



Acciones para la reconstrucción del eje cafetero: Memoria colectiva de un proceso ¹

26793

Gonzalo Alberto Valencia Barrera ²

PRESENTACIÓN

El sismo que afectó a la región del Eje Cafetero el 25 de enero de 1999 se constituyó en una tragedia de vastas proporciones al punto tal que concitó la solidaridad del país y la intervención del Gobierno Nacional. Sin la pretensión de desconocer las implicaciones dolorosas de esta tragedia, hay aspectos que merecen ser señalados. Y es, paradójicamente, que este evento generó la perspectiva de una etapa de progreso y crecimiento para la región afectada, percepción que está basada en varios supuestos: uno, la afluencia de recursos: donaciones, créditos y transferencias presupuestales como apoyo a la reconstrucción física; dos, la definición de esquemas de incentivos y estímulos para la inversión privada; tres, el establecimiento de una estructura institucional, ajena a interferencias políticas y basada más en los principios de la solidaridad, la transparencia y la participación comunitaria y que ha conducido al diseño y puesta en marcha del modelo de la reconstrucción; y cuatro, el más importante, el interés de la población de resurgir y levantarse de entre las ruinas.

Este nuevo modelo de desarrollo regional tiene una orientación claramente urbana, ya que en las cabeceras municipales tiende a concentrarse el grueso de los recursos financieros y que el eje de la inversión pública será la construcción, en particular de vivienda e infraestructura institucional. Es, en cierta manera, opuesto al imperante en las fases de crecimiento sustentadas en el café, caracterizadas por su orientación rural y que alcanzaron su máximo durante las bonanzas de mediados de los años setenta y ochenta. Se resalta que la experiencia que derivó el sector cafetero del manejo de sus recursos le ha

permitido engranar rápidamente y asumir de inmediato su compromiso con la recuperación de la zona rural, en tanto que las nuevas formas institucionales han tardado en acomodarse, despertando escepticismo en la población pero a la vez suscitando la importancia de un manejo planificado como condición necesaria para el éxito del proceso. Es preciso señalar, además, que el modelo tiene una dimensión social que está derivando en nuevos esquemas de participación y organización comunitarias que involucran a la población damnificada.

Todas estas ideas harán parte del presente trabajo, que ha girado en torno a lo que se ha denominado *la memoria colectiva* del proceso de la reconstrucción, caracterizado por un nuevo estilo de gestión y una nueva forma organizacional de hacer frente a las tragedias a la luz de algunas de las experiencias que ha manejado el país, tales como: el terremoto del Cauca en 1983, la avalancha del Nevado Ruiz y desaparición de Armero en 1985 y la avalancha del río Paez en 1995. Esta memoria pretende, entonces, suministrar un sucinto balance de lo que fue el desastre y el compendio de las acciones que se identificaron para afrontarlo en el plano institucional, social y económico; ofrecer a la comunidad un documento que consigna las directrices del proceso de la reconstrucción y el grado de su avance, con énfasis en sus limitantes y logros; y, por último, brindar un espacio de discusión en torno a las orientaciones del planeamiento y desarrollo regional y urbano del Eje Cafetero y de las perspectivas de su crecimiento, como también acerca de la sostenibilidad del proceso de la reconstrucción, *ad portas* del nuevo milenio.

1. Este artículo constituye una versión actualizada de la editada en Pereira en junio 21 de 2000 como parte de la serie "Documentos de Trabajo sobre Economía Regional" y que fue preparado para las sucursales del Banco de la República en Armenia, Manizales y Pereira como una contribución institucional para el entendimiento del proceso de la reconstrucción.
2. Economista del Banco de la República, adscrito a la Sucursal Pereira en su calidad de Investigador Regional de Estudios Económicos. Las opiniones y posibles errores contenidos en este documento son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen al Banco de la República ni a sus directivas. Para comentarios dirigirse a los teléfonos (096) 3348418, 3351058, fax 3351412 o al correo electrónico: gvalenba@banrep.gov.co

BALANCE DEL DESASTRE

El día martes 25 de enero de 1999, a las 1:19 p.m., sobrevino en el Eje Cafetero un movimiento telúrico de intensidad de 6.2 grados en la escala de Richter, con epicentro en Córdoba (Quindío), y acompañado de una réplica de 5.8 grados en dicha escala a las 5:40 p.m., que ocasionaron graves pérdidas humanas, destruyeron buena parte de la infraestructura urbana y rural, interrumpieron la prestación de los servicios públicos domiciliarios y causaron parálisis en la actividad económica local y regional.

