

La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática

DIEGO ANDRÉS MOLANO APONTE

dmolano@presidencia.gov.co

Director Programas Presidenciales de Acción Social

JUAN PABLO FRANCO

juan.franco@ccai.gov.co

Asesor del Centro de Coordinación de Acción Integral

Artículo recibido 30/04/2006
Evaluación par externo 07/05/2006
Evaluación par interno 09/05/2006

Abstract

Modern states resort to interagency coordination when they face complex situations such as warranting state legitimacy in territories militarily reclaimed. When two or more agencies decide to cooperate, they must establish certain mechanisms to coordinate their actions and to unite individual efforts towards the achievement of common goals. One of the main priorities of President Uribe's Administration is the establishment of interagency coordination groups to complement the Democratic Security Policy with actions aimed at strengthening governance, legitimacy and citizens' trust in the State, all this within the general framework of the territories' overall social recovery.

This article (i) presents a first approach to interagency coordination theories and describes some relevant international and national experiences; (ii) defines the legal basis and policy framework behind the coordinated civil-mili-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 318-337, semestre I de 2006

tary interagency work done in Colombia; (iii) presents the work being done by the Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República (Comprehensive Action Coordination Center of the Colombian President's Office, CCAI) for the social recovery of the national territory, highlighting some breakthroughs in this field; and (iv) concludes with the assertion that security issues and social investment should not be mutually exclusive, that they have to go hand in hand, and that it is necessary to consolidate and warrant the sustainability of the work done so far.

Key words: *Interagency coordination, democratic security, Comprehensive Action Coordination Center CCAI, civil-military, governance, trust, legitimacy, Colombia.*

Resumen

Los Estados recurren a la coordinación interagencial cuando enfrentan situaciones complejas como garantizar la legitimidad estatal en territorios recuperados militarmente. En el momento que dos o más entidades deciden cooperar, deben establecer mecanismos para la coordinación de sus acciones y relacionar los esfuerzos individuales con objetivos comunes. El gobierno Uribe ha definido como prioridad el establecimiento de instancias de coordinación interagencial para complementar la Política de Seguridad Democrática con acciones para fortalecer la gobernabilidad, legitimidad y confianza de los ciudadanos en el Estado, en el marco de la recuperación social del territorio.

Este artículo (i) presenta una aproximación inicial a la teoría de coordinación interagencial y describe algunas experiencias internacionales y nacionales; (ii) define el fundamento legal y de política del trabajo cívico-militar coordinado en Colombia; (iii) presenta el trabajo para la recuperación social que realiza el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República –CCAI–, mostrando algunos avances en esta tarea; y (iv) finaliza concluyendo que la seguridad e inversión social no son excluyentes y deben ir de la mano, y es necesario consolidar y asegurar la sostenibilidad de la labor realizada.

Palabras clave: *Coordinación interagencial, Seguridad Democrática, Centro de Coordinación de Acción Integral CCAI, Cívico Militar, Gobernabilidad, Confianza, Legitimidad, Colombia.*

Introducción

En la historia reciente de Colombia las experiencias de recuperación del territorio nacional y fortalecimiento de la presencia institucional no han sido exitosas, en gran medida, por la falta de coordinación en la implementación de acciones integrales por parte de las autoridades civiles y militares. Como consecuencia de esta situación, los esfuerzos de la acción militar y civil no produjeron cambios positivos que duraran en el tiempo y dio lugar a la recuperación de estos territorios por parte de los grupos terroristas y la delincuencia.

Para garantizar la legitimidad estatal en los territorios recuperados, en el momento que dos o más entidades deciden cooperar, deben establecer mecanismos para la coordinación de sus acciones y relacionar los esfuerzos individuales con objetivos comunes. Es en este momento cuando el Estado recurre a la coordinación interagencial para la toma de decisiones de inversión y gestión pública. El gobierno Uribe ha definido como prioridad el establecimiento de instancias de coordinación interagencial para complementar la Política de Seguridad Democrática con acciones para fortalecer la gobernabilidad, la legitimidad y la confianza de los ciudadanos en el Estado, en el marco de la recuperación social y económica del territorio. Los avances de esta iniciativa que cuenta con el concurso de todas las entidades del Estado, han sido significativos; sin embargo, todavía falta mucho por hacer para consolidar la labor realizada y asegurar su sostenibilidad en el tiempo.

