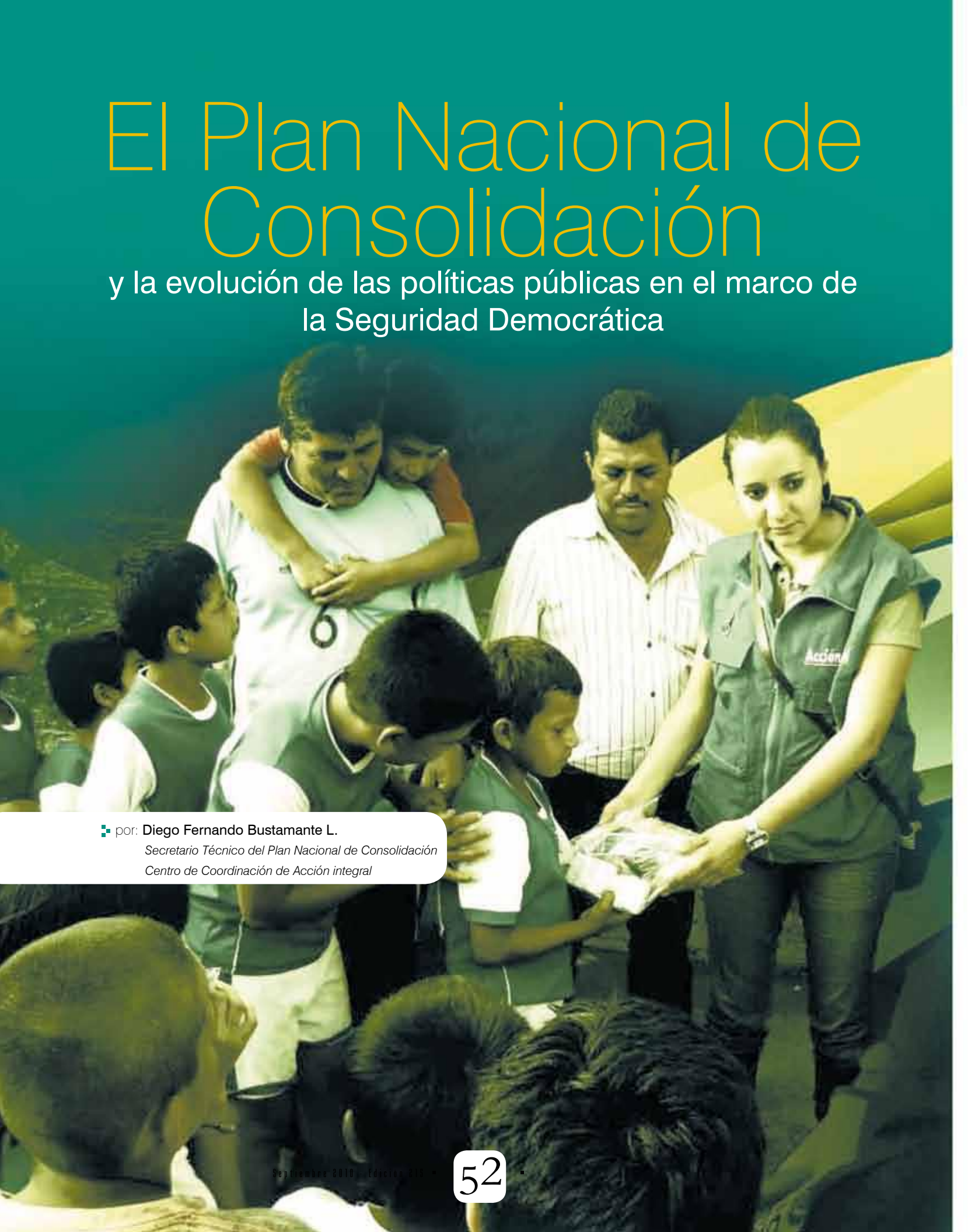


El Plan Nacional de Consolidación

y la evolución de las políticas públicas en el marco de la Seguridad Democrática



por: **Diego Fernando Bustamante L.**
*Secretario Técnico del Plan Nacional de Consolidación
Centro de Coordinación de Acción integral*

