión (generalmente ONG), cuya finalidad es la de administrar los recursos del FIP y por lo cual cobra el 6,5%; Findeter, cuya participación está dirigida al estudio y determinación de la viabilidad de los proyectos y, por último, el ente territorial que presenta el proyecto adelantar.

**Costos generales del Programa**

Los recursos comprometidos de enero de 2000 al 30 de junio de 2002, ascendieron a \$171.181 millones, sin incluir los gastos administrativos ni de funcionamiento.

En el diseño del Programa se involucra a los Organismos de Gestión, cuya función es la administra-

Tabla 16

**Costos programa al 30 de abril de 2002  
(En millones de pesos)**

<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>
Inversión-Proyectos	224.219
Remuneración OG	13.282
Contrato Confederación ONG	1.408
Findeter	1.101
Supervisión 1.884 Proyectos	1.142
<b>Total</b>	<b>241.152</b>

Fuente: FIP-Coordinación Empleo en Acción

ción de los recursos del FIP. Por este concepto se debe asumir un costo de \$14.690 millones, equivalentes al 6% del total identificado en la ejecución del programa.

Es importante resaltar que estos costos se incrementarán, aproximadamente en \$1.000 millones, toda vez que los gastos de supervisión contratados por el FIP sólo cubren 1.884 proyectos, equivalentes al 48% de lo aprobado a la fecha.

A pesar de ser una exigencia de la banca multilateral, el modelo contable adoptado por el FIP carece de un centro de costos para registrar los gastos operativos de inversión, lo cual no permite identificar los montos ejecutados por los conceptos de viáticos, gastos de representación, gastos de personal, publicidad y apoyos informáticos, lo cual constituye una falencia en los sistemas de información, que impide una evaluación a fondo sobre los recursos ejecutados<sup>16</sup>.

## Falencias más notorias

### Escasez de recursos para la cofinanciación de los proyectos

Los recursos apropiados para el Programa, que suman \$285.012 millones, son insuficientes para atender las necesidades de las regiones, toda vez que, al 28 de febrero de 2002, los requerimientos presentados al FIP, por intermedio de Findeter, ascendieron a \$520.000 millones, aproximadamente. Ello indica que el próximo gobierno deberá adicionar nuevos recursos o suspender la presentación de proyectos.

Hasta el 28 de febrero de 2002, se han presentado, en todo el territorio nacional, 8.119 proyectos, por un valor cercano a \$1,1 billones (incluido el valor de los aportes del proponente), de los cuales el 48% han sido aprobados y tienen asignación de recursos; al 24% no se les ha efectuado análisis; y el 19% fueron clasificados como no elegibles, como se muestra en la tabla 17.

Tabla 17

Estado de los proyectos presentados (En millones de Pesos)			
Estado	No. Proyectos	Valor	Porcentaje
Registrados	1.921	256.016	24,00
No elegibles	1.556	238.628	19,00
Elegibles	96	13.858	1,00
No viables	235	32.468	3,00
Priorizados	234	32.681	3,00
Cancelados	208	27.343	2,00
Aprobados	3.869	507.924	48,00
<b>Total</b>	<b>8.119</b>	<b>1.108.917</b>	<b>100,00</b>

Del valor total se estima que \$520.000 millones los cofinancia el FIP.

Las causas más frecuentes para negar la viabilidad de los proyectos, de acuerdo con el FIP, son la inexistencia del certificado de disponibilidad presupuestal que respalda el aporte de los recursos por parte de los entes territoriales; el valor del proyecto no está dentro del rango \$40 a \$300 millones; o que los proyectos no correspondan a la tipología prevista en el programa.

### Inequidad en la asignación de recursos

Respecto de la distribución regional de los proyectos, se puede apreciar su comportamiento en la tabla 18.

En cuanto a la presentación de los proyectos, se concluye que:

- Los que mayor número han presentado son: Antioquia, Cundinamarca, Tolima, Huila y Boyacá, con 3.239 proyectos, que representan el 40% del total.
- Los que menos han presentado proyectos son: Vichada, Vaupés, Amazonas, Guaviare y Quindío, con 154 proyectos, equivalentes al 2% del total.

<sup>16</sup> Esta situación se pretende corregir mediante la implementación del Sistema de Información Financiera Stone, para lo cual no se ha definido una fecha cierta.

Tabla 18

**Programa Empleo en Acción**  
**Presentación de proyectos por departamentos**  
**Del 1 de enero de 2000 al 30 de abril de 2002**  
**(en millones de pesos)**

Departamento	Presentados			Aprobados		
	Cantidad	Valor	Porcentaje	Cantidad	Valor	Porcentaje
Amazonas	29	2.661,00	0,24	10	863,00	0,17
Antioquia	921	121.129,00	10,92	420	56.227,00	11,07
Arauca	323	47.882,00	4,32	92	13.773,00	2,71
Atlántico	341	45.084,00	4,07	179	23.694,00	4,66
Bogotá	267	37.079,00	3,34	209	26.233,00	5,16
Bolívar	382	59.151,00	5,33	193	29.506,00	5,81
Boyacá	458	55.321,00	4,99	225	27.061,00	5,33
Caldas	104	13.639,00	1,23	60	7.860,00	1,55
Caquetá	83	13.804,00	1,24	56	9.402,00	1,85
Casanare	268	39.430,00	3,56	143	18.908,00	3,72
Cauca	66	8.131,00	0,73	41	4.854,00	0,96
Cesar	245	31.607,00	2,85	95	13.169,00	2,59
Chocó	92	11.870,00	1,07	27	3.363,00	0,66
Córdoba	155	21.961,00	1,98	77	11.484,00	2,26
Cundinamarca	773	93.544,00	8,44	411	50.559,00	9,95
Guainía	49	8.637,00	0,78	15	2.801,00	0,55
Guajira	184	29.502,00	2,66	71	10.639,00	2,09
Guaviare	45	6.886,00	0,62	21	3.414,00	0,67
Huila	456	61.353,00	5,53	262	34.897,00	6,87
Magdalena	155	21.272,00	1,92	82	11.316,00	2,23
Meta	377	45.033,00	4,06	59	7.475,00	1,47
N. de Santander	134	16.023,00	1,44	61	6.491,00	1,28
Nariño	307	43.168,00	3,89	237	33.616,00	6,62
Putumayo	102	16.072,00	1,45	34	5.597,00	1,10
Quindío	78	12.114,00	1,09	24	3.320,00	0,65
Risaralda	132	47.957,00	4,32	67	7.912,00	1,56
Santander	414	45.343,00	4,09	161	15.827,00	3,12
Sucre	176	29.789,00	2,69	78	13.428,00	2,64
Tolima	631	79.467,00	7,17	269	33.397,00	6,58
Valle	356	41.712,00	3,76	186	20.265,00	3,99
Vaupés	1	97,00	0,01	-	-	0,00
Vichada	15	2.199,00	0,20	4	574,00	0,11
<b>Total</b>	<b>8.119</b>	<b>1.108.917,00</b>	<b>100,00</b>	<b>3.869</b>	<b>507.925,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: CGR, grupo de auditoría Delegada de Gestión Pública.

- Los departamentos a los que más se les han aprobado proyectos son: Antioquia, Cundinamarca, Huila, Nariño y Tolima, por un valor de \$208.696 millones, equivalentes al 41% del total aprobado.
- A los departamentos que menos se les han aprobado son: Vichada, Amazonas, Chocó, Guainía y Guaviare, por un valor de \$11.014 millones, equivalentes al 2% del total nacional aprobado.

Es importante resaltar que los municipios más afectados por la situación de orden público y de cultivos ilícitos, en principio, objetivo prioritario del Plan Colombia, son a los que menos proyectos se les han aprobado y los que más proyectos tienen radicados, sin que se le haya resuelto su aprobación.

Analizado el comportamiento por departamentos, se establece que:

- Para Meta, Putumayo, Chocó, Arauca y Vichada los proyectos aprobados no alcanzan el 27%, en promedio, del total de los proyectos presentados.
- Los departamentos que tienen registrados mayor número de proyectos, pero que a la fecha no se les ha sometido a estudio por parte de Findeter, es decir, que están simplemente radicados son: Meta, Guainía, Putumayo, Vichada y Chocó, con el 55%, en promedio, de los proyectos presentados

La CGR considera equivocado que se haya colocado a competir para la asignación de recursos, en igualdad de condiciones, a las grandes capitales con los municipios con menos desarrollo en infraestructura, industrialización, tejido social y niveles profesionales, pero sí con mayor problema de orden público y menos fuentes de empleo.

Además, al determinar la asignación de recursos según la ubicación de la población en los niveles 1 y 2 del Sisben, se desconoce la concentración de la misma en las grandes ciudades. Lo anterior, aunado al hecho de que, según el contrato de préstamo, el Programa debe implementar un mecanismo de autofocalización y/o focalización geográfica, el cual se complementaría con el Sisben.

Considerados individualmente los departamentos en cuanto a sus niveles de pobreza y desempleo, se observa que los más afectados por estas variables corresponden a los que son prioridad del Plan Colombia, pero diferentes a los departamentos que han tenido la mayor asignación de recursos.

Con respecto a la asignación de los recursos, la información no permite un análisis preciso desde el punto de vista regional, por cuanto aproximadamente el 41,52% y el 38,64% de los fondos, en 2001 y 2002, respectivamente, no presentan una distribución identificada por departamento (ver tabla 19).

Tabla 19

Distribución de recursos por departamentos Programa Empleo en Acción (en millones de pesos)					
Región	2001		2002		
	Compromisos	Porcentaje	Región	Compromisos	Porcentaje
No especificado	41.400	33,17	Nacional	3.064,7	38,64
Nacional	10.418	8,35	Antioquia	1.790,6	22,58
Antioquia	10.357	8,30	Cundinamarca	708,7	8,94
Cundinamarca	8.379	6,71	Meta	277,4	3,50
Huila	7.820	6,27	Huila	263,4	3,32
Tolima	6.455	5,17	Tolima	481,2	6,07
Nariño	3.631	2,91	Atlántico	231,2	2,92
Arauca	3.357	2,69	Chocó	156,0	1,97
Córdoba	3.219	2,58	Bolívar	179,7	2,27
Bolívar	3.064	2,45	Boyacá	172,6	2,18
Otros	26.717	21,40	Otros	605,3	7,63
<b>Total</b>	<b>124.817</b>	<b>100,00</b>	<b>Total</b>	<b>7.930,8</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Ejecución presupuestal Dapre-FIP.

Como era de esperar, dado el diseño del programa, se aprecia que los departamentos con mayor capacidad para presentar y gestionar proyectos fueron los más favorecidos con el Programa, particularmente Antioquia y Cundinamarca.

### Inconsistencias en la financiación de materiales

Existen dos rangos de costos para los proyectos que pueden calificar en el Programa: los que van de \$40 a \$200 millones y los de \$200 a \$300 millones; éstos últimos no tienen financiación de materiales.

En los proyectos del rango de \$40 a \$200 millones, se identificaron 650, por \$136.223 millones, cuyos costos superan el máximo permitido susceptible de recibir financiación por concepto de ma-

teriales, por valor de \$26.735 millones, dado que en el análisis se incluye el 6%, que se reconoce al Organismo Gestor por la administración de los recursos.

La misma inconsistencia se presenta en los proyectos de \$200 a \$300 millones, ya que se encontraron seis proyectos por \$1.814 millones, que superan el monto permitido para ser objeto de los beneficios del programa.

De otro lado, el programa tiene como finalidad la ocupación transitoria de mano de obra no calificada y puede financiar hasta el 100% de su costo, prioridad que no se refleja en la asignación final de los recursos, toda vez que la financiación de materiales se encuentra en el mismo nivel que la mano de obra, como se aprecia en la tabla 20.

Tabla 20

#### Financiación componentes de los proyectos Al 28 de febrero de 2002 (En millones de pesos)

Concepto	Valor	Porcentaje
Mano de obra	124.055	52,00
Materiales	100.165	42,00
Remuneración O.G	13.282	6,00
<b>Total Aportes FIP</b>	<b>237.502</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Grupo de trabajo CGR, Delegada de Gestión Pública

### Deficiencias en el proceso de contratación

En el 80% de los casos estudiados, los actos que confirman la viabilidad técnica del proyecto, la comunicación de Findeter al proponente indicándole la aprobación, la expedición de la licencia ambiental, la expedición del certificado de existencia y representación del OG, fueron expedidos con fecha posterior a la firma de los convenios, hecho que evidencia la falta de control en el procedimiento.

### Onerosa participación de las ONG

La idea de que los Organismos de Gestión, OG, participen como administradores de los recursos que asigna el FIP, obedece a la intención de dar mayor participación a las organizaciones de carácter civil y evitar la desviación de recursos hacia objetivos que no corresponden al Programa, cuando éstos son asignados a las autoridades territoriales en forma directa. El 87% de los OG son Organizaciones no Gubernamentales-ONG.

Para la creación, promoción, actualización, capacitación y acompañamiento en lo relativo al registro nacional de organismos de gestión y a la asistencia técnica para la ejecución de proyectos, se suscribió un contrato, por \$1.910 millones, con la Confederación Colombiana de ONG, en el cual se establecieron las siguientes deficiencias:

Se han observado las siguientes deficiencias:

1. Escaso rigor para seleccionar a los organismos de gestión. La forma de asignar la calificación de los OG es cuestionable, por lo siguiente:

**Experiencia en proyectos similares.** Este concepto tiene un valor de 40 puntos. Se exige la comprobación de experiencia relacionada o similar al programa. Se estableció que se aceptó cualquier experiencia, con lo cual se obtuvo, en algunos casos, el máximo puntaje por este criterio, como en los siguientes casos: Alianza Consejo ICODE Semillas de Paz, Unión Temporal Cotregua-Consultruing, Fundación Familia Salud y Vida, Ecogestar, Unión Temporal Acciones de Desarrollo.

**Años de existencia.** Lo máximo que se asigna por este concepto son 10 puntos. Se identificaron casos, como el de Unión Temporal Cotregua-Consultruing, en los que se consideraron sólo los datos de uno de los miembros de la Unión, para efectos de la evaluación. En otros casos, se aceptó la conformación de uniones temporales para permitir que muchos de los interesados, que no reunían requisitos pudiesen calificar e inscribirse como OG.

**Capacidad financiera.** La calificación máxima es de 30 puntos. En este aspecto, las objeciones están relacionadas con la omisión de la capacidad fi-

nciera y la liquidez de las empresas participantes, para determinar su capacidad de contratación. Por esa razón, se admiten en igualdad de condiciones, para contratar con el Programa, la empresa que mayor patrimonio demuestra, como Cotregua, que tiene \$609 millones y administra \$584 millones frente a Fundasecopa, que tiene \$9 millones y administra \$8.202 millones. En la tabla 21 se ilustran otros casos similares, en los que la baja capacidad financiera de los organismos de gestión pone en riesgo los recursos estatales administrados por entes que hacia el futuro pueden tener dificultades financieras.

Tabla 21

Capacidad de contratación de Organismos no Gubernamentales (En millones de pesos)			
Nombre	Patrimonio	Capacidad de contratación	Recursos entregados
Corporación Colombiana Pro Desarrollo	65,0	2.000	0
Unión Temporal (3-019)	75,1	8.000	178,1
Alianza Consejo Icode- Semillas de Paz	95,2	4.000	0
Asociación Promover	142,3	4.000	148,3
Centro Microempresarial del Llano	56,4	2.000	2.079,6
Fundación de los Derechos Fundamentales Sociales Económicos y Culturales-Fundasecopa	9,4	1.000	8.202,2
Fundación Colombiana Tercer Milenio	6,5	2.000	3.976,5
Cooperativa de Trabajo Asociado Macro Ltda.	4,3	2.000	352,1
Fundación Familia Salud y Vida	(10,6)	2.000	161,6
Corporación para el Desarrollo Científico del Pacífico	25,4	1.000	3.899,8
Empresa de Administración Pública Cooperativa-Ecogestar	102,3	2.000	3.780,4
Unión Temporal Cotregua-Consultruing	609,4	8.000	584,0

**Fuente:** Grupo de trabajo CGR, Delegada de Gestión Pública

**Personal.** Lo máximo para asignar son 15 puntos. Es un ítem que, sumado con el de la experiencia, le otorga a las OG capacidad para contratar como mínimo hasta \$1.000 millones; si se suma el de años de existencia, podría aumentar su capacidad de contratar hasta por \$2.000 millones. De la muestra analizada, se estableció que no se tuvieron en consideración los soportes de las hojas de vida de las personas que se relacionaban como personal de la OG. Se identificaron casos en que no se demostró la vinculación de los profesionales relacionados por la empresa, y, sin embargo, obtenían puntajes altos, como el de la Unión Temporal Cotregua-Consultruing, Corpacifico, Macro

Ltda. Asociación Promover, Fundación Familia Salud y Vida, Ecogestar, Colombia Tercer Milenio y Centro Microempresarial del Llano.

Respecto al personal relacionado por la ONG, se encontró que algunos de los profesionales no tienen un perfil acorde con los objetivos del subprograma ni con las actividades que deben realizar los OG en desarrollo del mismo, como es el caso de médicos veterinarios, médicos generales, administradores hospitalarios, enfermeros, optómetras, entre otros.