Teoría General y Experiencias de Coordinación Interagencial

La coordinación interinstitucional o interagencial se entiende como un proceso mediante el cual se concerta 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

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 318-337, semestre I de 2006

maximizar la cooperación y coexistencia de los actores minimizando la competencia y conflicto para el cumplimiento del objetivo común con recursos limitados.

Los principales recursos¹ que se negocian en el proceso de coordinación interagencial, de acuerdo con Bardach, son (i) dominio (*turf*), ya sea sobre problemas, oportunidades o acciones sobre las cuales una entidad tiene una autoridad legítima, (ii) autonomía o la libertad, total o restringida, para tomar decisiones y actuar sin depender de las demás entidades, (iii) capital financiero para la implementación de las políticas y programas, (iv) capital humano, tanto la cantidad como la calidad incluyendo características intangibles como experiencia, conocimiento, compromiso, creatividad, entre otros; (v) posicionamiento político que comúnmente es definido por la comunidad política y sus líderes; e (vi) información, no sólo aquella que es necesaria para la toma de decisiones de gobierno sino para la acción política.

Las estructuras que se forman para la coordinación interagencial, como cualquier organización, deben tener una visión, misión y objetivos definidos. Sin embargo, estas estructuras enfrentan el reto de “guiar” (*steering*) y “remar” (*rowing*) simultáneamente, de acuerdo con los términos usados por Osborne y Gaebler,² para referirse a la definición de políticas y la implementación de las mismas, respectivamente. De esta manera, la coordinación interagencial no es sólo un proceso técnico sino un proceso político con dos niveles: un primer nivel relacionado con la definición de directrices que guíen la acción interagencial y un segundo relacionado con la implementación de las políticas. El principal reto surge en la medida que quienes guían también reman y si a algunos participantes nos les gustan las directrices definidas, pueden dejar de cooperar.

Un aspecto clave para el éxito de la coordinación es el establecimiento de una cultura interagencial con sus propios valores, metas,

¹ BARDACH, Eugene; *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*; Brookings Institute; 1998; pp. 164-199.

² OSBORNE, David y GAEBLER, Ted; *Reinventing Government; How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*; Addison – Wesley; 1992.

políticas, procedimientos, liderazgo y procesos de toma de decisiones para facilitar la cooperación y coordinación. Existen cuatro factores estratégicos que dificultan el establecimiento de esta cultura. Primero, la existencia de una política de coordinación definida y conocida por todas las entidades. Segundo, la existencia de una autoridad independiente responsable del desarrollo y capacitación de funcionarios en esta política. Tercero, la existencia de diferencias entre las entidades en su estructura regional para la ejecución de sus políticas y programas. Cuarto, las políticas de gestión del talento humano pretenden que los funcionarios se dediquen a su propia entidad, sin considerar la comunidad interagencial. Sólo con una cultura interagencial fuerte, los individuos de una organización interagencial cooperarán para el cumplimiento de los objetivos comunes, aún si estos no coinciden plenamente con los de su entidad.³

La coordinación interagencial se torna más compleja en el momento en que se coordinan entidades civiles y militares. Este tipo de organizaciones interagenciales en ocasiones poseen procesos, actores y estructuras que acentúan los conflictos entre la burocracia civil y la cadena de mando militar, dos formas de administración con diferencias radicales en los procesos de toma de decisiones. Es importante vincular permanentemente a los militares en los procesos interagenciales para hacerlos más efectivos y tener siempre en cuenta su punto de vista, conociendo sus capacidades y las limitaciones en el uso de la fuerza y logrando superar los prejuicios existentes entre civiles y militares.⁴

Las organizaciones interagenciales pueden tener dos tipos de estructura: jerárquica o red. Cada uno de estos tipos tiene sus ventajas y desventajas y ninguno es mejor que el otro *per se*, aunque, puede resultar uno más útil que el otro, en ciertas circunstancias.⁵

³ DESAI, Sunil B.; *Solving the Interagency Puzzle*, http://www.policyreview.org/feb05/desai_print.html. Febrero 2005.

⁴ RAACH, George T. y KASS, Ilana; *National Power and the Interagency Process*; Joint Force Quarterly; Verano 2005.

⁵ TUCKER, David; *RMA and the Interagency: Knowledge and Speed vs. Ignorance and Sloth*; Parameters, Otoño 2000, pp. 66-76.