Muchos de los diagnósticos socioeconómicos de los 90 en Colombia, se concentraron más en analizar los niveles del desarrollo nacional y sectorial que en la estructura misma de dicho desarrollo. Concluir si somos un país de renta baja o renta media, subdesarrollado o en vías de desarrollo, no lograba más que clasificar el país en categorías más o menos predeterminadas, y en consecuencia enlistarlo a recibir recomendaciones sobre la profundidad en la atención a cada sector: más de esto aquí, menos de esto allá, ¿más o menos liberalismo económico? ¿qué priorizar, justicia o salud? ¿más presupuesto para seguridad o para vivienda? o mejor un poco de todo.

Hoy los colombianos entendimos que el problema no era propiamente un asunto de niveles sino de estructura. Se ha necesitado persistencia y liderazgo político del presidente Álvaro Uribe para comprobar que antes nos negábamos a aceptar que no éramos simplemente un país con diagnóstico de “desarrollo grave”, sino que nuestro desarrollo estaba íntimamente marcado por la violencia terrorista y narcotraficante, y por los efectos generales de la economía ilegal.

Tarde aceptamos los efectos devastadores de la amenaza narcoterrorista, que antes era tratada como un componente más para la agenda del gobierno de turno. Se desconocieron sus efectos estructurales sobre los principales ámbitos del desarrollo, los derechos individuales y sociales, la economía, el medio ambiente y las expectativas de los ciudadanos en la democracia y en la legitimidad del Estado Social de Derecho. Este reconocimiento cambió la forma de abordar las políticas públicas y ha logrado transformaciones importantes. En este artículo se abordarán cuatro ejemplos de dichas transformaciones a través de la implementación del Plan Nacional de Consolidación, PNC.

Por ahora basta decir que el PNC se define como “un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y que propicie el desarrollo humano de los habitantes del territorio en zonas focalizadas”.

1. De una visión sectorial a una visión regional

La concentración demográfica de capitales políticos y el bajo valor electoral de las regiones rurales y marginales, así como las restricciones presupuestales para cubrir con inversión toda la geografía colombiana, afectaron la capacidad del Estado de desarrollar una mirada geoestratégica de todo el territorio nacional. En los 90 ya eran evidentes en Colombia críticas brechas territoriales de gobernabilidad. La expansión de los intereses del narcotráfico y el terrorismo, la falta de presencia institucional, las bajas coberturas sociales y las insuficiencias del sistema de justicia, marcaron el rezago de regiones especialmente rurales y periféricas, caracterizadas por su marginalidad frente a los resultados de la política pública. De allí que una primera

El PNC se define como “un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y que propicie el desarrollo humano de los habitantes del territorio en zonas focalizadas”.

transformación principal parte del reconocimiento del Gobierno de la existencia de una deuda histórica del Estado con el territorio.

Ángel Rabasa, de la Corporación RAND, tipifica los “Territorios In-gobernados” (Ungoverned Territories) como zonas en donde “el Estado no ha tenido la capacidad o la voluntad de cumplir sus funciones”. Esta condición incluye aspectos como: “1. La falta de penetración del Estado en la sociedad, 2. El control del monopolio de la fuerza legítima y la justicia, 3. El manejo de sus fronteras”. En estos territorios se generan condiciones propensas al crecimiento o fortalecimiento de grupos terroristas. En el caso colombiano, adicionalmente se configuraron escenarios de alta vulnerabilidad social y centros de gravedad de la amenaza violenta y la economía ilegal. Una de muchas manifestaciones es la tendencia creciente y sostenida que entre 1998 y el 2002 mantuvo el fenómeno del desplazamiento for-