**Infraestructura física.** La calificación máxima es de 5 puntos. En la muestra tomada, no se encontraron

documentos que evidenciaran la existencia de instalaciones físicas de las OG. Un caso que ilustra esta anomalía es el de Fundasecopa, que relaciona dos sedes pero sólo puede demostrar la existencia de una; pero, no obstante, se le otorga el puntaje máximo por este concepto.

Las deficiencias en la evaluación de los Organismos Gestores por parte de la Confederación de ONG, pueden atribuirse, entre otras razones, al inadecuado perfil de los evaluadores<sup>17</sup>. Recuérdese que el servicio de la Confederación se remunera en una suma cercana a los \$2 mil millones.

## 2. Insuficiencia de las pólizas de cumplimiento

Al respecto, se evidenciaron las siguientes inconsistencias:

- En cuanto a la cuantía de los amparos en los convenios, se identificaron dos fórmulas diferentes, en las que cambia sustancialmente el valor asegurado, permitiéndose inferir un trato desigual para con algunos contratistas.
- En algunos convenios no se cumple con el acuerdo de amparar el buen manejo del anticipo (1005, 620 y 621). Además, se evidenció que, en un gran número de proyectos, la entidad se vio avocada a realizar modificaciones a los convenios, cambiando el amparo del anticipo (1105, 1102, 1104, 1101, 11160).
- No se tiene en cuenta el principio de uniformidad, respecto de la aplicación de las cuantías establecidas en la Ley de contratación pública, por cuanto para el cubrimiento del amparo de salarios y prestaciones sociales aplica conceptos diferentes, pero para otros conceptos sí la tiene en cuenta.
- Se estableció la no aprobación de pólizas por parte del Director Jurídico del FIP, en contratos equivalentes al 36% de la muestra considerada.
- La Oficina Jurídica del FIP aprobó pólizas con inconsistencias, dado que fueron expedidas con fecha posterior a la fecha de la vigencia, y, en otros casos, se expiden pólizas con cubrimientos retroactivos. (187, 162, 1514, 20010, 91226, 521, 91226, 600130, 503).

En el convenio 1104, la póliza no estaba suscrita por el tomador:

<sup>17</sup> Es justo observar que la Confederación, al reconocer algunas de estas fallas, se ha centrado en evaluar el proceso y corregir las deficiencias.

Amparos en los convenios, se identificaron dos fórmulas diferentes, en las que cambia sustancialmente el valor asegurado, permitiéndose inferir un trato desigual para con algunos contratistas.

Con esto, se pone de presente el grado de permisibilidad para la gestión de los convenios.

## 3. No se siguen los procedimientos establecidos para la suscripción de convenios

Se detectaron inconsistencias en el procedimiento adelantado para obtener la financiación de los proyectos, toda vez que se realizan actividades con posterioridad a la firma del convenio, que constituyen requisitos *sine qua non* para la suscripción del mismo. Es decir, primero se firma el convenio y luego se expide el certificado de disponibilidad presupuestal, se lleva a cabo la prelegalización, se da el concepto de viabilidad técnica del proyecto, se comunica por parte de Findeter al proponente sobre aprobación del proyecto, y, finalmente, se obtiene la licencia ambiental. Como ejemplo de la situación descrita, se tiene el proceso seguido para la firma del convenio 91101-01.

En algunos casos, se realiza el cambio del Organismo de Gestión con posterioridad a la fecha de suscripción del convenio, directamente por parte del proponente sin que medie la suscripción de un nuevo convenio ni haya aval de Findeter.

## Retraso en la ejecución de los proyectos

De los contratos analizados, en el 42% no se ha iniciado la obra, dado que no cuentan con acta de inicio de obra, comprobantes de egreso, y, en algunos casos, ni siquiera se ha expedido el registro presupuestal pertinente, no obstante haber transcurrido cerca del 80% del plazo previsto para su ejecución.

En el 24% de los convenios objeto de estudio, se identificaron proyectos sin soporte jurídico, toda vez que el término de ejecución del convenio culminó en diciembre 30 de 2001.

Un gran número de proyectos no tienen visita técnica, ni informes de supervisión en lo que se refiere a ejecución de la obra, lo cual refleja insuficiencia operativa, falta de diligencia y supervisión por parte del FIP.

Hay que recordar que estas debilidades en el desarrollo de los proyectos causan demoras en el desembolso de los recursos e incrementan los costos finales del proyecto, además de elevar el riesgo de desvío o mal uso de los recursos.

También, se constató que, en algunos proyectos aprobados, los costos unitarios de materiales se encuentran por encima de los rangos del mercado, de acuerdo con la supervisión efectuada por Findeter, como el caso del convenio 100051.

Del total de proyectos aprobados, se pudo establecer que el 55% (2.145) no tienen desembolso, es decir, no se ha iniciado su ejecución; el 38% (1.475) tienen primer desembolso; y sólo el 7% (255) tienen segundo desembolso, es decir, que llevan un avance físico de la obra del 40%.

Como causas de lo anterior se consideran las debilidades de planeación, organización y ejecución operativa del subprograma, que ha contado con la participación de diferentes organismos para los trámites de formulación, presentación, evaluación y aprobación de los proyectos, convirtiendo el proceso de gestión implantando por el FIP en dispendioso y confuso, tanto que la misma entidad ha estimado que sólo la etapa precontractual comprende un lapso de setenta días, contados a partir de la aprobación del Consejo FIP-RAS.

Se presenta incumplimiento en un 49% de los proyectos revisados, en cuanto a las fechas de inicio y terminación de los proyectos, circunstancia establecida mediante la inspección de las actas de los convenios.

A la fecha, han ocurrido 1.415 cambios de OG, equivalentes al 37% del total de los proyectos, lo que genera retraso en la ejecución de las obras.

Se encontró que a los OG, que, en principio, no cumplían con todos los requisitos, se les habilita su participación a través de la aceptación de la conformación de Uniones Temporales con otros OG, y, en algunos casos, únicamente se tuvo en cuenta el cumplimiento de los requisitos de los últimos, como fue el caso de la Unión Temporal Cotregua-Consultruing.

### **Deficiencias en el manejo presupuestal**

En la verificación del cumplimiento de la normatividad aplicable a los convenios suscritos por el FIP, se encontraron algunos casos para los que no aparece el certificado de disponibilidad presupuestal.

Existen anexos aclaratorios al convenio, suscritos unilateralmente por el FIP, en los que se aclara que por cambio de la vigencia fiscal, se sustituye el certificado de disponibilidad presupuestal correspondiente a la vigencia 2002, hecho que va en contra del Decreto 111 de 1996, que regula el comportamiento del presupuesto público.

Cabe precisar que los contratos que fueron objeto de cambio de certificado de disponibilidad presupuestal, fueron suscritos en junio 30 de 2001, y la aclaración se hizo el 15 de marzo de 2002, transcurridos nueve meses desde la suscripción del convenio, cuando el proponente solicitó el desembolso de los recursos.

Se evidenciaron registros presupuestales duplicados, otros con modificaciones en el plan de pagos, el cual no varía en su fecha de emisión; en algunos casos, varía la firma del jefe de presupuesto. Esta situación se repite en un 20% de los contratos analizados.

### **Falta de control en las cuentas bancarias de los Organismos de Gestión**

Se pudo establecer que existen OG que poseen una cuenta para el manejo de los recursos de varios de los proyectos que administra, cuando las normas indican que cada recurso debe contar con una cuenta separada.

Se encontraron preformas informativas sobre la cuenta en las que no se indica la fecha de apertura, el nombre del beneficiario, ni está firmada por el titular, contraviniendo lo dispuesto en el manual de operaciones y en la cláusula segunda de los convenios.

### **Inadecuado manejo del archivo de documentos**

La información de los convenios se encuentra dispersa, toda vez que no existe una carpeta que contenga la totalidad de la información (jurídica, financiera y operativa) de los mismos.

Se identificaron cuatro fuentes de información: la primera, de la original que reposa en la Oficina Jurídica; la segunda, que pertenece a la parte operativa de los proyectos; la tercera, que se refiere a la supervisión de los proyectos adelantada por la parte operativa; y la cuarta, correspondiente a la parte financiera. Lo anterior no permite consultar adecuadamente los archivos y es motivo para duplicar esfuerzos.

Algunos originales no reposan en el archivo de la oficina jurídica, donde se tienen fotocopias, cuyos originales se ubicaron en la carpeta de la parte operativa o en información financiera.

Igualmente, existen modificaciones a los convenios que no aparecen en los archivos originales de los contratos y que no se corresponden con la numeración asignada.

El 95% de los expedientes de los contratos que constituyen la muestra evaluada, no se encuentran debidamente foliados, lo cual facilita las adulteraciones o modificaciones que resultan inconvenientes.

### **Incumplimiento del impuesto de timbre y la publicación de los convenios**

En la muestra seleccionada, no existe evidencia sobre el pago del impuesto de timbre, el cual debe ser pagado por el contratista, según lo establece el artículo 519 del Estatuto Tributario. La omisión de esta obligación le puede causar al FIP el pago de este tributo y adicionalmente las correspondientes sanciones por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en razón a la calidad de agente retenedor del referido impuesto. El FIP deberá proceder a realizar el cobro de estas sumas no retenidas, so pena de convertirse en responsable de detrimento patrimonial.

De otro lado, no se evidenció la publicación oficial de los convenios por medio de los cuales se viene ejecutando el Programa.

### **Subutilización del sistema de información SEA**

La información del Programa es manejada a través del Sistema de Información Empleo en Acción-SEA, el cual se encuentra subutilizado, debido a que la información se encuentra desactualizada, circunstancia que obliga a los usuarios a la utilización de hojas del cálculo de Excel.

Cabe anotar que el referido Sistema fue adquirido en 2000 a la firma Cromasoft Ltda., por \$49 millones, y en 2002 se ha incurrido en gastos adicionales de mantenimiento, por \$70 millones, para un total de \$119 millones, erogaciones que no han dado el resultado esperado.

### **Familias en Acción**

Este Programa está dirigido a familias del nivel 1 del Sisben, con niños y jóvenes menores de 18 años. Otorga subsidios nutricionales a los menores de 7 y auxilios escolares para los que están entre 7 y 18 años que se encuentren matriculados y asistiendo a la escuela primaria o secundaria. Los beneficiarios deben garantizar controles de crecimiento, para el caso nutricional, y controles de asistencia a la institución educativa, en el caso de la ayuda escolar.

Dentro de los objetivos del Programa, se identifica la reducción de la inasistencia y deserción de los

alumnos de la educación primaria y secundaria, la complementación del ingreso de las familias con niños entre 0 y 17 años en extrema pobreza, el incremento del gasto en alimentación, el aumento de la atención en salud de los niños y niñas menores de 7 años, y mejorar las prácticas de cuidado de los niños en aspectos tales como salud, estimulación temprana y prevención de la violencia intrafamiliar.

El mecanismo de focalización Sisben presenta ventajas y, en muchos casos, revela un impacto redistributivo positivo, en la medida en que da prioridad a la población más pobre, que no tiene acceso a un ingreso adecuado. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la base de datos de Sisben que opera en los municipios carece de confiabilidad, debido a los deficientes procedimientos y al personal no calificado que se utiliza en la recolección de la información. La estratificación no muestra la realidad y no se reportan novedades. "Son muchos los que no aparecen estratificados en el nivel que verdaderamente les corresponde y los que están siendo favorecidos seguramente no son los más necesitados", afirma uno de los Enlaces Nacionales del Programa Familias en Acción en los municipios.

De la misma manera, la labor de las autoridades locales muestra cierta inequidad en la medida que dejan por fuera casos que presentan una necesidad de ayuda mayor. Personas de la tercera edad, que tienen a su cargo menores de edad, no pueden aparecer como beneficiarios del programa por no ser madres de familia.

Como meta original se tiene previsto llegar a un mínimo de 400 mil familias, 380.000 niños en primaria, 340.000 niños en secundaria y 265.000 niños en edad preescolar. La cobertura se extiende a 280 municipios aproximadamente, ubicados en 26 departamentos.

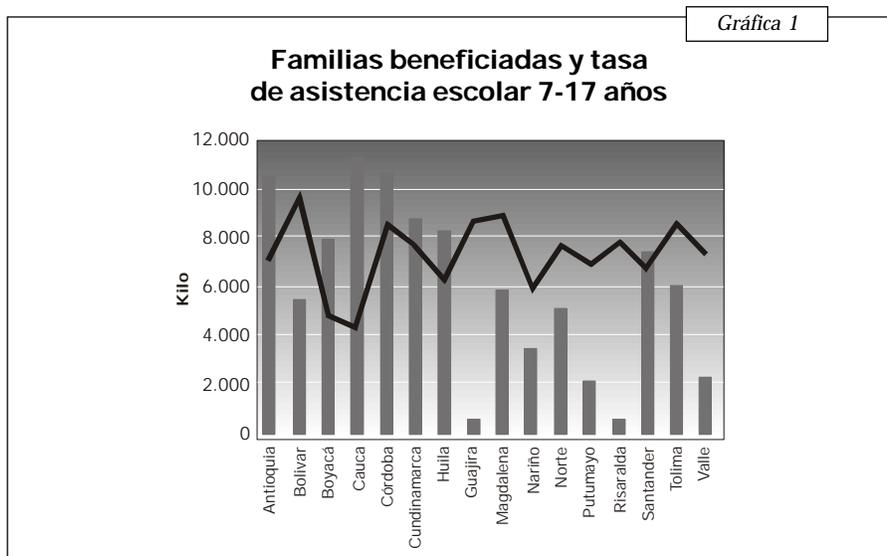
El Programa, desde su inicio hasta el 30 de junio de 2002, ha contado con recursos comprometidos en el presupuesto del FIP por \$88.293,8 millones, cuyo objetivo es ayudar a atenuar el impacto de la crisis económica sobre la asistencia escolar y la desnutrición de los niños más pequeños, y consiste en un subsidio monetario de \$40.000 para nutrición y \$12.000 y \$24.000 para el auxilio escolar de primaria y secundaria, respectivamente.

Opera con la participación del ICBF, las unidades coordinadoras regionales, el consejo municipal de política social, las madres líderes y las unidades coordinadoras centrales, que funcionan en el FIP. Los subsidios se entregan mediante la utilización de la red bancaria, para lo cual se han realizado convenios con diferentes entidades financieras.

## Cobertura

El programa se viene desarrollando en los municipios de menos de 100.000 habitantes en todo el país. En la gráfica se observan los departamentos más favorecidos con este programa; Cauca, Córdoba y Antioquia tienen más de 10.000 familias beneficiadas, mientras la Guajira y Risaralda tienen menos de 1.000 familias beneficiadas. Sin embargo, no existe una razón válida que justifique estas diferencias.

La relación entre el número de familias beneficiadas y los niveles de asistencia escolar –gráfica 1– señalan que no existe ningún tipo de planeación regional en cuanto a los departamentos con mayores necesidades educativas. Departamentos como Córdoba, con tasas de asistencia escolar de 86% en promedio de primaria y secundaria, comparados con departamentos de menores tasas de asistencia como Boyacá (77%), están recibiendo mayores beneficios que estos últimos.



En Córdoba se han beneficiado 10.642 familias, mientras que en Boyacá tan sólo 8.013. Adicionalmente, departamentos con menores tasas de cobertura en educación básica no han sido tomados en cuenta para el desarrollo del Programa, como sucede con Chocó y los llamados "nuevos departamentos", donde precisamente están los más agudos problemas de narcotráfico y violencia.

Debe decirse, sin embargo, que a pesar de los inconvenientes percibidos, las personas a quienes se les ha cumplido con todos los pagos han expresado un alto grado de satisfacción en cuanto a las ayudas recibidas y el manejo dado por las autoridades municipales.

De todas maneras, la revisión de los resultados de la encuesta realizada por la CGR, determina que el inconveniente más agudo es el incumplimiento en los pagos.

## Inconsistencias en el Programa

### Observaciones generales

- El esquema operativo presenta inconvenientes relacionados con la disponibilidad de recursos, el soporte tecnológico y el tiempo requerido para la conciliación de los pagos<sup>18</sup>.
- Se evidencia un número importante de quejas y reclamos, que versan especialmente sobre la falta de certificados de estudio y de cumplimiento de compromisos, lo que permite ver que los procesos más críticos del Programa se refieren al pago y a la verificación de compromisos.

<sup>18</sup> Inconvenientes explicables en el hecho de que el Programa se encuentra en etapa expansiva y se están afinando los procesos para llegar a la estabilización definitiva.

- El manual operativo del Programa establece un volumen elevado de funciones y responsabilidades, sin tener en cuenta las diferentes condiciones geográficas, de orden público, económicas y culturales de los municipios.
- El Consejo Municipal de Política Social, cuya responsabilidad en la conformación y convocatoria recae en los alcaldes y en el ICBF, no ha sido efectivo, toda vez que no existen las actas en las que conste el análisis de la problemática que se presenta en la oferta de servicios de salud y educación, con respecto a las familias beneficiarias.
- El Programa se debe orientar hacia los municipios más pobres, pero de manera contradictoria se establece como requisito garantizar una adecuada oferta en salud y educación; además, de la existencia de una entidad financiera; por estos motivos los municipios más pobres tienen menos acceso al Programa.