Con miras a determinar la real magnitud del desastre, durante la etapa de emergencia se adelantó el censo oficial de las personas damnificadas por parte de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y con el apoyo de la Red de Solidaridad Nacional y la Cruz Roja Colombiana. La información censal y el reporte de los daños se complementó luego por el DANE en la parte urbana y la Federación Nacional de Cafeteros en cuanto al área rural cafetera. Posteriormente otras entidades hicieron cuantificaciones del desastre, entre las que se citan a FENALCO, CEPAL y Ministerio de Desarrollo Económico.

La atención inmediata de la tragedia

La labor de la Cruz Roja Colombiana estuvo orientada a la atención de los afectados y a establecer una presencia humanitaria que contribuyese al fortalecimiento de los procesos de rehabilitación y reconstrucción del tejido social, la que se efectuó en tres fases:

De emergencia propiamente: búsqueda y rescate, atención de lesionados, búsqueda de desaparecidos y traslado de heridos.

De asistencia humanitaria: atención de las necesidades básicas y de salud, reagrupamiento familiar, distribución de alimentos, medicamentos y productos no alimentarios, apoyo psico-social y recreativo y dotación de centros de salud.

De recuperación y desarrollo: prospección de 27 proyectos de atención. Los resultados mostrados fueron los siguientes:

- 359.142 personas atendidas
 - 60 personas rescatadas de los escombros
 - 510 heridos y trasladados
 - 21.224 personas atendidas en consulta
 - 12.108 reencuentros familiares
 - 7.000 toneladas de suministros y equipos distribuidos e instalados
 - 118 cocinas comunitarias que benefician a 5.453 familias
 - 30 centros de acopio para recepción de donaciones y suministros propios
 - 185 alojamientos formales e informales
 - 35 plantas eléctricas
 - 20 sistemas de almacenamiento y distribución de agua potable
 - 12.322 niños asistidos en programas de recreación
 - 9.002 unidades de medicamentos con fórmula
 - 50 cursos de capacitación a la comunidad y organismos de socorro
- El costo de la primera y segunda fases fue de \$4.052

millones y el de la tercera fase de \$8.683 millones, recursos que provinieron de las donaciones hechas a través de convenios, unos por medio de la Federación Internacional de la Cruz Roja y otros de manera bilateral entre las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, todos ellos enmarcados dentro de los principios fundamentales del movimiento de la Cruz Roja.

Además, se enviaron desde Bogotá 2.000 toneladas de ayuda: 61.6% en alimentos, 7.2% en agua, 4.6% en medicamentos, 3% carpas. Se recibió ayuda internacional de Alemania, Argentina, Aruba, Austria, Bolivia, Brasil, Canadá, Corea, Costa Rica, Cuba, Chile, China, Dinamarca, Ecuador, Egipto, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Guatemala, Hungría, Indonesia, Irán, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Luxemburgo, Malasia, Marruecos, México, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Perú, Polonia, República Checa, República Dominicana, Rusia, Singapur, Suiza, Taiwán, Uruguay, Unión Europea y Venezuela, al igual que de organizaciones internacionales como BID, CAF, OEA y OPEC.

Censo del DANE ³

Sobre la base de la información inicial, el DANE efectuó luego el censo que cuantificaba la dimensión social y económica de los efectos del terremoto. El levantamiento del registro de los afectados fue necesario dado el impacto del terremoto que, por un lado, tuvo efectos sobre la integridad física de los habitantes y, por otra parte, sobre la estructura de las viviendas y otras propiedades. El censo tuvo como objetivos: primero, generar en cada municipio una base de datos sobre los hogares afectados para proveer información básica sobre el impacto del terremoto y obtener un inventario global de los daños en la infraestructura habitacional, el comercio, los servicios y la industria; y segundo, proporcionar los datos básicos para el adelanto de la cualificación de los afectados como insumo para la planificación y preparación de programas de atención destinados a la recuperación económica, social y habitacional de los hogares y de los municipios.