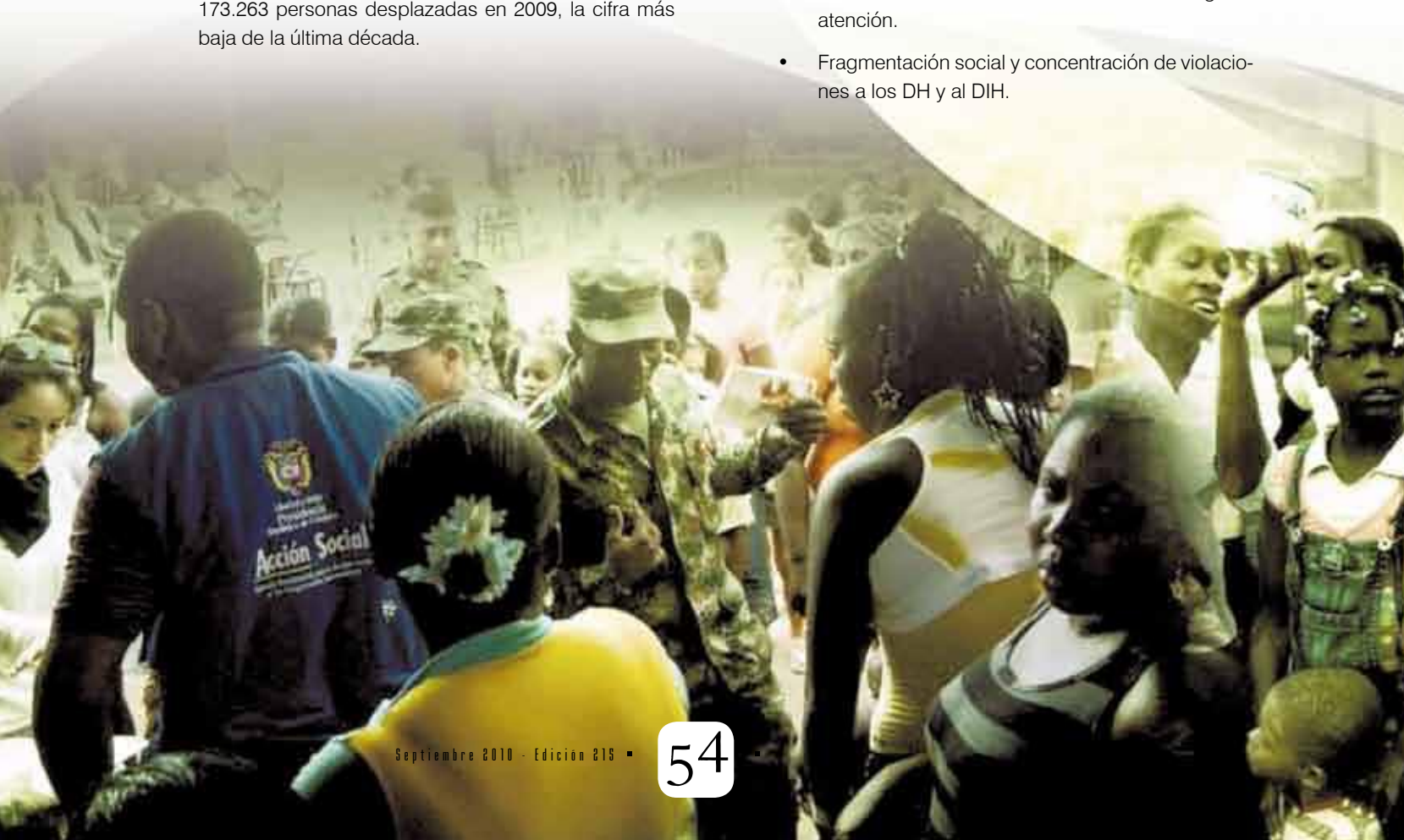
Esta mirada territorial, familiar para la Fuerza Pública pero retardadora para las instituciones civiles, no sólo reivindicó la existencia misma de dichas regiones como parte del territorio nacional unitario, sino que llamó la atención sobre los riesgos de planear el desarrollo de manera estrictamente sectorial.

zado, periodo en el cual creció a una tasa de 69 por ciento promedio anual, llegando a su punto más alto de 95.662 hogares y 442.380 personas expulsadas en el 2002, (RUPD, Acción Social).