#### **Funcionamiento de las Unidades Coordinadoras Regionales-UCR**

- Han existido retrasos significativos en su constitución y puesta en marcha, especialmente en la adecuación de los espacios físicos<sup>19</sup>.
- Existen debilidades en el proceso de capacitación, en la oportunidad y manejo de quejas y reclamos, y en la conformación de los enlaces municipales.
- Algunas de las UCR no cuentan con los recursos técnicos ni el personal necesario que debe asignar el ICBF en comisión.
- Las UCR deberían contar con cierta autonomía en la toma de decisiones administrativas y de operatividad. Lo contrario genera lentitud en los procesos, aunado a las excesivas restricciones a los beneficiarios, que se encuentran implícitas en el manual operativo.

#### **Proceso de inscripción del Programa**

- Es notoria la insatisfactoria cobertura en la inscripción del Programa: hasta el 31 de diciembre de 2001, del total de familias elegibles (356.045) en 371 municipios solamente se inscribió el 65% (230.550), quedando pendiente el 35%.
- De las familias inscritas, solamente al 47% (107.668) se les practicó el proceso de liquida-

ción para el correspondiente pago, cifra muy baja frente a las expectativas que se han generado con el Programa por la promoción publicitaria.

- No se acercaron a cobrar el subsidio 14.562 familias, lo que causa preocupación. Se han atribuido como posibles causas: las limitaciones en el funcionamiento de los bancos y la falta de información sobre las fechas exactas para el pago.
- En algunas regiones, especialmente en los antiguos territorios nacionales, el costo del transporte para cobrar el subsidio es más oneroso que el beneficio obtenido.

#### **Otras falencias:**

Del análisis de los informes de gestión de algunas Unidades Coordinadoras Regionales-UCR, se confirman falencias en el Programa, como son:

- No existe una comunicación adecuada y oportuna de las diferentes actividades que realiza la Unidad Coordinadora Nacional -UCN con los enlaces municipales y las UCR.
- Las respuestas de la UCN, en materia de quejas y reclamos por falta de pago de subsidio, no son oportunas y no se tiene una base de datos para facilitar su seguimiento. En este aspecto se critica el manejo centralizado de la UCN.
- Se ha presentado incumplimiento en las fechas de pago y falta claridad en la forma de liquidación.
- Al inicio, no existió un apoyo administrativo oportuno, a pesar de que el ICBF, en el convenio interadministrativo, se comprometía a designar lo indispensable para el funcionamiento de las UCR.
- Algunas UCR precisan que el Sisben estaba desactualizado y mal realizado, y ello ha traído consecuencias negativas para el Programa.
- Otras UCR presentan ausencia de control y seguimiento a las familias en la verificación de los compromisos, y, además, no cuentan con un reporte de familias beneficiarias actualizado.
- Se nota la falta de compromiso con el Programa por parte de algunas administraciones municipales, pues lo ven como una tarea más del ICBF.
- La presencia de grupos armados al margen de la ley, en algunos de los municipios beneficiados con el Programa, conduce a la desertión de familias.

<sup>19</sup> En cuanto a la adecuación de los espacios físicos, cabe mencionar que el ICBF suministró en calidad de préstamo los muebles de oficina que se requerían, hasta tanto se adelantaran las obras.

<sup>20</sup> Según información del FIP, las causas pueden ser la falta de instituciones financieras y el orden público.

- Se observa la intención de los mayores de manejar el Programa para su beneficio y no para los niños, que son el objetivo.
- Se pide información o la realización de actividades en espacios de tiempo muy cortos, sin tener en cuenta las distancias que existen entre las oficinas de la UCR y los municipios participantes.
- Existen cambios constantes en algunos enlaces municipales, lo que incide en el seguimiento de los compromisos, las tareas por desarrollar y se pierde la capacitación lograda.

Con relación al departamento del Chocó, es conveniente precisar que:

- Todos los municipios hacen parte de las zonas marginadas del país, con un alto índice de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas, por lo que la mayoría de la población pertenece al nivel 1 del Sisben.
- Treinta municipios pasaron a ser inicialmente elegibles, los cuales podían acceder al Programa, de allí que todos los alcaldes participaron activamente.
- A la fecha, sólo Acandí, Carmen de Atrato, Ungía y Condoto pudieron cumplir con las exigencias del Programa. Sin embargo, a pesar de que se busca beneficiar aproximadamente 2.800 familias, a mayo de 2002, en ninguno de los cuatro municipios se ha pagado el primer subsidio.

### Sistema de información del Programa

- El módulo de captura de datos opera únicamente en el nivel central; en las UCR sólo funciona el módulo de consulta, y, a la fecha, no han logrado descentralizarlo totalmente.
- No existen mecanismos de retroalimentación que permitan actualizar las bases de datos. En general, el sistema no ha logrado incorporar todos los niveles operativos previstos en el manual operativo; esto ha representado un impedimento respecto a la descentralización del Programa.
- Las quejas y reclamos han presentado demoras en su atención, afectándose la liquidación de los pagos de los subsidios.
- El módulo de auditoría no se encuentra activo, lo que implica que a las operaciones realizadas por los usuarios no se les pueda hacer seguimiento efectivo sobre los ingresos, cambios o modificaciones.
- El aplicativo no genera los reportes requeridos tanto por las áreas usuarias como por otros entes; por ello, se tiene que recurrir a otras herramientas.

### Las madres líderes presentan dificultades

- Se observa alta rotación, por inconvenientes con las madres titulares, por dificultades con los enlaces municipales o por los costos que representa su función.
- La capacitación a las madres líderes presenta dificultades, debido a que no asisten a todos los talleres, dado que no se les avisa con suficiente tiempo.
- Los altos costos en que incurren para los desplazamientos impide la asistencia a los talleres de capacitación y a recibir los pagos de los subsidios.
- En algunos casos, la distancia para encontrar los servicios de salud que prestan las IPS y que es requisito del Programa, es bastante notoria, ello hace que las madres incurran en costos que impiden el desplazamiento.
- Las IPS han exigido una cuota moderadora de \$2.500 en los controles, lo cual no está permitido por el Programa, ni registrado en el manual operativo.
- Los anteriores costos pueden llegar a ascender al mismo valor de los subsidios; por este motivo se presenta un alto índice de familias que no cobran.

Con respecto a las entidades financieras, se encontró que:

- Para la entrega de los subsidios, se han realizado doce convenios con cuatro (4) entidades financieras, para efectuar 363.192 pagos liquidados, de los cuales se realizaron efectivamente 241.343 y quedaron pendientes 121.849, que representan el 34%, porcentaje bastante representativo para el normal desarrollo del programa.
- La cuenta corriente 0070-006296-1 del Banco Agrario, presenta problemas en la conciliación. Además se realizaron descuentos por manejo de chequeras y cheques de gerencia, y se causó el impuesto del tres por mil, cuando este tipo de operaciones se encuentran excluidas del gravamen.

### Sistema de control interno

- No todos los municipios tienen conformadas las veedurías ciudadanas, las mismas son responsabilidad directa del municipio, y a la fecha no han sido presentados informes de quejas y reclamos ante el Comité Municipal de Política Social.
- El seguimiento externo muestral, cuyo objetivo es dar transparencia a la entrega de los subsidios, a la fecha no ha sido contratado.

- El ICBF, según lo establece el manual operativo, debe presentar informes sobre la ejecución del programa, pero éstos no han sido presentados.
- Se presentan diferencias en la información de los desembolsos realizados por concepto de pagos de subsidios y honorarios de las entidades financieras.

### Jóvenes en Acción

El Programa, para su ejecución, vincula mediante contrato a las entidades capacitadoras-Ecap, que tienen la responsabilidad de brindar la educación a los jóvenes por tres meses, y, posteriormente, se realiza una práctica laboral por el mismo período. Para tal efecto, el FIP selecciona las entidades de acuerdo con las necesidades de capacitación, sin dejar de lado el control que debe ejercer sobre el desarrollo de los mismos.

En lo corrido de 2000 al 30 de junio de 2002, el Programa ha comprometido recursos por \$25.524,1 millones, que se encuentran distribuidos en las siete principales ciudades del país, y está dirigido a jóvenes desempleados entre los 18 y 25 años de edad de los niveles 1 y 2 del Sisben.

La política no pretende la inserción de los jóvenes en las actividades propias de su edad, como la educación superior, sino únicamente menguar el impacto de la exclusión social a la que están sometidos por su condición de pobreza. A cambio del derecho a la educación universitaria, se les ofrece un curso de capacitación por tres meses en un oficio semicalificado.

La calidad de la capacitación es difícil de establecer, debido a la gran cantidad de entidades privadas con-

tratadas, sobre las cuales el Ministerio de Educación tiene una incidencia limitada. En la mayoría de los casos, de la muestra de la CGR, se encontró que estas entidades no cuentan con la capacidad logística suficiente para atender el volumen de jóvenes que han llegado con el programa del Plan Colombia.

De la misma manera, la queja más frecuente entre los jóvenes encuestados por la CGR consiste en la insuficiencia de puestos de práctica en las empresas durante la segunda fase de la capacitación. En muchos casos, los muchachos tienen que practicar en grupos de 2 ó 3 por máquina, pero sólo uno realiza efectivamente la práctica mientras los otros observan.

### Inconsistencias en el Programa

Del análisis del programa, se obtuvieron las siguientes conclusiones generales:

- El Programa debió implementar un mecanismo de focalización geográfica que complemente el Sisben, para trascender a otras zonas más pobres, o afectadas directamente por el conflicto armado.
- Los departamentos de Antioquia y Valle son los que mayor beneficio han recibido, en cuanto al número de jóvenes beneficiarios, cursos aprobados y al total de los recursos asignados, pues entre los dos han recibido el 52% de todos los beneficios del Programa, como se aprecia en la tabla 22.
- De acuerdo con los datos de la tabla 23, resulta mínima la diferencia en los costos por cursos, por alumno y por apoyo en las diferentes regiones, cuya explicación está por hacerse.

Tabla 22

<b>Jóvenes en Acción</b> <b>Comportamiento por departamentos</b> <b>A mayo de 2002</b> <b>(En millones de pesos)</b>							
Departamento	Jóvenes beneficiados	Valor capacitación	Valor apoyo	Valor capacitación + apoyo	Total cursos	Porcentaje por cursos	Porcentaje por capacitación y apoyo
Antioquia	3.204	3.129,96	2.622,15	5.752,11	75	30,36	31,41
Atlántico	1.310	1.203,73	1.072,10	2.275,83	21	8,50	12,43
Bolívar	704	731,55	576,15	1.307,70	23	9,31	7,14
Caldas	1.098	1.063,63	898,80	1.962,43	34	13,77	10,72
Santander	1.810	1.466,41	1.481,30	2.947,71	40	16,19	16,10
Valle	2.311	2.175,30	1.891,32	4.066,62	54	21,86	22,21
<b>Total</b>	<b>10.437</b>	<b>9.770,58</b>	<b>8.541,82</b>	<b>18.312,40</b>	<b>247</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Grupo de trabajo CGR, Delegada de Gestión Pública

Tabla 23

Costos por alumno (en miles de pesos)			
Departamento	Capacitación	Apoyo	Total
Antioquia	97,90	818,40	1.795,30
Atlántico	918,90	818,40	1.737,30
Bolívar	1.039,10	818,40	1.857,50
Caldas	968,70	818,60	1.787,30
Santander	810,10	818,40	1.628,50
Valle	942,10	818,80	1.760,90
<b>Promedio</b>	<b>942,63</b>	<b>818,50</b>	<b>1.761,13</b>

Fuente: Grupo de trabajo CGR, Delegada de Defensa, Justicia y Seguridad

- En el manejo contable de los recursos por parte del FIP, no se establecen todos los costos operativos y administrativos que hacen parte del Programa, tales como publicidad, evaluaciones de impacto y viáticos, entre otros.
  - Con corte a 31 de diciembre de 2001, el curso de mayor adjudicación fue el Auxiliar de Preescolar (Auxiliar Jardín Infantil y Guardería), con un total de siete cursos, equivalentes al 3% del total.
  - Se han beneficiado 10.437 jóvenes, con 247 cursos. Se estableció el mayor número en Auxiliar en Mercadeo Lúdico de Servicios y Productos, Auxiliar en Conservación del Espacio Público, Auxiliar en Mantenimiento, y Preservación de Parques y Patrimonio Histórico, con 175 alumnos por curso. Los que menor capacitación brindan son los cursos de Panadero Auxiliar, Auxiliar de Guarnición, Digitador en Sistemas, entre otros, con veinte alumnos por curso.
  - De acuerdo con esta muestra, no parece existir una estrategia clara frente a la capacitación, sino una colocación diversa de proyectos, movida por el interés propio de las Ecap y no por las condiciones del mercado de trabajo, cuyo estudio no se hizo.
  - Vale la pena anotar que los cursos con mayor número de alumnos son aquéllos cuya contratación final depende de entes públicos, lo cual resulta un contrasentido, si se tiene en cuenta que lo que aparentemente se hace es habilitar a los jóvenes para el mercado del trabajo privado.
- En cuanto a los costos de administración de los apoyos de sostenimiento:
- En todas las propuestas presentadas y que fueron objeto de análisis, se estableció que el formulario CP07 "propuesta económica" por grupo de cada curso incluye como costo el valor de la administración de los apoyos de sostenimiento. Sin embargo, ni en el manual operativo, en el contrato de préstamo ni en los términos de referencia, se definen este tipo de erogaciones. La entidad no da una respuesta satisfactoria, por cuanto no ha establecido valores mínimos ni máximos, tampoco ha fijado los criterios previos para determinar la suma que se debe cobrar por parte de la Ecap.
  - Dada la ausencia de reglamentación, las Ecap han manejado diferentes porcentajes para determinar el monto que se cobra por este ítem, sin determinar los criterios. Simplemente, del total de la propuesta económica por grupo y no por cursos, se saca el porcentaje del valor de la administración de los apoyos de sostenimiento, los cuales varían entre el 0,3% y el 11%.
- Con respecto a los impuestos
- La especificación de los impuestos que se deben pagar por curso, por parte de la Ecap no es clara, pues a pesar de ser una obligación que se debe reflejar en el formulario CP07, en la muestra analizada no se pudo establecer a qué tipo de impuestos se refiere.
  - Igualmente, en la reglamentación de la aplicación del Programa, no se encuentran los documentos

que permitan establecer los impuestos que debe relacionar la Ecap como costo del curso.

- Existen casos de cursos presentados por una misma Ecap, en los que a menor valor mayor impuesto y viceversa, como el caso del Consorcio Unab Cajasan.

### Del análisis de la contratación

- No existe concordancia entre la propuesta de los contratistas y lo finalmente contratado. De acuerdo con el contrato de préstamo, se establece la necesidad de la identificación previa de la práctica laboral, la cual permite establecer la pertinencia de los cursos que van a ser ofrecidos, en términos de la demanda efectiva por parte del sector productivo. El ejemplo se refiere al contrato 1849.
- En el contrato 1863 se presentó la propuesta por diez cursos, por un valor de \$409 millones y se suscribió por \$412 millones, es decir, no hay concordancia entre lo soportado en la oferta y el contrato finalmente suscrito.
- El contrato 1861 fue suscrito por \$789 millones, por diecinueve cursos y 1.095 alumnos, mientras que la propuesta presentada por el contratista es por \$802 millones y las propuestas económicas soportadas en la oferta de cada grupo ascienden a \$541 millones; por lo que no se entiende qué propuesta se tuvo en consideración para la adjudicación de cursos y la suscripción del contrato.
- En otros casos, el oferente no coincide en sus ofertas (contrato 1867) y se modifica a mano, con tachones y enmendaduras (contrato 1822).
- No existe certificación de la cuenta bancaria con la cual se van a manejar los recursos entregados por valor del contrato y por apoyo de sostenimiento. En algunos casos, existen formatos diseñados por el Programa, los cuales no permiten identificar la fecha de la apertura de la cuenta, ni que la cuenta sea para el manejo exclusivo de estos recursos, como es el caso de los contratos 1822, 1819, 1803 y 1867.
- Existen pólizas con fecha de expedición superior a veinte días después de la suscripción del contrato (contrato 1803).
- Existe certificación de aprobación de póliza, expedida por el Director de la Oficina Jurídica del FIP, con fecha anterior (un día) a la expedición de la póliza (contratos 1834, 1860).

- Se estableció que el valor cubierto por la garantía del buen manejo del anticipo no está cubriendo el valor del anticipo por apoyo y sostenimiento (contrato 1867).
- Las Ecap no cumplieron en su totalidad con los requisitos exigidos en el manual de operaciones y en los términos de referencia, toda vez que no se evidenció la existencia de los siguientes documentos: fotocopias del RUT o NIT, contrato de arrendamiento o del certificado de libertad del inmueble donde se dictarán los cursos (contratos 1834, 1867, 1862, 1860, 1822, 1803).
- Algunas de las cartas de compromiso de las empresas donde se llevará a cabo la práctica laboral son fotocopias y presentan inconsistencias como: enmendaduras, no tienen número de cédula, teléfono y tampoco NIT, y no dan la certeza de que sean empresas legalmente constituidas (contrato 1862).
- En el análisis del contrato 1867, se pudo establecer que le fueron adjudicados siete (7) cursos a la Ecap, de los cuales, según la propuesta, únicamente presenta soportes de tres (3) cursos. Además, no cumple en su totalidad con el requisito de cupos para la práctica laboral, contraviniendo lo estipulado en los términos de referencia y el manual de operaciones.
- Las Ecap casi nunca entregan oportunamente los recursos correspondientes a apoyo y sostenimiento de los beneficiarios, con el argumento de que no han recibido los recursos a tiempo.