Una estructura jerárquica se caracteriza por su rapidez en la toma e implementación de decisiones gracias a la concentración de autoridad y es más útil para el manejo de crisis que requieren de decisiones rápidas. Una red tiene mayor capacidad de adaptación y es más útil para acciones de mediano y largo plazo en las que se requiere debate y consenso para la planeación y acción.

Las jerarquías favorecen la coordinación vertical a través de órdenes, supervisión, políticas, normas, planificación y sistemas de control. Las redes favorecen la coordinación lateral mediante reuniones, comités y puestos de coordinación. Esta última se produce cuando personas de un mismo nivel se comunican directamente a través de reuniones formales e informales para el desarrollo de planes, solución de problemas y toma de decisiones; o la agrupación en equipos de trabajo para enfrentar oportunidades o problemas nuevos que requieran de expertos en ciertas especialidades.⁶

A nivel internacional, en la lucha contra el terrorismo o la insurgencia han existido experiencias de coordinación interagencial relevantes. En Perú, durante el gobierno de Fujimori se implementó el Fondo de Cooperación y Desarrollo Social FONCODES que se diseñó como respuesta a la cantidad de agencias gubernamentales que no ofrecían respuesta eficiente a las necesidades de la población, y competían con programas de desarrollo de la Presidencia del Perú. El objetivo principal de este Fondo era eliminar la estructura de base de Sendero Luminoso, involucrando a la población organizada en su mayoría, por su propia iniciativa, en las Rondas Campesinas que llegaron a agrupar 25 mil personas. La población estaba dispuesta a desarrollar estas acciones y asumir esta responsabilidad por estar totalmente involucradas en su desarrollo.

En Nepal se cometió el error de confundir los medios con el fin. Siguiendo la experiencia de los británicos en Malasia, se creó el Programa Integral de Seguridad y Desarrollo que coordinó acciones importantes en infraestructura de vías, suministro de agua, educa-

⁶ MORGAN, Gareth; *Imágenes de la organización*, México; Alfaomega; 1995.

ción y salud pero ninguna relacionada con la generación de oportunidades y la provisión de justicia. Se dejó a un lado otra dimensión de la pobreza que considera la falta de oportunidades y de justicia como una privación tan grave como la falta de un ingreso mínimo.

En Brasil, el Programa Brasil en Acción,⁷ definió ejes de integración y desarrollo a través del país en los que se desarrollaron simultáneamente proyectos de infraestructura estratégicos incluidos en el Plan Plurianual de Inversiones, y programas de salud, saneamiento básico, producción de alimentos, vivienda y empleo. Este programa combinó un enfoque gerencial con la definición de metas para la gestión de resultados, la reducción de costos a través de la participación de inversión privada y la identificación de proyectos de movilización social. Al mismo tiempo fomentó un cambio en la administración pública, con la coordinación e integración de autoridades del sector financiero, petrolero, energético, salud, educación, vivienda, entre otros, con el objetivo de tener una moneda estable, combatir el déficit fiscal y, sobre todo, la corrupción, para construir una política nacional de desarrollo regional basada en la participación ciudadana. Una crítica a este programa fue concebir la integración únicamente como la inserción de ciertos sectores productivos de una región excluyendo sectores tradicionales fragmentando la sociedad.⁸

Además existen las experiencias de las fuerzas militares de Estados Unidos, a través de sus organizaciones de Asuntos Civiles, y de Europa, a través de sus organizaciones de Coordinación Cívico-Militar (CIMIC por sus siglas en inglés) durante la guerra y reconstrucción de Irak, que más allá de coordinar diferentes agencias de un gobierno, pretenden coordinar una fuerza militar con organismos internacionales, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios así como Organizaciones No Gubernamentales.

⁷ BRASIL EM AÇÃO, *Resultados no Primeiro Ano*; www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/BRACAO.

⁸ ADATI SNEJU, E. K. y MARCOS DE QUEIROZ, A.; *Eixos de (in)tegração nacional e os impactos sobre o desenvolvimento regional brasileiro*; <http://www.alfa.br/revista/pdf/2eco.pdf>.