La Política de Seguridad Democrática reconoce la concentración rural de las mayores violaciones al ejercicio de los derechos de las comunidades, así como el aglutinamiento de amenazas a la integridad del Estado Social de Derecho. La política se orientó a garantizar la presencia, el control territorial y la legalidad como fundamento de las garantías para la protección de los derechos de los ciudadanos. A partir del 2002, entre muchos otros indicadores positivos reconocidos, la tendencia del desplazamiento forzado se revierte y el número de personas expulsadas comienza a decrecer un 11 por ciento promedio anual, hasta llegar a 173.263 personas desplazadas en 2009, la cifra más baja de la última década.

Desde el 2004, la estrategia de coordinación interagencial del Gobierno con participación de más de 20 entidades en el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República, CCAI, hoy principal instancia de implementación del PNC, logró concentrar los esfuerzos del Estado en las regiones más vulnerables. Estas zonas se caracterizaban por problemas como:

- Vulnerabilidad de las comunidades frente a la violencia.
- Débil presencia histórica de la institucionalidad pública.
- Centros de gravedad de la amenaza del terrorismo, el narcotráfico y sus interconexiones.
- Presencia de cultivos ilícitos.
- Debilidad del sistema judicial.
- Estancamiento o bajo crecimiento económico y desempleo.
- Débil desarrollo de infraestructura pública.
- Baja cobertura y calidad de servicios sociales.
- Existencia de situaciones humanitarias de urgente atención.
- Fragmentación social y concentración de violaciones a los DH y al DIH.



El CCAI inicia focalizando sus acciones en zonas de 39 municipios del país. La crisis humanitaria y la acción de grupos armados ilegales sobre las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, dio origen a una de las primeras regiones focalizadas. Se inició un acompañamiento a las comunidades indígenas y autoridades regionales para impulsar su visión de seguridad, protección social y territorial, mejorar la prestación de servicios sociales básicos, la conservación ambiental y el fortalecimiento cultural. Para ello, se apoyó entre otros componentes la construcción de pueblos indígenas tradicionales. Es así como el territorio (geográfico y humano), se ha convertido en la unidad básica de acción. El PNC desde el 2009 implica una mirada aún más detallada del territorio, al punto de focalizar actualmente más de 2.400 veredas en 14 regiones del país.

Algunas de las características que presentaban las zonas que hoy están focalizadas por el PNC eran (fuentes oficiales):

- En el 2002, la tercera parte de los eventos de desplazamiento masivo en Colombia, y más de la mitad de las víctimas (53,6 por ciento), se registraron en 27 de los municipios focalizados.
- En el 2004 concentraban el 39 por ciento de las víctimas de masacres y el 49 por ciento de los accidentes con minas anti-persona.
- En el 2005 la cobertura estudiantil era de 90 por ciento, 7.9 puntos por debajo del promedio nacional.
- En el 2006 los municipios tenían un porcentaje promedio de cobertura en Régimen Subsidiado de Salud de 74 por ciento, 3.7 puntos menor al promedio nacional.

Esta mirada territorial, familiar para la Fuerza Pública pero retardadora para las instituciones civiles, no sólo reivindicó la existencia misma de dichas regiones como parte del territorio nacional unitario, sino que llamó la atención sobre los riesgos de planear el desarrollo de manera estrictamente sectorial (educación, salud, etc.). Los diagnósticos sectoriales en estos territorios no desestiman la necesaria sincronización temporal de esfuerzos, ¿qué se debe hacer primero?: ¿registrar a los ciudadanos, o iniciar proyectos de ecoturismo? ¿implementar proyectos agrícolas productivos o resolver la electrificación veredal? El PNC plantea el análisis de fases y tiempos de acción para sincronizar los esfuerzos del Estado (emergencia, transición, estabilización).