### Del aplicativo de Jóvenes en Acción

- La Dirección del Programa no cuenta con información en línea con las Unidades Coordinadoras Regionales, en lo relacionado con los procesos de supervisión.
- La información que se maneja en los diferentes módulos no cuenta con el nivel de seguridad adecuado, lo que implica que ésta puede ser fácilmente modificada.

### Atención humanitaria

El fenómeno del desplazamiento forzoso en Colombia ha tomado grandes dimensiones durante las dos últimas décadas. Según la representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Acnur, Colombia es el cuarto país en el mundo en número de desplazados, después de Afganistán, Sri Lanka y Arzerbaián.

Datos del Codhes<sup>21</sup> señalan que, entre 1985 y 2000, la población desplazada llegó a 2.060.000 personas, fenómeno que se acentuó durante los últimos cuatro años. Los desplazamientos se hacen de manera individual o familiar, en un 62% de los casos, y de manera colectiva (éxodo), en un 35% (del 90% del total a causa del conflicto armado y la lucha contra los cultivos ilícitos). El 57% de la población desplazada son mujeres y el 22% mujeres cabeza de familia<sup>22</sup>.

El Programa de Atención Humanitaria ofrece asistencia alimentaria, atención humanitaria de emergencia y proyectos productivos de restablecimiento, en dos líneas de acción: Atención de Emergencia y Restablecimiento de Familias Desplazadas.

### Atención de Emergencia

Esta línea se desarrolla por intermedio de las ONG contratadas para atender a las familias desplazadas, registradas en la base de datos de la Red de Solidaridad Social (RSS). La actividad está dirigida a las ciudades con más recepción de desplazados, de manera individual o familiar, por un período de tres meses, prorrogables a tres más.

Los damnificados reciben alimentación, aseo personal, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio. Actualmente, se encuentran, en ejecución un programa de cobertura nacional y otro dirigido a zonas especiales como las regiones del Macizo colombiano y sur de Colombia.

La asistencia alimentaria a población afectada por erradicación forzosa de cultivos ilícitos, suministra alimentos por tres meses a la población que ha sido perjudicada en su seguridad alimentaria o sus fuentes de ingreso a causa de las fumigaciones. Se desarrolla en tres frentes, un programa de cobertura nacional y dos en zonas especiales (Putumayo y sur de Bolívar).

### Restablecimiento de familias

Esta línea de acción, busca recuperar la capacidad productiva de las personas desplazadas y la formación de capital humano y social de este grupo social, mediante proyectos productivos con capital semilla. Se desarrolla en un plan de cobertura nacional y otro en zonas especiales, como el departamento del Putumayo y la región del sur de Bolívar.

### Ejecución

Entre el año 2000 y el 30 de junio de 2002, el FIP ha apropiado para los Programas Atención Humanitaria y Derechos Humanos \$55.219.9 millones, que incluyen 40.984 familias que se han acogido a los mismos.

La formulación, puesta en marcha y acompañamiento de proyectos productivos urbanos para la población desplazada ha tenido múltiples inconvenientes, según los beneficiarios, que se quejan de la demora en la puesta en marcha de los proyectos, y de trámites excesivos en la intermediación con las ONG como entes ejecutores.

Se observa que la inserción económica de los desplazados, a partir de proyectos productivos, no está en coordinación con las necesidades y políticas productivas del país ni de la región donde se localizan. En el departamento del Huila, por ejemplo, la muestra seleccionada presenta variados proyectos, como montaje de restaurante, fábrica de bizcochos, distribuidora de huevos, compra-venta de víveres, chatarra, almacén de repuestos para moto, salón de belleza, distribuidora de productos agrícolas, minitienda, panadería y cultivo de hortalizas, lo cual indica que no existe una estrategia de estímulo a proyectos productivos con una visión de futuro.

### Comentarios finales

El componente social y de recuperación económica del Plan Colombia comenzó a ejecutarse a partir del primer semestre de 2001. Los programas dirigidos a la población más golpeada por la crisis económica y la falta de legitimidad del Estado, han tenido una aceptable acogida a nivel nacional. A ello ha contribuido una amplia campaña de divulgación por los medios de comunicación.

No obstante el éxito de las estrategias, se tiene la percepción de que estos programas son una variación mínima de los que ya venían desarrollando entidades del Estado con recursos del presupuesto nacional. Subsidios escolares, de alimentación y de fomento a la pequeña industria hacen parte de programas que se venían realizando por varias agencias del Estado antes de la presentación del Plan Colombia.

Los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Atención a la Población Desplazada, se han desarrollado con anterioridad por entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, el Servicio Nacional de Aprendizaje-Sena y la Red de Solidaridad Social-RSS, respectivamente.

<sup>21</sup> Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

<sup>22</sup> "Desplazados: Rostros anónimos de la guerra" Codhes, Boletín 2001

Además, el nuevo esquema tiene un costo adicional, por la contratación con entidades ejecutoras y proveedoras de los servicios y bienes que se ofrecen en cada programa, los que se habrían ahorrado de continuar con los programas que se venían adelantando<sup>23</sup>. La contratación de entidades ejecutoras, en su mayoría organismos no gubernamentales (ONG), dificulta enormemente la labor de seguimiento y control de los recursos y de los programas mismos<sup>24</sup>. Resulta difícil estimar el número efectivo de beneficiarios y el monto de recursos pagados a los mismos.

El impacto sobre el bienestar y el mejoramiento en las condiciones de vida de los beneficiarios de los programas sociales del Plan Colombia es reducido, debido al carácter transitorio de las ayudas. Jóvenes en Acción involucra a los jóvenes desempleados en un programa de capacitación y práctica laboral durante seis meses. Aunque en algunos casos estos jóvenes consiguen ubicarse laboralmente en la empresa donde realizan la práctica, esto no sucede en la mayoría de casos. Además, el tipo de cursos no parece corresponder a las demandas del mercado.

Los auxilios escolares y nutricionales que ofrece Familias en Acción no llegan con regularidad y constancia. Los pagos no llegan o no se hacen con la frecuencia (mensual) que se propuso en el Programa, provocando desórdenes en los beneficiarios que dependen de éstos. Además, Familias en Acción ha logrado generar incentivos adversos para los beneficiarios potenciales, ya que éstos deciden retirarse de los programas del Bienestar Familiar-Icbf, con la expectativa de obtener el beneficio de los programas de la Presidencia. Sin embargo, en muchos casos no se actualizan oportunamente las bases de datos, dejando por fuera de cualquier posibilidad a estas familias.

La atención de emergencia a la población desplazada y afectada por la erradicación de cultivos ilícitos es recibida durante tres meses, lapso en el cual es improbable la estabilización de las familias desplazadas, creándose malestar y desasosiego en las mismas.

<sup>23</sup> El financiamiento con crédito externo tiene, además, impacto sobre la deuda externa, tema comentado en el primer informe.

<sup>24</sup> Si bien este esquema de contratación y de ejecución de obras y servicios públicos mostró muy aceptables resultados desde el punto de vista del gasto y de la incorporación de la sociedad civil a las labores del Estado, en el caso del Forec, debe tenerse en cuenta que se trataba de una labor muy localizada, en una área geográfica definida y con un órgano coordinador, el Forec, que logró estructurarse con eficiencia. Cabe plantear serias dudas de que este mismo esquema sea aplicable de manera generalizada en el caso del Plan Colombia, sobre todo teniendo en cuenta las falencias administrativas del Fondo de Inversión para la Paz y los problemas que genera el manejo de programas en regiones tan disímiles como Nariño y Atlántico o Putumayo y Antioquia.

En conclusión, la utilización de una cantidad considerable de recursos en las estrategias de recuperación social y económica no arroja los resultados esperados, ni satisface las expectativas dadas por los medios de comunicación con la puesta en marcha del componente social del Plan Colombia.

La figura de los OG no ha sido eficaz para el cumplimiento de los objetivos propuestos, ya que éstos no participan en la elaboración de los proyectos ni técnica, ni financieramente, y su participación se limita a tener una cuenta corriente bancaria por proyecto para el manejo de recursos, lo cual tampoco se cumple de manera eficiente.

Además, resulta costosa, en tiempo y recursos, la puesta en marcha de un complejo sistema de contratos, por los trámites de seguros, estudios, aprobaciones, frente a una serie de actores con baja capacidad de gestión, como ocurre con las ONG y los mismos proponentes. De esta manera, se abren espacios para la existencia de comportamientos oportunistas y prácticas no ajustadas a la ley.

La maraña legal y administrativa que implica la contratación, dificulta la generación de información para que la ciudadanía ejerza control social sobre el alcance e impacto de la inversión de los recursos en su región. Esto es necesario para realizar el seguimiento a los proyectos, en el sentido de que sean prioritarios y obedezcan a la atención de las necesidades de la población y contribuyan al desarrollo sostenible de la región.

Hacia el futuro, frente a la expectativa de que continúen las condiciones de crisis económica y social, se debería tener en cuenta las siguientes observaciones:

- La necesidad de aumentar los recursos, con el fin de lograr una mayor cobertura y efectividad de los programas.
- Una mayor integración entre las políticas sectoriales y los programas de ayuda directa, como el Plan Colombia. Los planes especiales de recuperación deben ser complementarios y estructurados sobre la base de las políticas sociales macro.
- Revisar los mecanismos institucionales para la realización de estos programas, tomando más en cuenta a las entidades estatales especializadas en estos menesteres, como es el caso específico del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Sena.

## Vías para la Paz

El Programa define la participación del FIP, mediante la suscripción de contratos interadministrativos con

el Ministerio de Transporte, Inviás, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y la Universidad Nacional. Estas entidades son las encargadas de ejecutar los recursos, mediante la aplicación de la Ley 80 de 1993.

En el presupuesto del FIP, el Programa de Vías para la Paz es el más representativo, pues, con corte al 30 de junio de 2002, los recursos apropiados ascendieron a \$649.021,9 millones.

Con corte a 31 de marzo de 2002, se han efectuado desembolsos por parte del FIP por \$167.387,9 millo-

nes, que corresponden al 35% del valor total de \$375.433.5 millones programados, incluidos los recursos de contrapartida, como se puede observar en la distribución presentada en la tabla. Por subprogramas, la mayor cuantía desembolsada corresponde a los proyectos prioritarios y otros proyectos de carreteras, que están siendo desarrollados por el Instituto Nacional de Vías-Inviás, por valor de \$123.342,9 millones, equivalentes aproximadamente al 74%.

Los recursos han sido desembolsados a los diferentes organismos de gestión, de la siguiente manera:

Tabla 24

<b>Desembolso de recursos A marzo 31 de 2002 (en millones de pesos)</b>			
<b>Subprograma</b>	<b>Programado</b>	<b>Organismo de gestión</b>	<b>Desembolso</b>
Proyectos Prioritarios de Carretera	204.724,70	Inviás	78.210,40
Otros Proyectos de Carretera	88.747,40	Inviás	45.132,60
Mantenimiento Red Terciaria	32.143,10	Fondo Nacional de Caminos Vecinales	18.894,30
Proyectos Fluviales	27.055,90	Ministerio de Transporte Universidad Nacional	12.836,70 3.163,50
Proyectos Puentes	22.762,40	Fondo Nacional de Caminos Vecinales	9.150,40
<b>Total</b>	<b>375.433,50</b>		<b>167.387,90</b>

Fuente: Fondo de Inversión para la Paz-FIP

## Proyectos Prioritarios y Otros Proyectos de Carreteras

### Descripción

#### **Proyecto Vélez- Landázuri- Transversal del Carare**

Las obras de la vía Vélez-Landázuri, forman parte de la Transversal del Carare y sirven de enlace entre las denominadas Troncales del Magdalena Medio y Central, en el departamento de Santander.

Inviás contrató los estudios y diseños correspondientes, incluido el estudio de impacto ambiental en 1997. El proyecto total, de 54,2 kilómetros de obra, consiste en el mejoramiento de las condiciones estructurales y operativas de la vía existente, construida a finales de la década de los cincuentas.

#### **Proyecto Fuente de Oro-San José del Guaviare**

Los tramos de la vía que han sido intervenidos, en desarrollo del Plan Colombia, a través de los contra-

tos celebrados por el Inviás, hacen parte de la carretera que comunica a Villavicencio con San José del Guaviare, atravesando una extensa zona agrícola y ganadera, que comprende los trayectos Fuente de Oro-Puerto Lleras-Cruce Puerto Rico-Puerto Arturo-San José del Guaviare.

El proyecto consiste en el mejoramiento y pavimentación de la carretera existente, para optimizar las condiciones de operación de los vehículos, que incluye el transporte de pasajeros, insumos y productos agropecuarios.

#### **Proyecto Quibdo-Yuto**

Los sectores y obras, objeto de los contratos celebrados por el Inviás, hacen parte de la vía que comunica a la capital del departamento con el municipio de Istmina, construida hace muchos años, con el objetivo de obtener comunicación con el departamento de Risaralda, y, por ende, con el interior del país.

Después de la construcción del puente sobre el río Atrato, en la localidad de Yuto, se vio la necesidad de efectuar la rehabilitación del tramo Quibdó-Yuto, para superar el aislamiento del departamento con el centro y occidente del país.

El proyecto comprende desde la salida de Quibdó hasta el kilómetro 24,5, en la entrada a la localidad de Yuto; los 4,5 kilómetros iniciales hacen parte de la zona urbana de la ciudad de Quibdó hasta el cruce de la vía con el río Cabí.

### **Proyecto Mocoa-Pitalito**

Este proyecto para la realización de obras de mejoramiento y pavimentación de la vía Mocoa-Pitalito tiene un costo de \$62.837 millones, de los cuales, a diciembre 31 de 2001, se han invertido \$14.329 millones, que representan el 22% del total.

En cuanto al avance de metas físicas, se observó que los contratos 125-01 y 132-01 presentan rezago en las actividades de mejoramiento de subbase y base, debido a problemas en la fuente de materiales, la cual tuvo que ser modificada, hecho que conllevó demoras, hasta tanto no se obtuvieron los respectivos permisos ambientales y mineros. Es de anotar que la actividad de subbase, en el mes de diciembre de 2001, presenta un desfase del 62% y 58%<sup>25</sup> en los contratos mencionados, respecto a lo programado.

Los contratos 135-01, adjudicado a Icein S.A., fue cedido a Luis Héctor Solarte Solarte, al igual que el 130-01, adjudicado a Procopal S.A., por problemas de orden público (hostigamientos por parte de grupos al margen de la ley y paros guerrilleros) en el primer caso, y en el segundo porque se pone en grave riesgo la propia estabilidad económica y financiera de la empresa<sup>26</sup>.

### **Otros proyectos de carreteras**

Se encuentran a cargo del Invías y tienen por objeto la construcción, rehabilitación y mejoramiento de vías, mediante la ejecución de obras, como estabilización de la superficie de rodadura, parcheos y construcción de drenajes, entre otros.

Comprende la ejecución de proyectos que busquen mejorar las carreteras secundarias y terciarias que presentan problemas de transitabilidad y que en su mayoría son la única vía de comunicación de zonas apartadas con los centros de consumo y ciudades capitales.

<sup>25</sup> Cálculo obtenido del informe de avance producido por la Oficina de Planeación de Invías, febrero 11 de 2002.

<sup>26</sup> Oficio SCT-012044 del 18 de abril de 2002.

## **Adjudicación de contratos**

En la etapa precontractual, la planeación de los proyectos viales no fue la más adecuada, por cuanto los ajustes a los estudios técnicos (fase III) existentes fueron deficientes, lo que generó que, al momento de iniciar la ejecución de los contratos, se presentaran inconvenientes, lo que dio lugar a demoras y replanteamientos, que a su vez, ocasionaron incremento de costos en la ejecución de la mayoría de los contratos.

Los pliegos de condiciones recogieron información deficiente referente a cantidades de obra y presupuestos, lo que ha conllevado que la entidad no cuente con la obra para la época prevista y que resulten mayores costos como consecuencia de adiciones de los contratos de obra e interventoría<sup>27</sup>. Esta situación se evidencia en los contratos de interventoría 045-01 y 046-01 del proyecto Vélez-Landázuri, con adiciones por \$746 millones<sup>28</sup>, para continuar esta labor, en la medida que los contratos de obra se han reprogramado para subsanar las deficiencias en los estudios de actualización, ajuste y complementación. Esta situación fue verificada por la Gerencia Departamental de Santander, que en su reporte anota:

El proyecto consiste en mejorar las condiciones iniciales de la vía y su pavimentación. Las especificaciones técnicas fueron modificadas por acuerdo del Invías con las firmas interventoras y constructoras, al encontrarse que las condiciones de la vía, planteadas en el estudio y diseño del proyecto original, variaban ostensiblemente con las existentes en el terreno; además, que ciertos aspectos contemplados en dicho estudio y diseño no eran viables, ya que resultaba demasiado costoso y no se podían atender con los recursos disponibles, o que no garantizaban un periodo razonable de vida útil a la vía.

Debido a las variaciones que se hicieron a las especificaciones técnicas contempladas inicialmente en el estudio y diseño del proyecto original, también fue necesario incluir actividades no contempladas en los contratos de obra como lo fue el mejoramiento total y parcial de la subrasante, y afectar de gran manera las cantidades de obra a ejecutar.

De igual manera, el valor por concepto de actualización, ajustes y complementación de los estudios existentes en el proyecto Fuente de Oro-San José del Guaviare, sumó \$288,9 millones, pagados con recursos provenientes del presupuesto de Invías.