En la región del sismo, conformada por las 29 localidades afectadas (que se citan más adelante), residían en el momento del terremoto cerca de un millón y medio de habitantes, de ellos el 83% se concentraba en las cabeceras y habitaba en 290.000 viviendas aproximadamente. Estas cifras dicen de las magnitudes de la población y de las viviendas que estuvieron en potencial riesgo, que contrastadas con los resultados demográficos del censo revelan el alto grado de incidencia del sismo. En efecto, la población damnificada inscrita fue un 32% de la población total de las cabeceras; las viviendas afectadas ascendieron a 80.005, el 30% estaban localizadas en estas cabeceras; y la destrucción total de viviendas se acercó al 13% de las existentes.

En el *Cuadro No.1* se consigna que el número de personas fallecidas registradas fue de 1.185, concentradas en

3. DANE, Red de Solidaridad Social, DNP. Dimensión social y económica de los efectos del terremoto del eje cafetero: Diagnóstico para la reconstrucción - Informe Final, Santafé de Bogotá, D.C., abril de 1999.

CUADRO No. 1

Información censal de personas damnificadas por el sismo del Eje Cafetero de enero 25 de 1999

MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS	HOGARES AFECTADOS	PERSONAS AFECTADAS	PERSONAS FALLECIDAS	PERSONAS SIN NOTICIA	ALUMNOS ZONAS URBANAS AFECTADAS	JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS	OTRAS PERSONAS DESOCUPADAS
CALDAS	206	899	1	-	-	44	127
Chinchiná	206	899	1	-	-	44	127
QUINDÍO	74.087	326.642	1.111	553	45.677	31.019	49.421
Armenia	49.927	217.838	930	358	26.630	22.535	34.383
Buenavista	210	866	2	5	483	74	254
Calarcá	10.250	46.613	84	113	6.631	3.698	5.851
Circasia	1.411	6.470	8	6	1.608	465	766
Córdoba	585	2.479	2	3	797	102	119
Filandia	543	2.526	-	4	1.578	98	185
Génova	110	460	4	-	370	17	28
La Tebaida	5.003	21.162	59	33	5.064	2.310	4.405
Montenegro	2.496	11.911	11	10	333	760	993
Pijao	1.270	5.320	4	7	1.240	240	310
Quimbaya	1.991	9.792	7	14	-	664	2.039
Salento	291	1.205	-	-	943	56	88
RISARALDA	11.028	49.389	67	94	19.951	3.614	9.559
Pereira	9.426	41.869	60	74	14.674	3.124	8.204
Dosquebradas	1.096	5.211	6	19	1.768	382	1.149
Marsella	214	960	-	1	568	42	111
Santa Rosa	292	1.349	1	-	2.941	66	95
TOLIMA	1.425	6.552	3	4	182	443	2.528
Cajamarca	1.367	6.284	3	4	182	435	2.429
Roncesvalles	58	268	-	-	-	8	99
VALLE	3.725	16.659	3	26	12.913	900	2.429
Alcalá	390	1.733	-	1	966	95	228
Argelia	73	320	-	-	525	24	122
Bolívar	84	404	-	-	49	13	31
Caicedonia	1.306	5.712	2	8	5.025	249	527
La Victoria	270	1.231	-	2	127	116	522
Obando	421	1.979	-	2	1.800	136	273
Sevilla	848	3.779	1	2	4.421	224	611
Ulloa	333	1.501	-	11	-	43	115
TOTALES	90.471	400.141	1.185	677	78.723	36.020	64.064