Finalmente, el enfoque territorial promueve la concentración de impactos sobre la misma comunidad y promueve el entendimiento de particularidades sociales y geográficas de cada región, básico para implementar soluciones pertinentes.



2. Diferenciar entre los medios y los fines

En cualquier país se esperaría que una inversión pública en una vía o en un puesto de salud redunde en el aumento de la legitimidad estatal. Sin embargo, en pocos países persisten o han surgido desde hace más de 60 años grupos armados ilegales diversos, dedicados a golpear el sistema institucional colombiano para beneficio propio y a través de medios indiscriminados. En este sentido, son imperativas estrategias que más allá de buscar la prestación de servicios sociales, no pierdan de vista el propósito de lograr que los ciudadanos encuentren valor en las instituciones democráticas, reconozcan la importancia de la legalidad y se sientan representados por sus gobernantes.

En las regiones tipificadas en el punto 1, las comunidades habían tenido por años un referente de autoridad ilegal, la ley del fusil del comandante guerrillero o paramilitar de turno: violenta, caprichosa y eficiente. Aunque aún hay grandes retos, la Política de Seguridad ha devuelto la presencia de las autoridades a todos los municipios, incluso las ha llevado a zonas donde nunca se había visto a un funcionario público antes. Sin mencionar las acciones sociales, los siguientes son algunos principios del PNC específicamente orientados a lograr los fines de legitimidad del Estado:

- Los planes regionales son construidos participativamente en el nivel local y regional.
- Bajo el “principio de realidad” se es riguroso en la no generación de expectativas falsas ante las comunidades como fundamento de confianza.
- Se buscan estrategias de inversión rápida y flexible que atiendan problemas apremiantes de las comunidades y superen las barreras burocráticas.
- Desde el punto de vista de la seguridad, se busca el avance irreversible en la recuperación del control territorial, la permanencia de la Fuerza Pública y el tránsito hacia la seguridad ciudadana.
- En caso de intervenciones con grupos étnicos, como es el caso de indígenas, se promueven y se privilegian los mecanismos de diálogo y concertación intercultural, así como la legitimación de las autoridades tradicionales.
- Se implementan programas específicamente orientados al “Fortalecimiento de la Gobernabilidad Regional”.

- Se visibiliza la participación de las autoridades institucionales y comunitarias del territorio.
- Se monitorean indicadores de confianza y gobernabilidad para la toma de decisiones.
- La participación de iniciativas de Cooperación Internacional que apoyan el PNC orientan sus esfuerzos a fortalecer la presencia y la legitimidad de la institucionalidad colombiana.

En zonas donde se ha evaluado la percepción de gobernabilidad por parte del Centro Nacional de Consultoría y de Datexco en el PNC: el 88 por ciento de los municipios consideran que la educación ha mejorado, en el 72 por ciento de los municipios se confía más en las instituciones, y en el 80 por ciento se considera que ha mejorado la seguridad. El 78 por ciento de las personas recomendaría a un pariente desplazado regresar. Sin embargo, persisten retos en la percepción ciudadana sobre los gobiernos locales, la justicia, entre otros.

3. Un nuevo criterio de inversión

Si bien los puntos 1 y 2 inciden como criterios de inversión pública, sin duda el más importante para estas transformaciones a las que se refiere este artículo, es la vinculación del criterio de seguridad a las decisiones de inversión social. Esta es una de las grandes lecciones aprendidas de periodos anteriores.

Dado el nuevo avance territorial de las instituciones gracias a la seguridad, hoy es frecuente encontrarse con obras de infraestructura pública realizadas en otras épocas con recursos de la nación, que costaron el 30 por ciento o más sobre su valor real a causa de la extorsión sobre los contratistas, y que por si fuera poco, también fueron inaugurados y pintados con signos de las Farc. El puente del río Guejar en Puerto Toledo, en el Meta, es sólo un ejemplo.