<sup>27</sup> Esta misma observación se encuentra en el informe de la veeduría especial del FIP, de mayo de 2002.

<sup>28</sup> Cifras tomadas de los contratos adicionales suscritos en los contratos de interventoría, septiembre y diciembre de 2001 y enero de 2002.

Tabla 25

<b>Concentración de contratos de obra por proyecto (En millones de pesos)</b>			
<b>Contratista</b>	<b>Contratos</b>	<b>Valor total de los contratos asignados</b>	<b>Concentración(%) frente a total de contratos adjudicados</b>
<b>Proyecto Landázuri-Vélez</b>			
Murillo Lobo Guerrero S.A. (fueron cedidos a Ingeprima)	063-01, 064-01 y 068-01	9.080,8	75
<b>Proyecto Quibdo-Yuto</b>			
Grodco S.C.A. Ingenieros Civiles	042-01 y 043-01	12.644,8	100
<b>Proyecto Fuente de Oro-San José del Guaviare</b>			
Insko Ltda.	0126-01, 0136-01 y 0128-01	12.995,4	38
Alfonso Sarmiento	0123-01 y 0141-01	9.615,9	25
Proyecto Mocoa- Pitalito			
Icein S.A. (El contrato 135-01 fue cedido a Luis Solarte S.)	135-01 y 132-01	17.430,6	33

**Fuente:** Contratos Inviás

Como estrategia de ejecución, Inviás dividió los proyectos en tramos, generándose varios procesos de selección, argumentando mayor concurrencia al proceso licitatorio, sin que este mecanismo evitara la concentración que se observa en la asignación de contratos, como se relaciona en la tabla 25:

Adicionalmente, la división de los proyectos en tramos causó falta de continuidad en la ejecución de los trayectos, por los diferentes inconvenientes que se han presentado en cada uno de los diferentes contratos, sin lograrse el objetivo de mejorar la estructura y operatividad de la vía en el total de kilómetros inicialmente propuesto.

La Contraloría considera que el Inviás no observó lo estipulado en la Ley 80 de 1993, artículo 25, numeral 4, en lo referente a la austeridad de trámites con que se deben adelantar los procesos contractuales, aduciendo la mayor participación de firmas en las convocatorias.

También, se advierten deficiencias en cuanto a la evaluación de la capacidad financiera y técnica de los proponentes, por cuanto la metodología aplicada no determina con suficiente buen grado de certeza la verdadera disponibilidad financiera y de equipos con que cuentan las firmas que participan en los procesos, lo que genera riesgo de posteriores incumplimientos e incapacidad por parte de

los contratistas, como es el caso de los contratos 063, 064, 068 de 2001, para la ejecución del Proyecto Vélez-Landázuri.

Así mismo, se estableció falta de oportunidad por parte del Instituto en el uso de los mecanismos para hacer efectivos los derechos que le corresponden cuando se presenta incumplimiento de las obligaciones por parte de los contratistas.

### Problemas en la ejecución

De acuerdo con la información del Inviás, se registra atraso en la ejecución de inversiones para los proyectos, evidenciándose, además de inadecuada planeación, fallas en: fuente de explotación de materiales; orden público; estado de las vías; problemas laborales; falta de maquinaria necesaria para la realización de labores como transporte de material de excavación, explanación y arreglo de pasos críticos, entre otros. Esta situación incide en mayores costos para la terminación de los proyectos, pues es necesario modificar tanto los contratos de obra como los de interventoría. A continuación, se señala la inversión acumulada en cada uno de ellos, con los atrasos respectivos (tabla 26).

El desfase mencionado para cada proyecto se calcula en relación con la inversión programada y corresponde a la diferencia con el valor total ejecutado.

Tabla 26

<b>Atraso en los proyectos                      Al 30 de abril de 2002                      (En millones de pesos)</b>				
Proyecto	Programado	Ejecutado	Desfase	Porcentaje desfase
Fuente de Oro-San José del Guaviare	13.215,3	11.541,9	1.673,4	12,66
Vélez-Landázuri	6.753,3	5.195,0	1.558,3	23,07
Quibdó-Yuto	8.562,5	8.239,4	323,1	3,77
Total	28.531,1	24.976,3	3.554,8	12,45

Fuente: Grupo de trabajo CGR, Delegada de Infraestructura

Particularmente para el proyecto de la vía Vélez-Landázuri, se han presentado las dificultades que se relacionan a continuación, establecidas mediante verificación física efectuada por la Gerencia Departamental de Santander:

- El proyecto original presentaba un trazado que afectaba muchos predios, y aunque mejoraba las condiciones geométricas de la vía y permitía alcanzar una buena velocidad de diseño, acrecentaba notoriamente los costos de la obra. No se hubiera podido atender todo el trayecto de vía con los recursos económicos disponibles.
- El estudio y diseño del proyecto original presenta deficiencias, como la de considerar solicitaciones sobre la estructura del pavimento muy inferiores a las reales al revisar el tránsito, y así mismo considerar un CBR del 6%, cuando en el terreno era realmente del 2%.
- Debido a que las fuentes de materiales previstas en el estudio y diseño del proyecto original no cumplieron con las especificaciones de construcción, fue necesario autorizar nuevas fuentes, algunas de agregados para base y concretos a distancias hasta de 30 km, y otras de arenas y gravillas para concretos y bases hasta 200 km; distancias mayores que las previstas en los contratos.
- La alta pluviosidad del sector (2.500 a 3.000 mm por año), y las características de resistencia de los suelos cohesivos, de muy lento drenaje, obligaron la construcción de filtros de piedra partida recubierta con geotextil a ambos lados de la calzada, en casi toda la extensión de la vía, con el consecuente incremento de los costos.
- La baja resistencia de los suelos obligó a la protección de los taludes con la construcción de obras más largas de descole y disipación de energía, así como las zanjas de coronación recubiertas en piedra y en concreto, originalmente no previstas.

- Los costos de transporte originalmente previstos en los presupuestos resultaron inferiores a los acostumbrados en la zona, razón por la cual fue necesario ajustarlos a los valores comerciales.
- Aún no se tiene claro por parte de los contratistas e interventores cómo se debe invertir el 1% del valor del contrato de obra en recuperación de la cuenca hidrográfica, ya que aunque la licencia ambiental ordena esta inversión, no establece en qué obras concretas se debe invertir.

Estas situaciones han incidido en que el alcance de la obra sea menor al establecido inicialmente en el objeto del contrato, lográndose sólo el 63% del cubrimiento propuesto.

La significativa reducción en la realización de las obras, pone en entredicho la eficiencia de la estrategia de seccionamiento de los tramos aplicada por el Invías para la adjudicación de las obras, y, sobre todo, evidencia la improvisación de la entidad en el proceso de contratación, la cual se efectuó sobre diseños incompletos, ocasionándose sobrecostos significativos y efectos no deseables a los beneficios esperados del proyecto.

### Proyectos de Mantenimiento de la Red Terciaria

#### Descripción

Este subprograma está dirigido a la atención de la red terciaria o red de caminos vecinales, a través de obras de mantenimiento desarrolladas mediante convenios entre el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y las alcaldías municipales, haciéndose uso intensivo de mano de obra no calificada en cada región, para la generación de empleo temporal. La realización de las obras de infraestructura y la generación de empleo pretenden la reactivación económica y social de las comunidades, facilitándose el transporte y las comunicaciones en cada región para el intercambio de mercancías.

## Adjudicación de contratos

La modalidad utilizada para la realización de las obras de mantenimiento en la red terciaria es la de convenio interadministrativo celebrado entre el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y la alcaldía, en cada uno de los municipios beneficiarios del subprograma, comprometiéndose el municipio a efectuar un aporte de acuerdo con su capacidad, para la realización de las obras, y a llevar la administración de la ejecución del proyecto, siendo responsable de los resultados.

Se observó en estos procesos contractuales el desconocimiento tanto de las condiciones de cada municipio, en cuanto a las necesidades particulares de la comunidad y la región para la realización de las obras, como de la capacidad financiera, administrativa y de gestión de las administraciones municipales para asumir el compromiso generado por el convenio; es así como indiscriminadamente se asignó a cada municipio la suma de \$65 millones, para ejecutar obras en la red vial terciaria.

## Problemas en la ejecución

La ejecución de este programa se ha completado casi en su totalidad, sólo en algunos pocos casos se han desarrollado las obras fuera de la vigencia 2001, como los convenios realizados entre el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y tres municipios del departamento de Bolívar; y uno en el departamento del Cauca.

Ejecutado el convenio y realizadas las obras en cada municipio, cesa el beneficio de la generación de empleo, y, por tanto, la generación de ingresos que, por su carácter temporal, no aporta de manera fundamental a la pretendida recuperación económica y social de las regiones más pobres y afectadas por el conflicto armado en el país.

También, se estableció en este proyecto la total delegación en las administraciones municipales y la falta de supervisión por parte del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, para el cumplimiento de las condiciones de ejecución consagradas en el Convenio, lo que propició que se presentaran anomalías de diversa índole.

La evaluación de los convenios administrativos permitió establecer que los reportes de planillas para el pago de jornales en las obras realizadas, evidencian inconsistencias entre el número del documento de identificación de las personas y el nombre, hecho verificado a través de certificado expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil. De una muestra seleccionada en el total de los convenios in-

teradministrativos suscritos, esta anomalía se estableció en los municipios de Contadero del departamento de Nariño, Tibirita, del departamento de Cundinamarca, Paicol, del departamento del Huila, y Mocoa, Colón y Santiago, en el departamento de Putumayo.

Esta situación, que constituye posiblemente una falsedad en documento público, fue trasladada para su correspondiente investigación a la Fiscalía General de la Nación, entidad competente para el efecto.

## Proyectos de Puentes

### Descripción

El Fondo Nacional de Caminos Vecinales suscribió contratos en 2000 por valor de \$283,8 millones, para la realización de estudios de preinversión de dieciséis puentes localizados en las departamentos de Cauca, Bolívar, Huila, Caquetá, Norte de Santander y Nariño.

En la vigencia 2001, la misma entidad suscribió 106 contratos de obra, por valor de \$15.206 millones para el mejoramiento, mantenimiento, construcción y rehabilitación de puentes, con sus respectivos contratos de interventoría, por \$1.575,5 millones.

La distribución de las obras de puentes por departamentos se muestra en la tabla 27.

De la relación presentada, se observa alta concentración de las obras en el departamento del Cauca, con el 19,81% del total de puentes contratados<sup>29</sup>, seguido por el departamento de Santander, que alcanza el 15,09% de las obras, lo que significa que más del 34% de las obras de puentes están concentradas en los dos departamentos, lo cual no corresponde al criterio de equidad en la distribución para atender los mayores índices de pobreza en las diferentes regiones.

## Adjudicación de contratos

El Fondo Nacional de Caminos Vecinales ha efectuado la contratación de obras para la realización de estudios, construcción o terminación de puentes, a través de procesos licitatorios o de contratación directa. La contratación de las obras se efectuó al finalizar la vigencia de 2001, con lo que se establece la falta de gestión para la ejecución de los recursos.

En algunos contratos de la muestra analizada, se observa que el Fondo Nacional de Caminos Vecinales

<sup>29</sup> Esta situación será motivo de indagación especial, pues se tienen noticias de vínculos familiares y políticos entre funcionarios del departamento del Cauca y del Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

Tabla 27

<b>Distribución de obras en el subprograma de puentes (En millones de pesos)</b>				
<b>Departamento inversión</b>	<b>Número de puentes</b>	<b>Inversión</b>	<b>Inversión en en obra</b>	<b>Total interventoría</b>
Bolívar	14	2.077,60	243,30	2.320,90
Boyacá	11	883,10	85,60	968,70
Caquetá	10	1.980,70	113,80	2.094,50
Cauca	21	2.145,70	271,20	2.416,90
Cesar	1	74,60	-	74,60
Córdoba	2	673,10	84,90	758,00
Chocó	3	831,40	101,50	932,90
Guaviare	1	229,30	36,40	265,70
Huila	8	712,20	59,60	771,80
Meta	5	496,90	54,60	551,50
Nariño	8	1.316,70	104,10	1.420,80
N. de Santander	2	781,90	99,40	881,30
Putumayo	1	381,30	46,40	427,70
Santander	16	2.167,90	218,80	2.386,70
Tolima	3	453,60	55,90	509,50
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>15.206,00</b>	<b>1.575,50</b>	<b>16.781,50</b>

**Fuente:** Informe de Auditoría Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

no exigió la constitución de póliza de calidad del trabajo (contrato 11-0814-0-2001), situación que genera riesgos en caso que el objeto del contrato entregado por el contratista presente deficiencias. Así mismo, se encontró que el archivo de los documentos inherentes a la contratación evaluada no está debidamente organizado ni foliado, y no es completo, lo cual hace que la información institucional sea deficiente y no confiable.

### Problemas en la ejecución

La contratación de las obras presentó inadecuada planeación en la programación y deficiencia del objeto contractual, debido a que una vez suscritos los contratos para estudios de preinversión (11-0824-00, 11-0825-00), el Fondo de Caminos Vecinales debió realizar ampliación al objeto contractual, para incluir la realización de estudios ambientales de obras no previstas inicialmente, situación que dio lugar al aplazamiento de la apertura de licitaciones para la construcción de los puentes.

Se detectó en el análisis de la muestra que, debido a deficiencias en los estudios y diseños presentados por el municipio beneficiario del proyecto, se ocasionó

inadecuada evaluación de la viabilidad, atraso en la iniciación de la construcción, inconsistencia en el presupuesto de obra presentado en los pliegos y el contrato, con el consecuente incremento de los costos previstos en el proyecto, como es el caso del contrato 11-1043-0-2001, para la construcción del puente sobre el río Cauca, en el municipio de Cajibío.

En general, los proyectos de construcción de puentes se encuentran atrasados en la ejecución de obra, con respecto a la programación establecida, lo cual ha implicado, en la mayoría de los casos, la ampliación del término de ejecución, con el consiguiente incremento de los costos totales.

En el caso de la reconstrucción del puente colapsado El Retiro, Vía Timbío-Vereda el Retiro (municipio de Timbío, Cauca), que se inició en enero de 2002, se solicitó la suspensión por parte del contratista; sin embargo, aunque el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, en el mes de febrero pasado, reportó el proyecto como suspendido por 45 días, la revisión documental muestra que la entidad negó la suspensión del contrato y ha dado trámite a la ampliación del plazo de ejecución. Adicionalmente, sólo existe para este contrato un informe de interventoría del 5 de

abril de 2002, sin avance de obra, lo que evidencia que el Fondo Nacional de Caminos Vecinales no viene dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993, como tampoco a la resolución interna 532 de 1998, que establece el procedimiento de control de interventoría.

De igual manera, se ha presentado incumplimiento de la disposición mencionada de control de interventoría, en los contratos 11-1044-0-2001 y 11-1064-0-2001, que corresponden respectivamente a las obras de construcción y terminación de los puentes sobre el río Guayara en el municipio de Funes, Nariño, y sobre el río Mogoticos, en Mogotes, Santander.

Dificultades en la ejecución de los contratos de puentes relativas a la alteración del orden público, que han ocasionado la ampliación del plazo o la suspensión de las obras, se han presentado en los contratos 11-1136-0-2001 para la terminación del puente sobre el río Chili, en el municipio de Rovira, Tolima, 11-0814-0-01 y 11-815-0-01 para la elaboración de estudios de suelos, diseños estructurales, estudios ambientales y ensayos de agua, para la construcción de tres puentes sobre los caños Flauta, Angoleta y Tigre, en el municipio de San José del Guaviare, y dos puentes sobre el río Callejón, municipio de Iquira en el Huila, y municipio de Puerto Rico, Caquetá.

Se puede resumir la problemática encontrada en la ejecución de este subprograma, que ha ocasionado el atraso de las obras, principalmente en la falta de planeación, la precariedad de la labor de control de in-

terventoría por parte de la entidad ejecutora, y las condiciones de orden público que se presentan en las regiones en las que se realizan los contratos de puentes.

## Proyectos fluviales

### Descripción

Este subprograma se ha desarrollado a través del Ministerio de Transporte como ente ejecutor o coejecutor, responsable de la administración del préstamo obtenido con la CAF y del seguimiento del programa. Realizados, mediante convenio celebrado con la Universidad Nacional, los estudios y diseños técnicos, planos, presupuestos, cantidades de obra y planes de manejo ambiental para las obras fluviales en los ríos seleccionados, el Ministerio de Transporte adelantó el proceso licitatorio para la contratación tanto de las obras como de las interventorías, suscribiendo veintitres y diecisiete contratos, respectivamente.

Dentro de este subprograma, tiene particular importancia la complementación de los estudios básicos del río Meta, la cual se efectúa mediante convenio de administración de recursos entre la CAF y el Ministerio de Transporte. Estos estudios básicos, para la línea base de ingeniería del río Meta, tienden a definir el sistema más adecuado para el mantenimiento de un canal navegable, las obras de encauzamiento y demás obras fluviales; así mismo, se ha contratado la asesoría técnica, de coordinación, control y supervisión a estos estudios básicos.