Fuente: DANE

Armenia un 78%; además, se reportaron 677 personas de quienes se desconocía su paradero, 53% en Armenia. La tragedia involucró a 90.471 hogares, compuestos por 400.141 personas, residentes en el Quindío el 81.6% de ellas y en Risaralda el 12.3%. Por municipios, el más afectado fue Armenia con el 54.4% de estas personas, seguido de Calarcá (11.6%), Pereira (10.5%), La Tebaida (5.3%) y Montenegro (3%). En cuanto al sector educación, los establecimientos educativos que sufrieron algún tipo de daño albergaban a 78.723 estudiantes, 47 debieron ser demolidos, afectando a 20.409 estudiantes; de estos establecimientos, 22 se localizaron en Armenia con una población de 9.335 alumnos. Adicionalmente, se detectaron 79 establecimientos con daños reparables, 26 situados en Armenia; y 65 establecimientos con daños menores, 21 en Pereira. En cuestiones laborales, en el Quindío se registró un aumento en el nivel de desempleo a 100.084 personas, ya que se adicionaron 24.618 personas, lo que respecto a una población económicamente activa de

255.000 personas aproximadamente significaría un desempleo del 39.2%. Estas cifras indican que el 33.4% de las personas que se encontraban ocupadas antes de la tragedia perdieron su empleo como consecuencia del sismo. Por jefes de hogar, un 49.9% se encontraba desocupado para un total de 36.020 hogares que probablemente perdieron su principal medio de subsistencia; en tanto que el 61.1% de otros miembros del hogar, 64.064 personas, estaban desocupados. En el caso de la ciudad de Armenia, la población desocupada ascendió a 56.918 personas y en el Quindío a 80.440, cifras que enfatizan que el terremoto destruyó buena parte de la infraestructura y de los medios de producción que proveían de empleo y que, por ende, afectó aún más a los hogares.

Según el Cuadro No. 2, la vivienda fue el aspecto material que más afectó a la población, con un registro de 90.471 viviendas, 2.247 ubicadas en la zona rural. Se reportaron 43.474 viviendas con daños parciales y 35.972 viviendas

CUADRO No. 2

Información censal de viviendas y otras propiedades afectadas por el sismo del eje cafetero de enero 25 de 1999

MUNICIPIOS Y DEPTOS	VIVIENDAS REGISTRADAS I/	AVERIADAS EN PARTE	AVERIADAS EN SU TOTALIDAD	EN CONDICIÓN INHABITABLE	SIN DAÑOS	VIVIENDA PROPIA AVERIADA	VIVIENDA ARRIENDO AVERIADA	OTRAS PROPIEDADES AFECTADAS
CALDAS	206	154	21	24	6	147	17	33
Chinchiná	206	154	21	24	6	147	17	33
QUINDÍO	74.087	31.743	16.459	15.785	9.668	37.071	24.111	15.473
Armenia	49.927	20.129	11.303	10.507	7.738	24.540	15.998	11.522
Buenavista	210	111	36	57	6	124	62	57
Calarcá	10.250	4.812	2.153	2.588	639	5.260	3.805	2.190
Circasia	1.411	759	223	300	112	903	273	192
Córdoba	585	216	201	129	35	324	164	97
Filandia	543	417	29	82	14	420	70	143
Génova	110	103	1	1	3	78	22	9
La Tebaida	5.003	1.848	1.763	719	645	1.976	2.144	509
Montenegro	2.496	1.236	357	678	212	1.300	814	277
Pijao	1.270	573	217	324	117	602	399	168
Quimbaya	1.991	1.339	159	345	130	1.329	330	287
Salento	291	200	17	55	17	215	30	22
RISARALDA	11.028	7.444	859	1.954	666	7.273	2.297	1.829
Pereira	9.426	6.308	760	1.693	584	6.006	2.195	1.665
Dosquebradas	1.096	754	64	201	58	868	72	95
Marsella	214	173	5	27	8	171	11	18
Santa Rosa	292	209	30	33	16	228	19	51
TOLIMA	1.425	1.097	83	219	24	1.068	190	211
Cajamarca	1.367	1.048	83	212	22	1.017	186	205
Roncesvalles	58	49	-	7	2	51	4	6
VALLE	3.725	3.036	129	439	102	3.033	246	442
Alcalá	390	334	24	16	14	318	26	38
Argelia	73	51	9	12	1	64	6	17
Bolívar	84	79	1	3	1	66	-	4
Caicedonia	1.306	976	46	230	44	996	133	218
La Victoria	270	214	16	39	-	246	1	9
Obando	421	392	6	14	8	355	25	30
Sevilla	848	712	21	82	29	723	35	76
Ulloa	333	278	6	43	5	265	20	50
TOTALES	90.471	43.474	17.551	18.421	10.466	48.592	26.861	17.988