En Colombia existieron estructuras de coordinación interagencial con cierto grado de éxito que hicieron parte de políticas de rehabilitación. Ejemplo de lo anterior son los Grupos Polivalentes, al inicio del Frente Nacional, durante el Gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962). Estaban conformados por funcionarios de diferentes entidades que identificaban las necesidades de zonas afectadas por la violencia partidista y formulaban las soluciones necesarias; otro ejemplo son los Comités de Rehabilitación del Plan Nacional de Rehabilitación, que se inició en el Gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986). Durante el Gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), se modificó y extendió su cobertura, al pasar de un programa para regiones de violencia, a uno para atender zonas pobres y excluidas de la prestación de servicios sociales, con el objeto de ser integradas a la economía nacional.⁹

Actualmente existen comités para asuntos específicos como los Comités de Atención a la Población Desplazada y los Comités Locales de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres. Sin dejar de reconocer la efectividad y el éxito de estas estructuras de coordinación, la preponderancia del carácter civil de estos comités ha dado como resultado que el proceso de toma de decisiones, deje de lado un criterio de gran importancia: la seguridad.

La coordinación interagencial en un Estado comunitario

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” define cuatro objetivos que orientan la acción del gobierno para convertir el Estado colombiano en un Estado comunitario concebido como socialmente responsable y comprometido con el desarrollo económico y el bienestar social de todos sus ciudadanos. Estos cuatro objetivos son (i) brindar seguridad democrática, (ii) impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, (iii) construir equidad social, e (iv) incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.

⁹ PARDO, Rafael; *La historia de las guerras*; Editorial B de Colombia; Bogotá; 2004; pp. 412 y 501.

Para el cumplimiento del primer objetivo, el Gobierno Nacional está implementando una Política de Defensa y Seguridad Democrática que le permita al Estado recuperar la autoridad con criterios de legitimidad, legalidad y gobernabilidad para generar confianza entre los ciudadanos y fortalecer la gobernabilidad del sistema político. La Política de Seguridad tiene como estrategias el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, el combate al problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado, el fortalecimiento del servicio de justicia, la protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, el fortalecimiento de la convivencia y los valores, la cooperación internacional y el desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto.

Desde agosto de 2002 la aplicación de esta política ha permitido la recuperación por parte de las Fuerza Militares y la Policía de ciertas zonas del territorio nacional donde se ha hecho evidente la necesidad de garantizar la legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado a través del desarrollo de acciones integrales de tipo social y económico enmarcadas en las Siete Herramientas de Equidad como complemento de la Seguridad Democrática. Esta política establece la responsabilidad de la seguridad de los ciudadanos no puede ni debe recaer exclusivamente sobre la Fuerza Pública; en este sentido, todas las entidades del Estado contribuirán dentro de sus competencias a la consolidación de la autoridad democrática en el territorio. Además, la efectividad de las medidas de consolidación del control estatal del territorio depende del grado de coordinación que logren las entidades estatales y el Gobierno tendrá como prioridad asegurar que las acciones del Estado a todo nivel se lleven a cabo de manera coordinada e integral para lo cual a nivel operativo se crearán estructuras de apoyo interinstitucionales que garantizarán la coordinación sobre el terreno entre las entidades del Estado, involucrando a las autoridades territoriales y las comunidades.

Es importante resaltar que la coordinación interagencial no sólo tiene un fundamento de política en este Gobierno sino un fundamento constitucional y legal, tal y como se establece en el inciso

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 318-337, semestre I de 2006

segundo del artículo 209 de la Constitución Política¹⁰ y el artículo sexto de la Ley 489 de 1998.¹¹

El Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República

Desde mayo de 2004 la Presidencia de la República ha venido liderando acciones integrales emprendidas de manera coordinada por un equipo interinstitucional conformado por diferentes entidades del Estado en zonas prioritarias del país, con el objetivo de garantizar la legitimidad, la gobernabilidad y la presencia del Estado en los territorios recuperados por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, promoviendo el desarrollo social y económico a través de la implementación de las Siete Herramientas de la Equidad definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera el Estado garantiza el control del territorio, la movilidad de los ciudadanos y el fortalecimiento institucional mediante la presencia del Estado y la provisión de bienes y servicios sociales en el marco de la recuperación social del territorio.

Este equipo interinstitucional liderado por la Presidencia de la República está conformado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Coldeportes, el Servicio Nacional de Aprendizaje, la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil; además de otras entidades enlace.