Tabla 28

Subprograma fluvial (en millones de pesos)			
Departamento	Municipio	Valor	Participación porcentual
Boyacá	Cubará	655,10	3,62
Caquetá	San Vicente del Caguán	2.280,40	12,62
Casanare	Orocúe	1.480,40	8,19
Meta	Granada	1.772,00	9,80
	La Macarena	3.089,40	17,09
	Puerto Concordia	2.017,70	11,16
Putumayo	Vista Hermosa	1.244,20	6,88
	Puerto Asís	2.589,60	14,33
	Puerto Guzmán	980,60	5,42
Santander	Rionegro	1.136,70	6,29
	Sabana de Torres	830,40	4,59
<b>Total</b>		<b>18.076,50</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Informe de Auditoría, Ministerio de Transporte

De igual manera, se adelanta el trámite para contratar el estudio y diseño de las obras de defensa y encauzamiento del río Arauca y sus afluentes, los ríos Royota, Bojaba y Banadía, y se hace indispensable la contratación de estudios y diseños de obras para el cauce de los afluentes del río Meta.

Los recursos asignados y ejecutados en el subprograma fluvial han beneficiado a once municipios, ubicados en seis departamentos, tal como se relaciona en la tabla 28, destacándose la concentración en los departamentos del Meta y Putumayo, con un 44,94% y 19,75% del total, respectivamente.

La ejecución de los recursos por parte del Ministerio de Transporte no ha sido la más eficaz. Aunque se comprometieron los recursos según el presupuesto programado en la vigencia 2001 y los desembolsos se han realizado de acuerdo con los compromisos adquiridos, en su mayoría los contratos se suscribieron al finalizar el mes de diciembre y las obras sólo iniciaron en el mes de marzo del presente año, con lo cual se aplaza el término de la ejecución del subprograma, generándose mayores costos e in oportunidad en la ejecución de los recursos desembolsados a la entidad por el FIP.

En la contratación directa para la construcción de las obras de defensa y muelle en Santa Rosa, río Caguán, del municipio de San Vicente del Caguán, se determinó que la propuesta presentada por el Consorcio Santa Rosa, aunque no fue la seleccionada, presenta una oferta igual al presupuesto oficial de la convocatoria, en cuanto al valor total, lista de cantidades de obras y precios unitarios, hecho éste que no debe ocurrir generalmente y constituye una extraña coincidencia. En esta obra, los trabajos consisten en la adecuación del muelle de carga y pasajeros, con el propósito de propiciar la reactivación de la economía en la región, estableciéndose la comunicación terrestre con los municipios de Puerto Rico y Florencia, sirviendo como puente de transporte de mercancías y productos por el corredor fluvial del río Caguán, al municipio de Cartagena del Chairá.

### **Adjudicación de contratos**

La evaluación de las propuestas en el proceso licitatorio adelantado por el Ministerio de Transporte, para un total de veintisiete concursos y licitaciones y nueve convocatorias, se llevó a cabo mediante contrato por valor de \$40 millones, entre el Pnud y la firma Alca Ingeniería Ltda.

En general, se observa, para las propuestas presentadas, que el valor de las obras se ajustan al presupuesto oficial y los valores de AIU se encuentran dentro

de los parámetros normales establecidos, entre el 20% y 30%, lo mismo que en todos los casos las utilidades se ajustan al 5%.

Para la muestra seleccionada en el subprograma de proyectos fluviales, el 50% de los contratos, por valor aproximado de \$6.225 millones, se celebró mediante contratación directa y el 50% restante, por valor aproximado de \$3.292 millones, se realizó a través de proceso licitatorio, lo cual significa que los proyectos de mayor valor se contrataron directamente, que no resulta lo más conveniente, teniendo en cuenta el mayor riesgo de favoritismos.

### **Problemas en la ejecución**

La entrega de los estudios y diseños técnicos, planos, presupuestos, cantidades de obra y planes de manejo ambiental para las obras fluviales en los ríos seleccionados, por parte de la Universidad Nacional, se efectuó con cuatro meses de retraso, ante lo cual la Dirección de Transporte Fluvial del Ministerio de Transporte, solicitó al Director del Área Jurídica del FIP, la aplicación de la multa contractual prevista, por cuanto el incumplimiento en el plazo afectó el inicio de los trámites ambientales, la oportuna ejecución de los recursos y la consiguiente construcción de las obras; sin embargo, sobre este particular no se ha establecido respuesta alguna por parte del FIP, aunque tal situación ocasionó la suspensión del contrato, mientras se efectúa la correspondiente aprobación de los permisos ambientales.

En este punto, es importante anotar que el convenio de administración de recursos celebrado entre la CAF y el Ministerio de Transporte se inició el 5 de octubre pasado, con una duración de diez meses, pero seis meses después no se han firmado aún todos los contratos que se requieren, con lo cual los gastos ocasionados por administración, que han de ser pagados a la CAF, a razón del 1% sobre saldo por ejecutar, generarán una reducción en la disponibilidad de recursos para obra y sobrecostos a la ejecución del subprograma.

La Contraloría General considera que el Ministerio pudo manejar los recursos asignados al subprograma, y, en consecuencia, no ha debido celebrar el convenio de administración de recursos con la CAF, que generó un costo del 2% del valor total del convenio, el cual se incrementa directamente con los retrasos que se generen en la ejecución.

Los contratos seleccionados para el análisis fueron suscritos por las partes en el mes de diciembre de 2001, por lo que a la fecha sólo se ha iniciado la ejecución de dos de ellos.

Las cláusulas contempladas en los contratos se encuentran acordes con lo establecido en la Ley 80 de 1993; así mismo, obran dentro de los documentos soportes las respectivas pólizas de cumplimiento, incluidos los amparos de anticipo, cumplimiento, pago de salarios y estabilidad, al igual que la póliza de responsabilidad civil extracontractual.

### Conclusiones

- El alcance de la contratación ha sido determinado con base en los estudios técnicos y diseños disponibles por el organismo de gestión, en algunos casos desactualizados, sin validar las condiciones físicas reales del terreno en el que se desarrollarán las obras, y en otros sin corresponder a las necesidades de la región y comunidades beneficiarias, ocasionándose mayores costos, por los ajustes que en la ejecución se generan y la necesidad de realizar nuevas obras que representan, en la mayoría de los casos, reducción significativa de los objetivos previstos inicialmente; esta situación es particularmente crítica teniéndose en cuenta la limitada disponibilidad de recursos para cada proyecto. Esta problemática está generalizada y constituye falta de planeación e incumplimiento de los principios de economía y responsabilidad, que han de caracterizar los procesos de contratación estatal.
- Es evidente y generalizado el atraso en la ejecución de los contratos para la realización de obras de infraestructura, tanto en las que requieren la disposición de cuantías reducidas de recursos financieros y son intensivas en la ocupación de mano de obra no calificada, como en las de mayor envergadura, relativas principalmente a la construcción y mejoramiento de carreteras, que requieren inversión significativa de recursos financieros y la realización de trabajos técnicos especializados.
- Las entidades gubernamentales denominadas organismos de gestión –Invías, Fondo de Caminos Vecinales y Universidad Nacional– han sido ineficaces para llevar a cabo la oportuna ejecución de los recursos, ocasionándose sobrecostos en los proyectos; se ha determinado el incumplimiento de los principios de economía, responsabilidad y de planeación que deben caracterizar los procesos de contratación estatal.
- La realización y disposición completa y oportuna de los estudios y diseños previos a la contratación de obras de infraestructura, no ha sido la más idónea, generándose inconvenientes en la ejecución de los contratos, que hacen indispensable la inclusión de costos no previstos inicialmente, con lo cual se reduce el alcance físico de las realizaciones y se afectan los beneficios esperados de los proyectos.
- La estrategia de seccionamiento en tramos, utilizada por el Invías, para lo cual aduce una mayor participación de las firmas proponentes en los proyectos de carreteras, no ha impedido la concentración de la contratación, y, en cambio, ha generado mayores costos, al requerirse varios procesos de selección, y, consecuentemente, también mayores y diversas actividades para el control de la ejecución, que debe llevar a cabo la entidad. Además, ha tenido efectos funestos en la realización de las obras, por cuanto ha implicado la construcción y mejoramiento de trayectos discontinuos de los diferentes tramos contratados, con lo cual se reduce no sólo el alcance en cada contrato, sino en el logro del objetivo de disponer de un elemento articulador de apoyo a la reactivación económica y social de las áreas deprimidas en el país, por cuanto las obras realizadas no ofrecen las condiciones estructurales y de operatividad deseables que permitan su funcionamiento adecuado.
- Esta situación ha creado la necesidad de disponer de recursos en cuantías representativas para adicionar los contratos, tanto de obra como de interventoría, con el fin de aproximar el alcance de las obras al objeto inicialmente propuesto, aun con detrimento de las especificaciones técnicas inicialmente propuestas, lo cual reduce de manera importante los beneficios del proyecto, tanto en la disposición de la infraestructura y su vida útil como en los beneficios sociales que se propusieron en el Programa.
- Se observa un efecto negativo, por las alteraciones de orden público, en la ejecución de los contratos celebrados para la construcción de infraestructura, independientemente del tipo y tamaño de la obra que se lleve a cabo, con lo cual los sobrecostos de los proyectos alcanzan altas proporciones, y la reducción de los beneficios puede llegar inclusive a ser total, en el caso en que se impida, de manera definitiva, la ejecución de los contratos, y, por ende, la realización de las obras.
- El impacto económico y social que se pretendió lograr con la ejecución de los proyectos del Plan Colombia ha sido seriamente debilitado, por las condiciones sociales de conflicto en las regiones que pretendía beneficiar, con lo cual puede afirmarse que la ejecución de proyectos en los diferentes programas y subprogramas de Plan Colom-

bia fue concebida de manera independiente y aislada de una estrategia de negociación que garantizara las condiciones mínimas indispensables para el desarrollo de los proyectos. En consecuencia, son altos los costos asumidos por el país para el desarrollo de los proyectos y no se corresponden con los beneficios que el país ha obtenido.

- Son reducidos los efectos que sobre el conflicto social tiene la aplicación de programas dirigidos al mejoramiento de las condiciones actuales de la infraestructura, en la mayoría de los casos, pues están basados en la generación de obras con duración de corto y mediano plazo, y generación de empleo temporal, que constituyen solamente un efecto paliativo a la compleja problemática económica y social actual.
- La presencia de dificultades financieras en el desarrollo de los contratos, por la demora en la realización de los desembolsos por parte del Fondo de Inversión para la Paz, muestra la escasa efectividad de la conformación de la cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, creada para la financiación de los programas en un régimen de contratación que sigue las reglas del derecho privado. Esto significa que el haber suplantado los mecanismos de contratación estatal, no contribuyó al logro de mayor agilidad y oportunidad en la financiación de los proyectos, en tanto que sí pudo generar una importante reducción del control de los recursos dirigidos a la ejecución de los proyectos.

### **Evaluación de las obras de infraestructura**

Las obras de infraestructura son una de las necesidades más sentidas en las regiones, especialmente en aquellas que tienen dificultades de orden público, causadas en su mayoría por la presencia de cultivos ilícitos. Para el desarrollo de éstas, en la actual coyuntura intervienen varios entes, en los que se pueden mencionar los gobiernos municipales y departamentales, el Fondo de Inversión para la Paz, el Plan-te, el Ministerio de Desarrollo, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales e Inviás, entre otros.

Lo anterior indujo a la Contraloría a iniciar una evaluación de las obras de infraestructura, dado que se observa descoordinación y anarquía en las políticas de desarrollo y crecimiento de la infraestructura del país. Dicha evaluación se efectuó sobre una muestra aleatoria de 333 proyectos, en diferentes departamentos del territorio nacional, que incluyen obras de diferente tamaño y cubrimiento, desde las que tienen que ver con el mantenimiento de la red ter-

ciaria o red de caminos vecinales hasta las construcción de muelles y puentes o el mejoramiento de carreteras, como también las de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, obras de infraestructura social y de desarrollo ambiental urbano.

En este gran conjunto de proyectos, se estableció una inversión total aproximada de \$225.000 millones, mediante los cuales se ha generado la ocupación temporal de mano de obra no calificada de 26.237 personas.

Se observa la ejecución del mayor número de contratos en el departamento del Valle del Cauca, con un total aproximado de sesenta, que corresponde al 18% en el total de la muestra selectiva; sin embargo, en valor, la inversión más representativa se ha efectuado en el departamento del Meta, alcanzando el 33% del total de recursos aplicados a los proyectos de infraestructura en el conjunto de los veintiun departamentos analizados a través de la muestra selectiva.

Aunque las regiones cumplen las condiciones de índices de pobreza y altos niveles de conflicto social, que han de ser atendidas en el Plan Colombia, se observa inequidad, al compararse las inversiones efectuadas en departamentos como Putumayo, Caquetá y Guaviare, que tienen niveles comparables de pobreza y conflicto social.

La evaluación de la ejecución de obras de infraestructura permite establecer que la mayor cuantía se ha dirigido a la realización de proyectos prioritarios de carreteras, que representa aproximadamente el 72% de la inversión total evaluada. En cuantía de recursos asignados, son también representativos los proyectos de vías y servicios públicos, que se han desarrollado a través de otros programas de Plan Colombia, diferentes a Vías para la Paz, como son Empleo en Acción y Plante, representando cerca del 11 % y el 8%, respectivamente. Es de resaltar el impacto que sobre la población beneficiaria pueden tener los proyectos desarrollados, principalmente los que corresponden a servicios públicos e infraestructura social, cuyos beneficios sociales se reducen cuando las obras no alcanzan la adecuada culminación.

Es general, el reporte de dificultades en el desarrollo de los proyectos, debidas a la demora en los desembolsos por parte del organismo de gestión respectivo, es singularmente representativa en los departamentos de Caldas, Córdoba, Atlántico y Caquetá. Esto permite deducir que la estrategia adoptada para la ejecución de los recursos, a través de la cuenta del FIP, no fue la más adecuada y ha generado atrasos en la realización de las obras.

Son también importantes y numerosos los reportes que aducen problemas de orden público que han interferido la ejecución de las obras de infraestructura en las diferentes regiones, con mayores porcentajes en los departamentos de Antioquia, Meta y Putumayo; es de anotar que estos problemas han generado la suspensión de la ejecución de diferentes proyectos, y, en algunos casos, pueden ocasionar la suspensión definitiva, con los consiguientes perjuicios a la población beneficiaria.

En cuanto al estado de los proyectos, se destaca que en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba y Quindío, son notorios los porcentajes de proyectos sin iniciar, lo cual muestra ineficiencia por parte de los organismos de gestión, bien sea para la oportuna disposición de los recursos o para la realización de la labor de control que corresponda, con el fin de garantizar la efectiva ejecución de las obras.

Es de resaltar el efecto que sobre la ejecución tienen las deficiencias técnicas, que se han presentado en los diseños sobre los cuales se proyectaron obras de acueducto y alcantarillado, detectadas en la etapa de construcción, lo que seguramente significará la falta de funcionalidad de las obras que se desarrollen. Sobre estos aspectos no se ha adelantado ninguna labor de control ni de ajuste, que permita corregir las inconsistencias y reducir los efectos negativos a la operación de las obras que se construyen. Esta situación fue reportada, por ejemplo, por el departamento de Putumayo en seis proyectos financiados por el FIP.

Así mismo, se establecieron fallas en el diseño, que requirieron ajustes al momento de la ejecución, reduciéndose fundamentalmente los niveles iniciales de ocupación de mano de obra previstos y ocasionándose la devolución de parte de los recursos asignados en los proyectos del tipo ambiental urbano desarrollados en el departamento de Antioquia. En el departamento de Bolívar, para este mismo tipo de proyectos, se presentan dificultades técnicas por la ausencia de una red adecuada de servicios públicos, que permita la realización de las obras de pavimentación de vías, mediante contrato 1790-0; adicionalmente, se adolece de falta de acuerdos con la comunidad sobre el tipo de andenes que se han de construir.

Otras deficiencias encontradas en la ejecución de los contratos están referidas a la falta de presencia permanente de los organismos de gestión contratados para la gerencia de los convenios en el lugar donde se desarrollan las obras, con lo cual la labor de control que han de cumplir no es la más adecuada. Esta situación se presenta en el departamento de Arauca.

Todas estas deficiencias técnicas, administrativas o financieras, en la ejecución de los proyectos, tienen un efecto directo sobre los objetivos que persigue la contratación efectuada para el desarrollo de obras de infraestructura, reduciéndose su alcance y generándose mayores costos, que, a su vez, inciden negativamente en los beneficios esperados.

Las dificultades de carácter administrativo se refieren principalmente al incumplimiento de los compromisos por parte de las alcaldías municipales, las cuales no tienen capacidad financiera para la disposición de los recursos de contrapartida necesarios para la ejecución de las obras. Esta situación no fue evaluada con profundidad por el FIP ni por los organismos de gestión, y se ha traducido en un inconveniente insalvable por parte de los municipios, que impide la iniciación de los proyectos y puede ocasionar la no ejecución definitiva, haciéndose inútil el esfuerzo de la evaluación previa de los proyectos inscritos y aprobados, como también la asignación de recursos de financiación.

En algunos proyectos no se ha cumplido la condición de empleo de mano de obra no calificada de la región perteneciente a los estratos 1 y 2 del Sisben, registrándose ocupación de personal de los niveles 3 y 4.

## Control ciudadano al Plan

La importancia estratégica del Plan Colombia en la coyuntura histórica nacional es indiscutible; su propósito, encaminado a aclimatar y conservar de manera sostenible la paz en el país, como vía cierta de legitimación del Estado, apunta a combatir flagelos agudamente enquistados en la Nación, como el narcotráfico, el conflicto armado, la debilidad institucional y la desarticulación del tejido social.