El Estado tiene la responsabilidad de atender a todos sus ciudadanos, al tiempo que el deber constitucional de ejecutar responsable y eficientemente los recursos públicos. Eso implica que los proyectos cuesten lo debido, que las inversiones sean sostenibles, y al menos que los recursos no terminen enriqueciendo a delincuentes ni generándoles réditos políticos.

Se pueden mencionar otras lecciones aprendidas y adoptadas por el Gobierno con este nuevo enfoque. Invertir recursos de Desarrollo Alternativo, por ejemplo, en zonas donde el avance de la seguridad aún no ha

logrado disminuir la presencia y la capacidad de intimidación de los grupos narcoterroristas sobre los ciudadanos, es plata perdida: allí pronto se estará resembrando la coca. Finalmente, no analizar suficientemente la seguridad para avanzar en los servicios sociales a toda costa, también ha significado la vida de muchos servidores públicos de todos los niveles, desde autoridades electas, hasta capacitadores técnicos del SENA o del ICBF.

Robert Zoellick, presidente del Banco Mundial, plantea la relación intrínseca entre la seguridad y el desarrollo para los países que categoriza como “Estados Frágiles”. Zoellick dice que el objetivo es “asegurar el desarrollo, es decir, llevar seguridad y desarrollo coordinados para lograr transiciones coherentes del conflicto hacia la paz, y posteriormente consolidar la estabilidad para que el desarrollo pase a encargarse hacia adelante”. Si bien Colombia no es un “Estado Frágil” este planteamiento es apropiado en el nivel regional del PNC.

Incorporar el criterio de seguridad es básico para lograr un análisis racional sobre las posibilidades que tiene el Estado para garantizar entrar a una zona recuperada por la seguridad y permanecer allí, impulsando la creación de capacidades locales y sostenibles y abriendo camino al desarrollo. Hacer este análisis previo y conjunto entre la institucionalidad civil y militar es la mejor política de prevención y protección de los derechos humanos de la población. También, evita que la Fuerza Pública deba hacer frente



a las demandas sociales de las comunidades, al tiempo que previene la itinerante entrada y salida de las instituciones al territorio, cuyas comunidades quedaban a merced de las retaliaciones de los violentos tan pronto la Fuerza Pública se debía retirar.

El PNC ha desarrollado una metodología de evaluación conjunta del territorio que integra dichos criterios, y orienta bajo una lectura unificada, el avance territorial de los nuevos esfuerzos de inversión. La nueva inversión que se estima ha gestionado la coordinación interagencial en aplicación de dichos criterios desde el 2004, es de aproximadamente \$1.5 billones, distribuidos en las estrategias de Atención Humanitaria, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Seguridad y Justicia, Ordenamiento territorial y de la propiedad.

4. La Coordinación Interinstitucional: el Estado es uno solo

La capacidad de superar las barreras entre entidades públicas e implementar estrategias de manera interinstitucional, desde su planeación, operación y seguimiento, explica muchos avances del Gobierno. El Plan Nacional de Consolidación o la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, los sistemas de atención de emergencias, entre otros, son algunos de los ejemplos colombianos de los últimos años.

En un artículo sobre Coordinación Interagencial, Diego Andrés Molano, Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y Juan Pablo Franco, Subdirector Nacional de Atención a la Población Desplazada de Acción Social, plantean que “la coordinación interinstitucional o interagencial se entiende como un proceso mediante el cual se concierta y se sincronizan medios y esfuerzos de dos o varias instituciones o agencias que buscan generar valor en la gestión pública, para lograr objetivos definidos. Se logra a partir de los siguientes procesos: informar, consultar, programar en paralelo y actuar en conjunto. La coordinación pretende maximizar la cooperación y coexistencia de los actores, minimizando la competencia y conflicto para el cumplimiento del objetivo común con recursos limitados”.