I/ Incluye aquellas viviendas de las que se desconocía su grado de afectación. Son 559 en la zona, 250 ubicadas en Armenia, 58 en Calarcá y 81 en Pereira.

Fuente: DANE

destruidas o inhabitables que afectaron a un número similar de hogares y a 158.918 personas que debieron acomodarse en alojamientos temporales, carpas, *cambuches*⁴ o a la intemperie y que se han visto obligadas a buscar una solución de vivienda. De los 90.471 hogares afectados, 61.1% residía en vivienda propia y 33.8% en vivienda arrendada. A su vez, un 52.7% de las viviendas arrendadas quedaron inhabitables, mientras que se afectó el 32.7% de los hogares propietarios de vivienda. También se obtuvo información de otras 23.006 propiedades, de las cuales 9.446 se perdieron totalmente y 8.542 quedaron inutilizadas. En forma discriminada, se dieron destrucciones en 1.037 vehículos, 4.247 establecimientos comerciales, 358 industrias, 342 establecimientos de servicios, 256 oficinas,

416 hoteles y restaurantes, 31 centros educativos, 126 establecimientos de salud, 17 iglesias, 1.553 propiedades agropecuarias y 9.130 otras viviendas que eran utilizadas como fuente de ingresos por los hogares. De nuevo, el Quindío y Armenia registraron las mayores pérdidas, ya que 15.400 y 11.522 propiedades (85.6% y 64.1% respectivamente del total censado con averías) tuvieron daños de cierta consideración.

Censo de la zona rural cafetera

Con el apoyo del Sistema de Información Cafetera (SICA), la Federación Nacional de Cafeteros hizo un censo para determinar el impacto de la catástrofe entre las familias

4. Solución provisional de vivienda construida directamente por los damnificados con materiales de desecho o reciclables: plásticos, cartones, guadua, madera, láminas de zinc, etc.

cafeteras de la zona de desastre y definir las acciones inmediatas. En el Cuadro No. 3 se resume el daño total que ascendió a \$53.003 millones, representado en 11.244 inmuebles; 6.648 correspondían a vivienda por un monto de \$39.536 millones, monto del que el 61.5% se concentraba en el Quindío y el 17.1% en Risaralda. De la infraestructura, se afectaron 2.972 beneficiaderos con daños por \$8.389 millones, 2.098 estaban en fincas localizadas en el Quindío y que reportaban un daño consolidado de \$6.231 millones. Igual situación se dio con las otras construcciones (campamentos, depósitos, bodegas, etc.), ya que el Quindío registró las cifras más significativas (1.237 construcciones por un monto de \$4.293 millones). En materia escolar, se afectaron 206 escuelas rurales con daños por \$2.575.6 millones, concentrado en alta proporción en el Quindío, seguido de Risaralda y Valle.

Censo de industria, comercio y servicios ⁵

La Federación Nacional de Comerciantes - FENALCO efectuó una serie de encuestas en el Eje Cafetero con el propósito de determinar la pérdida incurrida por los sectores de industria, comercio y servicios en su infraestructura y ventas, cuyos resultados consolidados aparecen en el Cuadro No. 4. Se estimó una pérdida de \$220.637 millones, con un 70.4% de concentración en Armenia, ciudad en la que el mero sector comercio reportó pérdidas por \$106.640

millones, mientras que la industria incurría en \$16.911 millones, servicios en \$30.744 millones y las tiendas en \$1.056 millones. Las ventas no realizadas entre enero 25 y abril 30 de 1999 ascendieron a \$199.013 millones, con un 82.7% originado en el área de Armenia y Calarcá y un 10.8% en el área metropolitana de Pereira y Dosquebradas. De la encuesta se anota que se afectaron 43.092 empleados y que la mayor parte de los propietarios de los negocios atendían en locales arrendados y no contaban con seguro para el cubrimiento de los riesgos por terremoto.