En efecto, la violencia generalizada, con sus múltiples expresiones de conflicto, el crítico desempleo y subempleo, así como el «empleo» en la economía ilícita, la marginalidad social y económica, la precariedad de medios para afrontar la pobreza de buena parte de la población, que no alcanza los mínimos niveles de satisfacción de sus necesidades básicas, y «encima» los contingentes crecientes de colombianos forzosamente desplazados de los espacios que, de algún modo, constituían "lo único que tenían", entre otras, son situaciones que, sin duda alguna, deben ser la prioridad de cualquier gobierno que pretenda ser efectivo y legítimo.

No obstante la claridad de la problemática y de los fines de las políticas públicas, no siempre los medios

son los más apropiados para combatir las causas y manifestaciones de tales problemas. Se refiere, en particular, esta observación a la débil articulación social al proceso de concebir, poner en marcha, controlar y evaluar los programas y proyectos del Plan Colombia. Premisa que resulta inaplazable, justamente por la complejidad de la problemática y su intrincado compromiso con su generación, mantenimiento y superación.

### **Participación social, requisito indispensable para el control del Plan**

La significativa inyección de recursos de financiación provenientes de diferentes fuentes dirigidos al Plan Colombia, en sus cuatro ejes de acción, unida al impacto social y económico esperado de cada una de las estrategias, programas y proyectos definidos para tal inversión, son razones suficientes y necesarias para justificar el despliegue de esfuerzos dirigidos a vincular, de manera real y efectiva, la participación ciudadana y comunitaria.

Consecuentemente, la participación social que requiere o demandan cada uno de los proyectos, especialmente los referidos a los componentes de Reactivación Económica y Social, y de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social, pasa por el prisma de la pertinencia de las decisiones y con ello la generación de espacios de concertación y construcción de consensos, que concilien las expectativas gubernamentales y sociales, así como sus perspectivas frente a la problemática que les compete y las soluciones que vislumbran para ello.

Siendo así, la convocatoria a las comunidades y actores sociales para la identificación y convalidación de los programas y proyectos, más allá de su formulación técnica, de por sí en condiciones de inequidad regional, en la asignación de recursos, en la ejecución de obras o en el hecho de convertirse en beneficiarios por haber sido focalizados mediante los mecanismos definidos para tal fin, deben pasar igualmente por el tamiz del control ciudadano. La acción proactiva de la ciudadanía –débilmente articulada a través de coyunturas que les amenazan sus medios de subsistencia, así sean ligados a una economía ilícita– en la vigilancia oportuna de los recursos públicos, es de vital importancia, en tanto el control ciudadano "es el derecho y el deber, que tiene todo ciudadano, individual o colectivamente considerado, para vigilar, revisar y controlar la gestión pública y los resultados de la misma"<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Contraloría General de la República, El sexto poder, una estrategia para restaurar el poder del control, Bogotá, D.C., 2001, pág. 9.

En estas condiciones, la promoción y ejercicio efectivo del control ciudadano al Plan Colombia es una acción estratégica que debe emanar de las comunidades urbanas y rurales involucradas en sus programas y proyectos, en tanto les permita empoderarse como actores protagónicos que son tanto del conflicto como de su solución. No obstante, para todos es claro que las condiciones objetivas y subjetivas para tal participación democrática están amenazadas por el fantasma del miedo a participar; a mostrarse y mucho más a denunciar presuntos hechos de corrupción.

La Contraloría General de la República, en su propósito de evaluar oportunamente el desarrollo e impacto del Plan Colombia, como parte de su misión institucional de garantizar el buen uso de los recursos públicos, ejerciendo un control fiscal preventivo, o de advertencia y correctivo en tiempo real, ha estimado en sumo grado la participación ciudadana inherente a los programas y proyectos del Plan, y especialmente aquélla que se traduzca en control social a la gestión pública; de ahí que haya propiciado y convocado la realización de audiencias públicas departamentales y subregionales, como espacios de encuentro y pronunciamiento ordenado de la sociedad civil frente al órgano superior de control fiscal.

Estas audiencias públicas, con la finalidad expresa de darle viabilidad a la participación ciudadana en el proceso de evaluación del Plan, por parte de la Contraloría General de la República, se han llevado a cabo en cuatro regiones de absoluta prioridad para los propósitos que persigue el Plan Colombia, como son los departamentos de Guaviare, Caquetá, Putumayo y la subregión del Magdalena Medio, con epicentro en la ciudad de Barrancabermeja, quedando pendiente la realización de una más en el departamento de Norte de Santander, buscándose llegar a la región de Tibú y La Gaborra. En la tabla 29 se sintetizan los alcances cuantitativos de estas acciones de participación ciudadana.

En las cuatro audiencias públicas se logró conocer de primera mano la visión que ofrece la ciudadanía de la influencia directa de los programas y proyectos canalizados hacia estas regiones por el Plan Colombia.

Los pronunciamientos de personas usuarias de proyectos, organizaciones civiles, líderes sociales y autoridades locales de las regiones, a través de ponencias estructuradas o de denuncias y quejas, constituyen insumos que se incorporan al cuerpo de análisis de los ejercicios auditores y de estudios sectoriales que adelanta la entidad fiscalizadora.

Tabla 29

Audiencias públicas para el control del Plan Colombia					
Jurisdicción	Realización	Fecha	Personas asistentes	Ponencias	Denuncias
Caquetá	Florencia	Noviembre 23 de 2001	140	14	13
Guaviare	San José del Guaviare	Noviembre 24 de 2001	121	11	3
Sur de Bolívar	Barrancabermeja	6 de abril de 2002	280	4	13
Putumayo	Puerto Asís	12 de abril de 2002	200	12	9

Fuente: Grupo de trabajo CGR, Delegada de Participación Ciudadana

En efecto, la asistencia masiva de las comunidades, en forma directa y a través de sus organizaciones, así como de las autoridades locales a las audiencias públicas, ha permitido a la Contraloría General de la República conocer de primera mano cómo sienten su desarrollo e impacto, los beneficiarios de las políticas públicas traducidas en programas y proyectos del Plan Colombia.

### Una visión de la ciudadanía en cuatro regiones del país

Las ponencias que recogen la visión regional del Plan, a partir de los proyectos prioritarios para ser ejecutados en ellas, apuntan a señalar, en los cuatro departamentos visitados, la improcedencia del mecanismo de intermediación que representan los organismos gestores de recursos.

Según los pronunciamientos ciudadanos, ello no sólo vulnera la autonomía regional y local, cuestionando la capacidad territorial para ser los dinamizadores y ejecutores de los programas y proyectos, sino que además ha sido factor determinante en el entramamiento y complicación de procedimientos para la gestión y puesta en marcha de los proyectos; a lo largo de este proceso se presentan situaciones que dan cuenta de una gestión ineficiente e ineficaz de los recursos disponibles, lo que se corrobora en quejas de casos que dan cuenta de retardos e incumplimiento de compromisos.

Adicionalmente, las regiones expresan su preocupación por lo que pudiera llamarse un «neocolonialismo» ejercido por parte de las ONG contratadas como organismos gestores, en la medida en que para cumplir con sus obligaciones contratan personal foráneo, tanto para trabajos calificados como no calificados, lo que obviamente no permite un aprendizaje para las comunidades, genera marginamiento de los profesio-

nales de la región y se dejan de irrigar recursos en la economía regional, contraviniendo con ello los propósitos mismos del Plan.

Con excepción de la subregión del Magdalena Medio, los habitantes de los departamentos de la región amazónica fueron enfáticos en señalar los inconvenientes de la política de erradicación forzosa de cultivos, en tanto las fumigaciones aéreas han generado impactos indeseables en el medio ambiente, efectos nocivos en la economía regional, al afectar sistemas productivos agrícolas y pecuarios lícitos, al expandir la frontera de los cultivos ilícitos y especialmente por lo que consideran, en el caso del Putumayo, la violación a los Pactos Sociales por el Desarrollo Alternativo, que se han firmado entre los productores y el Gobierno Nacional.

En la audiencia pública celebrada en Puerto Asís, se presentaron pronunciamientos denunciando casos en los cuales, después de haber protocolizado tales acuerdos, el Gobierno los incumplió, al fumigar sus cultivos lícitos e ilícitos, negando con ello la legitimación de los acuerdos firmados, y, por consiguiente, deteriorando la de por sí resquebrajada confianza ciudadana en las políticas y la voluntad real del Gobierno por solucionar la problemática asociada a los cultivos ilícitos de manera concertada. Éste constituye un clamor generalizado de organizaciones como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos-Anuc capítulo Putumayo, autoridades locales y la Ozip, organización de representación departamental de las comunidades indígenas, que, después de someterse al programa de erradicación manual, se vieron afectadas por las aspersiones aéreas antes del tiempo previsto para tal procedimiento.

De la misma manera, los campesinos y colonos del Putumayo se quejan de las limitaciones operativas del programa de erradicación mediante estos pactos so-

ciales, por la falta de oportunidad en la operación del componente de seguridad alimentaria, lo que afecta las posibilidades reales de los productores de generar alternativas productivas lícitas de generación de ingresos que, en el período de un año, les garanticen condiciones para proceder con la sustitución de los cultivos de coca; con el agravante de no contar con una oferta en ciencia y tecnología productiva, rentable y sostenible, adaptada a las condiciones regionales. Factor éste que agudiza las condiciones de inequidad entre regiones.

De lo manifestado en audiencias públicas, se colige el descontento en las regiones que viven el problema de los cultivos ilícitos, por cuanto los criterios restrictivos de acceso a los programas de los componentes de recuperación social, fortalecimiento institucional y desarrollo social, les ha privado del beneficio de ciertos proyectos. Tal es el caso de programas como Jóvenes en Acción, que no aplican para las regiones en cuestión, lo que desconoce el riesgo evidente de este segmento de la población expuesta al mercado ilícito de trabajo que ofrecen los cultivos de coca y su vulnerabilidad para vincularse a los grupos armados al margen de la ley.

Respecto del programa Empleo en Acción, las ponencias y denuncias ciudadanas y de las autoridades apuntaron a cuestionar su efectividad, por cuanto sus escasos espacios de divulgación y concertación entre las comunidades locales han imposibilitado el acceso de la población a la oferta de empleo transitorio en condiciones de igualdad; de la misma manera, para quienes han accedido, los inconvenientes del programa responden a la falta de claridad en el contrato de trabajo, especialmente en la remuneración y a la demora injustificada en el pago del salario.

En general, este programa, así como el de Vías para la Paz, respecto del componente de generación de empleo, reciben críticas asociadas a su incapacidad metodológica de aportar a las regiones condiciones para la generación de empleo permanente o de más largo alcance, por cuanto conllevan soluciones puntuales y transitorias, que constituyen acciones paliativas, y a la falta de control del Gobierno para hacer efectivas las garantías del derecho al trabajo en las contrataciones de mano de obra local.

Por último, es de mencionar que, de manera muy puntual, algunas ponencias en el seno de las audiencias públicas se refirieron al bajo impacto de programas como Campo en Acción, Familias en Acción, Obras para la Paz y Atención Humanitaria, por causas diversas que apuntan a señalar, de una parte, la debilidad institucional y social en el orden territorial

para articular sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial –donde los hay– al macroplan, cumplir con requisitos de cofinanciación de proyectos, disponer del conocimiento científico y la oferta tecnológica necesarios para la preparación técnica de los mismos, las dificultades para aplicar criterios objetivos de focalización de beneficiarios y consolidación de procesos de participación y organizativos de las sociedades locales; y, por el otro, la debilidad inherente al Plan Colombia, en consideración al énfasis asistencial de buena parte de sus programas, que les impide ofrecer soluciones integrales frente a la complejidad de la problemática en juego.

Una crítica generalizada al Plan Colombia en las audiencias públicas en comento, apunta a cuestionar los escasos o casi ausentes mecanismos de participación ciudadana para el control y la vigilancia de los recursos que mediante él se irrigan. Factor de significativa importancia para la sociedad y la Contraloría General de la República, en la medida que sus competencias se restringen a los recursos de la Nación, en tanto que los recursos de cooperación sólo están sujetos al control gubernamental y social. Siendo así, la Contraloría General de la República, a través de su Delegada para la Participación Ciudadana, encuentra en la promoción y consolidación de estrategias de control ciudadano a los recursos de este Plan, una oportunidad propicia para lograr una efectiva articulación de la sociedad al control fiscal, propósito al cual se encaminan sus esfuerzos subsiguientes a la preparación de este informe.

Hacia esta prioridad se enfoca el tratamiento de las quejas y denuncias que presentaron participantes de las Audiencias Públicas, que, en su mayoría, apuntan a señalar presuntas irregularidades por parte de las ONG, en el cumplimiento de sus contratos y el manejo de los recursos que gestionan para la ejecución de programas y proyectos del Plan, así como por daños causados con las fumigaciones a cultivos ilícitos, aun preexistiendo pactos sociales de erradicación voluntaria en marcha.

Los resultados de este ejercicio fiscalizador y de evaluación de las políticas de participación ciudadana en el Plan Colombia, serán objeto del cuarto informe que la entidad someta a consideración de los colombianos.

## La Justicia y el Plan Colombia

Desde la formulación del Plan Colombia se reconoce la dificultad para que el Estado ejerza efectivamente las funciones que constitucionalmente se le

asignan y que, en definitiva, constituyen su finalidad y justifican su existencia.

En gran medida, esta situación ha sido fruto de las falencias del aparato estatal de justicia, que lo han hecho incapaz de garantizar la vigencia de un orden justo y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, lo que necesariamente ha venido socavando los pilares de la democracia.

Bien como causa o como consecuencia de la situación conflictiva del país, la crisis de la justicia ha redundado, particularmente en la última década, en el incremento de procesos delictivos que han encontrado caldo de cultivo para sus actividades en la ineficiencia del aparato formal de justicia, dado el mínimo riesgo que corren sus actores de ser condenados.

Son muestra fehaciente de esta realidad el narcotráfico, el terrorismo, la subversión, el paramilitarismo y la corrupción que, día a día incrementan impunemente su poderío, a costa de la estabilidad institucional, la violación de los derechos humanos y la transgresión de intereses jurídicamente tutelados. Como consecuencia, el aparato de justicia ha alcanzado altos niveles de ilegitimidad, lo cual ha dado paso al surgimiento de procedimientos paraestatales de solución de conflictos y autojusticia que pretenden llenar este vacío, pero que, en tal intento, entran en contravía con los ideales a los que aspiraría un Estado Social de Derecho.

En tal contexto, el gobierno del Presidente Andrés Pastrana, desde la misma formulación de su Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para Construir la Paz"<sup>31</sup>, formula propuestas para hacer frente a los factores generadores de tal crisis y, específicamente, con el Plan Colombia—erigido como una derivación de aquél, adicionado con fuentes financieras extranjeras— planteó una estrategia judicial y de derechos humanos, con el fin de reafirmar el Estado de Derecho y asegurar una justicia igualitaria e imparcial para todos, en virtud de la cual el Estado se compromete a construir un sistema de justicia que sea equitativo, eficaz, transparente e independiente, características claves en el proceso de restablecimiento de la confianza de la sociedad en el Estado<sup>32</sup>.

En desarrollo de esta estrategia, el Plan Colombia, como tantas otras políticas de Estado en los últimos años, se caracteriza por el preferencial enfoque que hace a fortalecer las estructuras, herramientas y procedimientos

del área penal, especialmente referidas al control, investigación y juzgamiento de las actividades ligadas al narcotráfico, ocupándose tan sólo residualmente de las condiciones macrofuncionales y operativas de todo el sistema jurisdiccional colombiano.

La estrategia propone objetivos en esta dirección, con énfasis en los aspectos tecnológicos, pedagógicos, instructivos y funcionales. Sólo tangencialmente y de manera por demás abstracta, el Plan fija como objetivos apoyar algunas transformaciones tendientes a lograr una mayor agilidad de procesos en todo el sistema judicial, con el fin de asegurar el acceso universal a la justicia, sin consideración a impedimentos de naturaleza geográfica o de capacidad económica y mejorar su efectividad en la regulación de las relaciones sociales.

Esta situación, *per se*, refleja un radical contrasentido, entre el contenido de la estrategia y los objetivos que se pretenden alcanzar para su realización, lo que repercute en el financiamiento de los diversos programas, como se verá mas adelante, dándole prioridad a la asistencia a la lucha contra el narcotráfico desde sus diferentes frentes, y destinando solamente una mínima proporción a crear las condiciones estructurales para que el sistema de justicia, globalmente considerado, se fortalezca en todo el país. Tal circunstancia encuentra su explicación en el hecho de que la ayuda estadounidense al Plan Colombia, incluida en el componente justicia, ha venido desarrollándose en virtud del Anexo al Acuerdo General sobre asistencia económica, técnica y otra asistencia relacionada entre los gobiernos de los Estados Unidos de América y Colombia, suscrito el 27 de septiembre de 2000, cuyo objetivo es única y exclusivamente establecer y apoyar un programa de control bilateral de narcóticos y no propiamente adelantar reformas o procesos de fortalecimiento del sistema judicial colombiano tendientes a mejorar su eficacia y efectividad.