El Centro de Coordinación de Acción Integral actúa en nueve zonas que incluyen 52 municipios, que corresponden a territorios donde

¹⁰ “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”. Art. 209, Constitución Política de Colombia 1991.

¹¹ “En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”. Ley 489 de 1998.

actualmente se vienen desarrollando operaciones militares especiales, en los cuales existe una situación humanitaria que merece atención urgente, tiene niveles altos de pobreza y marginación, cultivos ilícitos y narcotráfico y una débil presencia del Estado. Para el cumplimiento del objetivo se han definido cinco estrategias:¹²

- Control del territorio y lucha contra las drogas y el crimen organizado.
- Reactivación Social-Siete Herramientas de Equidad.
- Reactivación económica - Impulso a la conformación de cadenas productivas para el desarrollo local.
- Fortalecimiento del servicio de justicia formal y mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- Reconstrucción del tejido social a través del uso del tiempo libre y la cultura ciudadana.

Estas estrategias son definidas a partir de la experiencia adquirida en el trabajo realizado que ha permitido reconocer que, además de la provisión de bienes y servicios sociales para la reactivación social de los territorios, es necesario brindar oportunidades de generación de ingresos, fortalecer los sistemas de justicia para combatir la impunidad y ofrecer mecanismos para la rápida solución de conflictos, así como generar confianza entre la población fomentando la generación de capital social con actividades recreativas, deportivas y culturales. La simultaneidad en la aplicación de estas estrategias es la clave para asegurar la acción integral para la recuperación social del territorio.

Los objetivos de la recuperación social del territorio se logran a partir de una metodología de trabajo en el corto, mediano y largo

¹² 51 municipios con una población aproximada de 1.800.000 personas: Zona Sur (San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá, Calamar, Miraflores, La Macarena, Puerto Rico y Vistahermosa); Sierra Nevada de Santa Marta (Fundación, Aracataca, Ciénaga, Pueblo Bello, El Copey, Valledupar, Dibulla y San Juan del Cesar); Catatumbo (Ocaña, Tibú, Abrego, El Tarra, El Carmen, San Calixto, La Playa, Hacarí, Teorema y Convención); Apartadó y Bajo y Medio Atrato (Bojayá, Riosucio, Carmen del Darién, Carmen de Atrato, Acandí, Unguía, Belén de Bajirá y Murindó); Tumaco; Arauca (Araucuita, Saravena, Fortul y Tame), Tierralta y Valencia, Norte del Cauca (Caloto, Corinto, Jambaló, Puerto Tejada y Toribío), y Putumayo (Orito, Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamo, San Miguel y Valle del Guamuez).

plazo. En el corto plazo se identifican acciones de emergencia de alto impacto en los sectores de seguridad, salud, infancia y familia, documentación, seguridad alimentaria, educación, uso del tiempo libre y justicia. Posteriormente se identifican acciones de mediano y largo plazo relacionadas con la aplicación de las herramientas de la equidad, el fortalecimiento de la presencia institucional y el tejido social, la oferta de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, la seguridad, el desarrollo de infraestructura de transporte y la promoción de cadenas productivas para el desarrollo económico. Estas acciones se priorizan a partir de un trabajo conjunto con las autoridades territoriales y la comunidad en visitas de diagnóstico, jornadas interinstitucionales, jornadas económicas que son ejecutadas en conjunto con la Fuerza Pública.

Las visitas de diagnóstico son la herramienta que tiene el equipo interinstitucional para conocer, de primera mano, las necesidades de las zonas prioritarias a través de reuniones en las que participan las Fuerzas Militares, la Policía, las autoridades departamentales y municipales y las comunidades. Con el fin de atender las necesidades urgentes de la población, se llevan a cabo jornadas interinstitucionales en las cuales se brinda atención médica, atención psicosocial, asistencia alimentaria y humanitaria, se realizan actividades recreativas y deportivas, asesoría extrajudicial, documentación y registro, entre otras. Las jornadas económicas tienen como objetivo presentar la oferta de estímulos económicos del Estado, brindar capacitación y apoyar el proceso de conformación de cadenas productivas y gestión de proyectos para el desarrollo económico local a través del aprovechamiento legal de los recursos naturales y humanos de la región.