Cabe destacar tres características de dicha coordinación en el caso del PNC, y que se manifiestan en el CCAI. En primer lugar, el valor de articular los esfuerzos de más de 15 entidades del Gobierno central de manera permanente aplicando metodologías específicas y los procesos de coordinación mencionados en el párrafo anterior. En segundo lugar, la importancia de haber vinculado en este esquema, a través de mecanismos de cooperación, otras ramas del Estado, entidades como la Fiscalía General de la Nación o la Registraduría Nacional del Estado Civil, al igual que las autoridades locales y regionales. Ésta es una valiosa expresión de que el PNC, es un esfuerzo no sólo del Gobierno sino del Estado en general. En este modelo es importante resaltar el liderazgo que ha tenido la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.

Finalmente, un aspecto fundamental del éxito: el CCAI es una ejemplo internacional de cómo en un Gobierno se desmitificaron los obstáculos ideológicos y la desconfianza institucional que existía entre las entidades civiles y militares del Estado. Con frecuencia las instituciones civiles y las de seguridad iban en direcciones distintas y difícilmente encontraban propósitos comunes, además de la falta de impacto, esta actitud sembraba una falsa dicotomía entre dos esferas del poder del Estado y desconocía el carácter integral y unívoco de su papel en la sociedad, y por lo tanto, haciéndolo más vulnerable ante la amenaza criminal. El PNC opera bajo liderazgo civil, pero es el resultado de la planeación y el análisis conjunto de una visión del Estado entre las entidades civiles y las militares, el Ministerio de Defensa y el Comando General de las Fuerzas Militares han jugado un papel fundamental en este proceso.

Estos son algunos avances en las zonas focalizadas por la estrategia de Coordinación Interagencial:

- Recuperación del Territorio, protección de derechos y reducción de la vulnerabilidad de las comunidades frente a la violencia:
- Reducción del 68 por ciento en el número personas desplazadas entre el 2002 y el 2009.

- La tasa de homicidios se redujo de 80.2 a 57.1 x 100 mil hab. Entre 2003 y 2009.
- 103.036 Has. de cultivos ilícitos erradicadas en los municipios priorizados desde el 2005
- Reducción del 50 por ciento de las víctimas de masacres entre el 2004 y el 2008¹.

Aumento de las coberturas de servicios y programas sociales

- 200.198 nuevos cupos en educación entre 2003 y 2009, igualó el promedio nacional en 2009.
- 1.407.819 nuevos cupos de cobertura en Régimen Subsidiado de Salud entre el 2004 y el 2009, alcanzando un 90.1 por ciento de cobertura.
- 301.449 nuevos cupos de Familias en Acción entre 2003 y 2009
- 127.124 beneficiarios nuevos del programa de Desayunos Infantiles del ICBF en zonas CCAI desde el 2004².

Desde el 2002, se ha venido demostrando que la seguridad y la protección ciudadana son condiciones que despejan el camino para el desarrollo social y el mejoramiento real de la calidad de la vida de los colombianos. El Gobierno, bajo el liderazgo del presidente Uribe, transformó las políticas y enfoques que reconocen que la seguridad es un principio intrínseco de las libertades individuales y de la legitimidad del Estado Social de Derecho, y que por lo tanto, incide en el modelo general de desarrollo y la implementación de otras políticas públicas. En este escenario, la coordinación interinstitucional es el método más pertinente para llevar a cabo tareas complejas del Estado como el PNC. Este último ha contribuido significativamente a la adopción y comprensión de los retos que presenta dicho nuevo modelo. Sus avances regionales son significativos aunque asimétricos y sus principios fundamentales están llamados a convertirse en una Política de Estado. 🐦

¹ Fuentes: Registro Único de Población Desplazada -RUPD-Acción Social. Observatorio de Derechos Humanos, Vicepresidencia de la República. Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (UNODC, proyecto SIMCI)

² Fuentes: Ministerio de Educación Nacional. Ministerio de la Protección Social. Acción Social. ICBF.