Entonces, y ésta resulta ser la principal crítica, el Plan Colombia, erróneamente, parecería entender que los proyectos para fortalecimiento institucional y operativo del área penal encaminados a la lucha contra el narcotráfico, son suficientes para superar las falencias estructurales y endémicas que han caracterizado al sistema judicial en su conjunto<sup>33</sup>.

La tabla 30 ilustra la distribución de los recursos entre los diferentes proyectos y su peso porcentual.

<sup>31</sup> Declarado inexecutable por vicios de forma, mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-557 de mayo 16 de 2000.

<sup>32</sup> Versión publicada en [www.via.alterna.com.co](http://www.via.alterna.com.co)

<sup>33</sup> Lo cual se origina en que la política judicial colombiana ha estado subordinada a los particulares intereses estadounidenses. Prueba de esta subordinación es el hecho de que antes de que empezaran a regir los nuevos códigos penal y de procedimiento penal, ya se había incluido dentro del Plan Colombia, por iniciativa del gobierno de los Estados Unidos, un proyecto para reformarlos.

Tabla 30

<b>Participación de los proyectos del componente justicia (en millones de dólares)</b>		
<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>	<b>Porcentaje</b>
Unidad de Derechos Humanos	25	25,90
Entrenamiento de Fiscales	4	4,10
Entrenamiento de Policía Judicial	3	3,10
Entrenamiento de Jueces	3,5	3,60
Entrenamiento de Aduanas	3	3,10
Reforma a Códigos Penales	1,5	2,10
Casos Multilaterales	3	3,10
Decomiso Activos-Lavado de Dinero	12	12,40
Crimen Financiero	14	14,50
Protección de Testigos y Seguridad Judicial	15	15,50
Defensoría del Pueblo	2	2,10
Interdicción Marítima y Seguridad Portuaria	2,5	2,60
Antisecuestro	1	1,00
Seguridad de Prisiones	4,5	4,70
Reforma al Sistema Judicial	1,5	1,60
Casas de Justicia	1	1,00
<b>Total</b>	<b>96,5</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Ministerio de Justicia, Cálculos DES, Defensa, Justicia y Seguridad-CGR.

El 97% de los proyectos se relacionan con el área penal, preferencialmente para la lucha contra el narcotráfico, y tan sólo el 3% del componente corresponde a proyectos macrosectoriales.

Esta situación no es de ocurrencia reciente, como tampoco lo son los programas de reforma para el sector ni la asistencia internacional que se viene presentando desde hace más de quince años. Los resultados obtenidos han sido altamente negativos, tanto en la estrategia prohibicionista, como en reformas judiciales sistemáticas<sup>34</sup>.

En este punto cabe preguntarse: ¿si otros programas de reforma y fortalecimiento para el sector no han dado los resultados esperados, por qué pensar que la "reforma eficaz", planteada en el Plan Colombia, si podrá conseguirlos, cuando sigue la misma línea y postulados de sus antecesoras?

<sup>34</sup> Al respecto, Boaventura de Sousa Santos manifiesta: "Esta concepción ha dominado enteramente en los últimos años en la "política criminal" de los Estados Unidos en América Latina y de manera particular en Colombia. Esta globalización económica ha impedido que Colombia, ante el fracaso del prohibicionismo, experimente otras alternativas y promueva la cooperación internacional necesaria para hacerlas viables", en *Caleidoscopio de las Justicias en Colombia*, edición 2001.

Los proyectos vinculados a la estrategia no contienen novedades importantes respecto de la tradicional asistencia que para el sector ha venido suministrando los Estados Unidos y, por el contrario, surgen como una continuación de aquella, reetiquetada con el rótulo "Plan Colombia", pero, en muchos casos, sin que esta continuidad implique cooperación económica o técnica adicional a la previamente pactada en los convenios iniciales.

Son ejemplos de esta situación: el programa de modernización de la administración de justicia, suscrito entre el Gobierno colombiano y la Usaid, en 1990, que contemplaba muchos de los objetivos posteriormente incluidos en el Plan Colombia, como el apoyo a fiscales y principales organismos que prestan funciones de policía judicial permanente, tales como Policía Nacional, CTI, DAS, en el perfeccionamiento de la función investigativa, y a Jueces y Magistrados en la función de juzgamiento, mediante la promoción del juicio oral y la capacitación judicial; la implantación de la oralidad y el apoyo a la creación y dotación de salas de audiencia, para alcanzar un sistema acusatorio moderno; el apoyo para fortalecer la defensa pública en los procesos penales y su correspondiente capacitación y protección de los derechos humanos, así como también acciones orienta-

das a mejorar el acceso y percepción de la justicia y la promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, mediante el programa de casas de justicia.

Sin embargo, hasta la fecha únicamente se ha suscrito el convenio que regula el proyecto de seguridad de prisiones, pese a que se han adelantado muchas actividades correspondientes a los demás, lo cual no permite determinar en cada caso los derechos y obligaciones a cargo de las entidades participantes, el cronograma de actividades, ni los bienes e insumos por suministrar, ocasionando que la asistencia estadounidense se preste en los plazos y condiciones determinados por ese gobierno, sin la menor posibilidad de fijar responsabilidades y dando lugar a confusiones entre las mismas agencias participantes.

## Manejo ambiental

En los informes sobre la evaluación de la política de erradicación de cultivos ilícitos, de manera reiterada, la Contraloría ha manifestado su preocupación por la ausencia de un Plan de Manejo Ambiental, que minimice o mitigue los posibles impactos ambientales y sobre la salud humana generados por la aspersión aérea de herbicidas.

Aunque el proceso de solicitud y presentación del Plan de Manejo Ambiental se inició en 1995, con el Auto 741, mediante el cual se requiere a la Dirección Nacional de Estupefacientes-DNE el diseño de un Estudio de Campo sobre la aplicación de herbicidas a base de glifosato para la región Amazónica y la Orinoquía en el término de dos (2) meses, sólo hasta 2001 el Ministerio del Medio Ambiente, mediante Resolución 341 de mayo 4, hace un pronunciamiento drástico, con la no aceptación del Plan de Manejo presentado por la DNE, debido al incumplimiento de los requerimientos exigidos por el MMA, e impone medidas preventivas que servirían de base para la posterior aprobación del Plan de Manejo, mediante Resolución 1065 del 26 de noviembre del mismo año.

El 31 de enero de 2002, mediante Resolución 108, queda en firme el Plan de Manejo Ambiental que debe poner en marcha la DNE, tras resolver el Ministerio del Medio Ambiente los recursos de reposición interpuestos por ésta.

### Observaciones sobre el Plan de Manejo aprobado

El Plan de Manejo impuesto involucra medidas de compensación, prevención, mitigación y corrección

ambiental, y está compuesto por doce fichas de manejo ambiental, que involucran: el programa de manejo de las operaciones de aspersión; de manejo de glifosato y sus coadyuvantes en las bases de operación; manejo de combustible, vehículos y transporte; manejo de residuos sólidos y líquidos; programa de inspección, verificación y control de las operaciones de aspersión aérea; de investigación en parcelas representativas y demostrativas; de monitoreo ambiental; programa de comunicación educativa; programa de seguridad social integral en las bases de operación y administración ambiental y coordinación institucional.

Algunas observaciones a este Plan de manejo son las siguientes:

**Control y Vigilancia.** La Resolución le asigna importantes funciones de control y seguimiento de las medidas adoptadas a una Auditoría Técnica Externa. Esta auditoría aún se encuentra en proceso de licitación y la Resolución no prevé una medida de transición, mientras entra en vigor dicha auditoría. Salta a la vista la duda sobre el control que se está ejerciendo actualmente sobre las fumigaciones aéreas con glifosato.

Se asignan tareas a diferentes entidades sobre un mismo aspecto, lo que dificulta determinar con claridad las líneas de responsabilidades de las entidades ejecutoras. Tal es el caso del seguimiento de la política, para lo cual se encargan a siete instituciones; o para los responsables del Plan de Manejo, para el cual se establecen tres instituciones.

**Programas.** A pesar de que en los términos de referencia, definidos por el Ministerio del Medio Ambiente, para la presentación del Plan de Manejo, se exige la concreción de los programas que se deben realizar, la claridad en el tipo de tecnología que se debe aplicar y las instituciones encargadas de ejecutar los proyectos de investigación, el Ministerio aprobó el Plan de Manejo con aspectos presentados como sugerencias o propuestas, lo cual a futuro deja abierta la posibilidad de cambiar las reglas de juego.

En lo relacionado con las parcelas demostrativas, tampoco se concreta con precisión el número, el tamaño ni los sitios de ubicación.

**Toxicidad del herbicida.** Según se establece en la Resolución 341 de 2001, se entiende que los estudios de toxicidad deberían realizarse en las zonas en las que se realiza la aspersión; sin embargo, el Ministerio acepta los estudios presentados por la DNE, los cuales fueron realizados en el exterior, y, por tanto, no se tiene certeza sobre los posibles impactos generados en el territorio nacional.

**Atención en salud.** Al no conocerse con certeza los posibles efectos que sobre las personas y el medio ambiente tienen las fumigaciones aéreas, no se presenta un verdadero programa de salud pública en las áreas de influencia; sino que, por el contrario, la DNE afirma que "la vigilancia de potenciales efectos en la población residente corresponde a las entidades territoriales". Este aspecto también incumple los términos de referencia, pues de éstos señaló que el Plan debería incluir programas para controlar los efectos en salud.

**Formulación.** En la formulación, establecida, mediante la Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001, como 8 litros/ha de la mezcla (Roundup 480 SL + Cosmoflux 411), hay un vacío acerca de las concentraciones que se deben aplicar; pues es posible utilizar 7 l de roundup y uno de cosmoflux o cualquier formulación que se desee; tampoco se determinó la cantidad de agua en la cual se debe diluir la mezcla que defina el porcentaje de concentración del glifosato que se va a esparcir por hectárea.

De otro lado, de acuerdo con la Resolución 1065 del 26 de noviembre de 2001, la DNE no cumplió en su totalidad con los requerimientos establecidos en la Resolución 341 del 4 de mayo de 2001, lo cual significa que aún no se conocen los impactos generados por la implementación de esta política. En efecto, la DNE no cumplió con los requerimientos establecidos en los artículos segundo y séptimo de la respectiva Resolución, relacionados con la evaluación de impacto ambiental para establecer las características de los posibles efectos generados por la aspersión con glifosato, los estudios de la regeneración y dinámica de la zona asperjada, y la determinación de la residualidad de glifosato en el suelo y su afectación en sus propiedades físicoquímicas y biológicas.

El programa de erradicación se continúa desarrollando sin conocer con precisión la georreferenciación, identificación y caracterización de las áreas de exclusión, que, de acuerdo con sus características ecológicas, ambientales y sociales, deben ser objeto de medidas especiales por parte del programa. Tampoco se dió inicio al programa de compensación de posibles impactos ambientales generados por la aspersión aérea con glifosato.

### Quejas de las comunidades

Uno de los aspectos más preocupantes son las continuas quejas de las comunidades ubicadas en las zonas objeto del programa, en su mayoría campesinos y colonos con precarios ingresos, bajos niveles nutricionales, alejados de los centros de atención

médica, y, por ende, con escaso acceso a los servicios de salud. Población que se ve afectada tanto en su salud física y mental, como en su economía familiar; en el primer caso, debido a las afecciones derivadas directa e indirectamente de las fumigaciones, y, en el segundo, por el daño de sus economías, representadas en cultivos lícitos y semovientes, principalmente.

En el caso de las fumigaciones en el departamento del Putumayo, a partir de información de la Sección de Epidemiología, se lograron determinar, para los municipios del Valle del Guamuez y San Miguel, las principales causas de consultas en el período comprendido durante las campañas de fumigación en el 2001. La jefe de la sección epidemiología del Departamento Administrativo de Salud del Putumayo-Dasalud, realizó entrevistas con personas del área rural y urbana de los municipios de: Orito, Valle del Guamuez y San Miguel, con el personal médico de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), y con los personeros e inspectores de Policía, de los municipios mencionados que fueron objeto de la fumigación.

Durante este período, el hospital de Orito reportó "un incremento notorio en la consulta por problemas de reacciones alérgicas de piel como: dermatitis, impétigo, abscesos, dolor abdominal, diarreas, infección respiratoria aguda, presentados a partir de la fumigación realizada en la zona rural del municipio"<sup>35</sup>; así mismo, se dió cuenta de la intoxicación de personas expuestas a la fumigación con "síntomatología manifiesta por irritación de piel, de ojos, náuseas, infección respiratoria aguda, como bronquitis, gripe y resfriados; además de dolor abdominal, entre otros, lo cual se correspondía con lo encontrado en estudios epidemiológicos realizados en otros lugares".

El personal médico de los hospitales de Orito, La Hormiga (Valle del Guamuez) y La Dorada (San Miguel) coinciden en afirmar que, desde el inicio de las fumigaciones, se observó un "notorio incremento" en las causas de consulta por problemas de "dermorreacción, abscesos, impétigo, infecciones gastrointestinales (dolor abdominal, diarrea, náuseas, vómito), infecciones respiratorias (-bronquitis, asma-), y conjuntivitis".

Las personas que consultaban atribuyeron la sintomatología a la aspersión recibida durante las fumigaciones a los cultivos ilícitos. Se señala también que "no todas las personas alcanzadas por la fumigación acudieron a los organismos de salud", ya sea por

<sup>35</sup> Tomado del documento "Efectos de la fumigación Valle del Guamuez y San Miguel, Putumayo", febrero de 2001, Dasalud.

falta de recursos económicos o desconocimiento. Por lo anterior, se deduce que los casos deben ser mucho más numerosos.

Además, se señalaron la muerte de semovientes (aves y ganado porcino), que fueron asperjados con la mezcla utilizada para la erradicación de los cultivos ilícitos. Observaciones de campo comprobaron la muerte de "platanales, yuca, borojó, jardín y otras plantas", y de pastos para ganado que fueron blanco de las fumigaciones.

Según Dasalud, existe, entre el 22 de diciembre de 2000 y el 2 de febrero de 2001, una relación de los casos atendidos en el hospital Sagrado Corazón de Jesús de La Hormiga, con diagnósticos compatibles con intoxicación por exposición a la aspersión de herbicidas.

De acuerdo con informe de la Personería del Valle del Guamuez, en 67 de las 100 veredas, sus pobladores se consideraron afectados por la fumigación, tanto en su estado de salud, como en sus cultivos y su medio ambiente.

Hay que tener en cuenta que este municipio tiene el mayor número de habitantes (35.288) en el departamento, después de Puerto Asís y Orito.

Así mismo, señala el informe, de las 800 quejas interpuestas ante la Personería de La Hormiga, el 73% (584) de los casos hizo referencia a afecciones en la salud.

De otro lado, la información presentada a la Personería permite apreciar que los síntomas reportados con mayor frecuencia están referidos a fiebres (250 casos), brotes de piel o alergias, gripas (que corresponden con la descripción clínica de la Infección Respiratoria Aguda-IRA), seguidos por diarreas. El total de personas que presentaron las sintomatologías fue de 2.283.

En conclusión, de acuerdo con el informe, por cada 1.000 personas del Valle del Guamuez, 65 se consideraron afectadas en su salud (2.283/35.288 hbtes.).

Al comparar las causas de consulta de urgencias en un mismo período de tiempo, es decir, los dos primeros meses: enero y febrero de 2000 y de 2001, se observó un incremento en algunas, como son la fie-

bre, el dolor abdominal y la diarrea, con diferencias estadísticamente significativas ( $p < 0,005$ ) en el mes de enero de 2001.

Dasalud indica que para establecer las verdaderas causas de las sintomatologías referidas por las comunidades afectadas, era conveniente "realizar un estudio de tipo analítico sobre los efectos en la salud y el medio ambiente que habrían sido ocasionados por las fumigaciones aéreas realizadas en los municipios con presencia de cultivos de coca en el departamento", lo que coincide con pronunciamientos de la CGR en el mismo sentido.

Considera el informe que es preciso "emprender el montaje de un Sistema de Vigilancia Epidemiológica para las intoxicaciones por herbicidas entre los consultantes a las Instituciones Prestadoras de Salud (I.P.S.) ubicadas en las cabeceras municipales de los municipios donde se realiza la fumigación y la toma de muestras para medición de niveles de concentración de la presentación utilizada del glifosato y sustancias aditivas en la sangre de los consultantes sintomáticos". Urge la capacitación del personal de salud (médicos, enfermeras, auxiliares de enfermería, promotores rurales de salud) en el manejo de las intoxicaciones agudas generadas por herbicidas.

De la misma manera, enfatiza que se requiere un sistema de monitoreo de las posibles malformaciones congénitas, abortos, cánceres de piel (melanoma) y otras alteraciones que pudieran resultar de la aspersión aérea implementada en el Putumayo, y sugería contrastarla con su ocurrencia en otras regiones del país.

Finalmente, precisa el informe que es necesario "el montaje de un sistema de vigilancia epidemiológica nutricional", habida cuenta de los graves efectos en la salud infantil, de madres gestantes y lactantes, adultos mayores, y, en especial, de los pueblos indígenas, causados por la pérdida de los medios alimentarios y los productos de la dieta tradicional de los habitantes de esta región.

Lo anterior confirma lo dicho por la CGR y otras instituciones, como la Defensoría del Pueblo, en el sentido de que el programa no cumple con lo estipulado por la ley, en cuanto a la prevención de los daños ambientales y en la salud humana.