El Centro de Coordinación de Acción Integral posee dos equipos de trabajo: el Comité Directivo y el Equipo Operativo. El Comité Directivo tiene como funciones la definición de directrices, la toma de decisiones y la disposición de recursos y herramientas. El Comité está compuesto por el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Viceministro de Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares y los delegados de las entidades permanentes del CCAI.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 318-337, semestre I de 2006

El Equipo Operativo está compuesto por delegados de las entidades permanentes y de las entidades enlace. Tiene como funciones:

- Identificar las necesidades y elaborar los diagnósticos de situación de las zonas prioritarias a partir de las Visitas de Diagnóstico.
- Diseñar las estrategias de acción integral en las zonas priorizadas y coordinar con las entidades estatales el cumplimiento del objetivo y estrategias del CCAI.
- Influir y sincronizar los planes de acción y presupuestos de inversión de las entidades estatales para la atención de las necesidades de la población tomando decisiones de inversión social con criterio de seguridad.
- Coordinar y apoyar a las entidades permanentes y enlace en la ejecución de acciones en las zonas prioritarias de tal forma que se priorice la ejecución presupuestal de las entidades y se tomen decisiones de inversión con criterio de seguridad.
- Evaluar el desarrollo y cumplimiento del objetivo y estrategias definidas y de ser el caso presentar alternativas de acción y mejoramiento de los planes ante el Comité Directivo.

Sistema de Información de Coordinación Interagencial - SICCAI

Como herramienta para apoyar las acciones realizadas por el Estado y el seguimiento y evaluación de la gestión del Centro, se ha diseñado el Sistema de Información del Centro de Coordinación de Acción Integral (SICCAI) cuyo objetivo es proporcionar una herramienta para administrar eficientemente la información de la gestión individual y colectiva.

Para cada uno de los municipios intervenidos, se construye una matriz de compromisos que clasifica las acciones del Centro según las Siete Herramientas de Equidad: revolución educativa, protección y seguridad social, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, país de propietarios y calidad de vida urbana; y tres componentes adicionales: presencia institucional, seguridad e infraestructura de transporte,

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 318-337, semestre I de 2006

usando las categorías definidas en las Metas del Plan Nacional de Desarrollo 2004-2006. Además, cada una de las acciones es clasificada según su estado: verde significa inversión ejecutada, amarillo significa inversión en ejecución o programada, y rojo significa que a pesar de las gestiones no ha habido avances (ver Anexo).

Avances de la Coordinación Interagencial

Además de la realización de nuevas inversiones por más de 130 mil millones de pesos en las zonas prioritarias en 2004 y 2005, y la programación de más de 185 mil millones para 2006; existen avances considerables en el control del territorio, la movilidad de los ciudadanos y el fortalecimiento institucional a través de la presencia del Estado y la provisión de bienes y servicios sociales. Éstos son algunos avances de la recuperación social del territorio en las zonas del CCAI:

Reactivación Social y Económica

- Más niños con mejor educación: 49.559 nuevos cupos de educación básica y media en 2004 y 2005 para un aumento del 9% desde 2003.
- Más salud para los más vulnerables: 257.724 nuevos cupos de régimen subsidiado en salud en 2004 y 2005 para un aumento del 35% desde 2003.
- Más niños con mejor nutrición: 143.562 nuevos cupos de desayunos infantiles en 2004 y 2005 para un aumento del 353% desde 2003.
- Más oportunidades de generación de ingresos: conformación de 14 minicadenas productivas en 11 municipios para 9.038 familias y Reconversión Sociolaboral para 1.600 personas de 4 municipios en 2005 - 6 nuevos municipios para 2.000 personas en 2006.
- 37.212 Familias en Acción (pagadas) con 124.342 niños en 35 municipios - 13.289 familias desplazadas inscritas en 37 municipios en 2006.
- 88 jornadas interinstitucionales en 47 municipios atendiendo 205.966 personas (5.933 cirugías).

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 318-337, semestre I de 2006

Seguridad Democrática

- Más vida, menos homicidios: 1.819 homicidios en los 52 municipios en 2005 para una reducción del 10% desde 2003.
- Más libertad, menos secuestros: 72 secuestros en los 52 municipios en 2005 para una reducción del 65% desde 2003.
- Más dignidad, menos desplazamiento: 30.631 personas desplazadas en los 52 municipios en 2005 para una reducción del 33% desde 2003.
- 16.203 Ha. de cultivos ilícitos erradicados manualmente en 9 municipios, desde 2005 hasta mayo 2006. 34.452 Ha. en todo el país.

Presencia Institucional

- Más presencia de jueces: 47 municipios con presencia de jueces para un aumento del 17% desde 2003.
- Más presencia de fiscales: 67 Fiscales Delegados en 24 municipios para un aumento del 20% desde 2003.
- Más ciudadanía, más ciudadanos documentados: 42.880 nuevas personas documentadas en 2004 y 2005 para un aumento del 232% desde 2003.

Algunos ejemplos de los avances en la recuperación social del territorio

En zonas como la Sierra Nevada de Santa Marta los pobladores de más de 20 caseríos de indígenas y colonos en los municipios de Fundación, Ciénaga, San Juan del Cesar, Pueblo Bello y Valledupar tuvieron que convivir por más de 25 años con los grupos armados ilegales. Hoy cuentan con la seguridad y el apoyo de la fuerza pública acompañado con inversiones en salud, vías, educación, comunicaciones y programas de seguridad alimentaria, en el marco de las Siete Herramientas de Equidad, realizando nuevas inversiones por más de 25 mil millones de pesos entre 2004 y 2005 y más de 20 mil millones programadas para 2006. Además, en agosto de 2004 se inauguró la Brigada número 10 con sede en Valledupar, cubriendo la mitad de la Sierra Nevada y en diciembre del mismo año el Batallón de Alta Montaña en Santa Clara, municipio de Fundación, y co-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 318-337, semestre I de 2006

menzarán a funcionar los nuevos juzgados de Pueblo Bello y Dibulla. La recuperación social de este territorio también ha permitido una nueva dinámica de circulación de campesinos e indígenas en regiones como la Sierra Nevada de Santa Marta, en donde después de cuatro o cinco años de débil presencia del Estado se da la visita de funcionarios que permiten dinamizar los programas sociales.

Cartagena del Chairá es otro municipio con una nueva dinámica gracias a la recuperación social del territorio. El Gobierno Nacional entregó la sede del Banco Agrario, la nueva estación de Policía, se graduaron 583 jóvenes y adultos capacitados por el SENA y se están implementando los Programas Familias en Acción y Reconversión Sociolaboral. Con la llegada del Banco Agrario, tras 9 años de ausencia por las acciones violentas de las FARC en 1996, cuando atacó la estación de Policía y la sede bancaria, se espera una nueva dinámica en el comercio y el sector económico en general, que permita el desarrollo social y económico de la localidad.

Además de estos logros en la implementación de políticas de Gobierno y Estado, los principales avances son aquellos relacionados con el fortalecimiento de la gobernabilidad y el aumento de la confianza de los ciudadanos en el Estado. Si bien estos dos conceptos son difíciles de medir, se han producido cambios positivos en la gobernabilidad¹³ producto de la promoción de la participación ciudadana, la estabilidad política y la reducción de la violencia, la efectividad de las políticas de Seguridad Democrática y de Reactivación Social y Económica, sobre todo por la credibilidad en el compromiso del Gobierno, y el fortalecimiento del sistema judicial para la defensa del Estado de Derecho.

Finalmente, la confianza producida por la recuperación social del territorio, a pesar de no haberse medido, puede verse reflejada en la realización de eventos masivos como la Feria Ganadera de San Vicente del Caguán después de tres años sin realizarse por razones de

¹³ Se comprende la gobernabilidad a partir de la definición del Banco Mundial en KAUFMANN, D., KRAAY, A., y MASTRUZZI, M.; *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*; World Bank; 2003.

orden público; o el retorno de 130 familias desplazadas en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad a los corregimientos de La Loma, Caimanero y Corazón de Jesús de Bojayá en julio de 2005, entre otros logros.

Retos principales para la recuperación social del territorio

El trabajo interinstitucional constante y coordinado debe apuntar a que en las zonas de intervención, no haya ninguna posibilidad de que los grupos violentos y narcotraficantes vuelvan a ejercer su poder perverso, no sólo por la presencia sostenida del Estado sino por el empoderamiento libre y democrático de las comunidades. Los principales retos a futuro son:

- Erradicar cultivos ilícitos.
- Consolidar el control del territorio en zonas urbanas y avanzar en zonas rurales.
- Fortaler la coordinación y confianza entre organismos de seguridad del Estado.
- Aumentar la cobertura de servicios sociales, mínimo, al promedio nacional y mejorar su calidad.
- Facilitar el acceso a la propiedad (tierras) para la generación de ingresos.
- Construir y mejorar la infraestructura clave.
- Facilitar el acceso a una justicia formal rápida en zonas rurales.

Conclusión

Tal como lo establece el documento Visión Colombia 2019: II Centenario, la sociedad colombiana tiene el reto de reformar la administración pública con el propósito de enfrentar la creciente complejidad institucional a partir de la coordinación interagencial. El gobierno Uribe ha comenzado este proceso estableciendo el Centro de Coordinación de Acción Integral, definiendo un nuevo modelo de gestión pública que busca complementar la Política de Seguridad Democrática a partir de la participación de entidades de Gobierno y de Estado que informan, consultan, programan en paralelo y actúan en conjun-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 318-337, semestre I de 2006

to; para garantizar la gobernabilidad, legitimidad y confianza de los ciudadanos de zonas afectadas por la violencia logrando avances importantes para un mayor control del territorio, una mayor movilidad de la población y un mayor fortalecimiento institucional a partir de la presencia del Estado y la provisión de bienes y servicios sociales en el marco de la recuperación social del territorio.

De esta manera, la acción interagencial desde el Centro de Coordinación de Acción Integral se ha convertido en el arma secreta de la Política de Seguridad Democrática en concordancia con las instrucciones del Presidente Uribe para quien “*seguridad e inversión social no son excluyentes, ambas tienen que ir de la mano*”. Ahora corresponde asegurar la sostenibilidad de este modelo de coordinación interagencial abriendo la discusión sobre sus avances, beneficios y los ajustes que deben realizarse con el fin de consolidar la presencia del Estado y gobernabilidad en todo el territorio.

Anexo – Matriz CCAI.

Hallazgo	Compromiso	Meta PND	Indicador	Unidad de Medida	Cuantificación del Compromiso	Avance Acumulado del Compromiso	Pendiente del Compromiso	Costo Estimado (Miles de pesos)	Valor Ejecutado	Valor por Ejecutar	Fuente recursos	Entidad Responsable CCAI	Tiempo de realización		Fecha de Ingreso Compromiso	Fecha de Actualización	Observaciones	Estado Actual
													Inicio	Finalización				
Población en edad escolar por fuera del sistema educativo	Apoyo a la gestión de ampliación de 1.650 nuevos cupos en educación básica y media en 2004	Cobertura en educación básica y media	Número de nuevos cupos generados para la educación básica y media	Cupos	1650	1650	0	\$ 825.000	\$ 825.000	-	SGP-Depto	MEN	01/05/2004	ND	01/05/2004	20/12/2004		

Fuente: Centro de Coordinación de Acción Integral. Presidencia de la República.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 318-337, semestre I de 2006

Bibliografía

- Adati Sneju, E. K. y Marcos de Queiroz, A.; Eixos de (in)tegração nacional e os impactos sobre o desenvolvimento regional brasileiro; <http://www.alfa.br/revista/pdf/2eco.pdf>.
- Bardach, Eugene; Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship; Brookings Institute; 1998; pp. 164-199.
- Brasil em Ação, Resultados no Primeiro Ano; www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/BRACAO.
- Constitución Política de Colombia, 1991.
- Desai, Sunil B.; Solving the interagency puzzle; http://www.policyreview.org/feb05/desai_print.html. Febrero 2005.
- Informe de Gestión Centro de Coordinación de Acción Integral Abril 2006, Presidencia de la República.
- Kaufmann, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M.; Governance Matters III: Governance indicators for 1996-2002; World Bank; 2003.
- Ley 489 de 1998.
- Morgan, Gareth; Imágenes de la Organización; México; Alfaomega; 1995.
- Osborne, David y Gaebler, Ted; Reinventing Government; how entrepreneurial spirit is transforming the public sector; Addison – Wesley; 1992.
- Pardo, Rafael; La Historia de las guerras; Editorial B de Colombia; Bogotá; 2004; pp. 412 y 501.
- Raach, George T. y Kass, Ilana; National power and the interagency process; Joint Force Quarterly; Verano 2005.
- Tucker, David; RMA and the Interagency: Knowledge and Speed vs. Ignorance and Sloth; Parameters, Otoño 2000, pp. 66-76.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (14): 318-337, semestre I de 2006