Pérdidas en la economía regional

Conforme a los estimativos de la CEPAL,⁶ contenidos en el Cuadro No. 5, el terremoto causó un daño general cuantificado en \$2.7 billones, equivalente a US\$1.812 millones. En términos nacionales, la dimensión de la tragedia representó el 2.2% del PIB del país en 1998 y se calcula que la recuperación del acervo perdido tardaría de 4 a 5 años. El 85.1% del daño se concentró en los sectores sociales, en especial la vivienda que totalizó 74.8%; por orden de magnitudes le siguen el sector productivo, con el 9.8%, y la infraestructura, con 4.9%. Los costos directos causados por el sismo representaron el 89.6% del daño total, en tanto que el 10.4% restante se debe a los costos indirectos originados en las pérdidas por producción, ventas no realizadas, lucro cesante e inutilización de la infraestructura.⁷

CUADRO No. 3
Censo de daños en la Zona Rural Cafetera
(Millones de pesos)

CONCEPTOS	CALDAS	QUINDÍO *	RISARALDA	TOLIMA	VALLE	TOTAL
Vivienda						
Número	354	3.523	1.622	337	812	6.648
Valor	2.412	24.301	6.774	1.132	4.917	39.536
Beneficiaderos						
Número	99	2.098	448	39	288	2.972
Valor	335	6.231	917	24	882	8.389
Otras Construcciones						
Número	35	1.237	181	47	124	1.624
Valor	101	4.293	367	26	290	5.077
Total Inmuebles						
Número	488	6.858	2.251	423	1.224	11.244
Valor	2.848	34.825	8.058	1.182	6.089	53.003
Escuelas						
Número	12	98	43	15	38	206
Valor	88	1.954	254	76	203	2.576

* Base de datos en el 95%

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros de Colombia

- FENALCO. Datos preliminares censo industria, comercio, servicios eje cafetero, Santafé de Bogotá, febrero 21 de 1999.
- PNUD (Colombia) - CEPAL (México). El terremoto de enero de 1999 en Colombia: impacto socioeconómico del desastre en la zona del eje cafetero, LC/MEX/L.374, LC/L.1201, 27 de abril de 1999. Un resumen de este documento se encuentra en: CEPAL, *Impacto socioeconómico del desastre en la zona del eje cafetero*, Ensayos sobre Economía Cafetera, Federación Nacional de Cafeteros, No. 14, Bogotá, enero - diciembre 1998. *Nota:* Aunque estos Ensayos corresponden a la edición 1998, este resumen fue incluido extratemporalmente dada la importancia y oportunidad del tema.
- Cabe mencionar que la magnitud de la tragedia del Eje Cafetero es comparable a la provocada por el desastre natural de diciembre de 1999 en la franja costera cercana a Caracas (Venezuela), que fue valorada por la CEPAL en US\$1.730 millones. Los expertos en este tipo de desastres han señalado que los servicios públicos podrían estar restablecidos en un 80% a finales de 2000 y que transcurrirían cerca de diez años para que

CUADRO No. 4

Resultados de la encuesta de damnificados en los sectores de comercio, industria y servicios del Eje Cafetero realizada en febrero de 1999 *

CONCEPTOS	(Millones de pesos)					TOTALES
	ARMENIA	PEREIRA	DOSQUEBRADAS	CALARCÁ	OTROS MUNICIPIOS **	
Número encuestas:	5.719	827	43	706	1.073	8.368
Comercio	3.360	473	20	551	791	5.195
Industria	633	104	20	46	91	894
Servicios	1.084	247	3	101	144	1.579
Tienda	642	3	-	8	47	700
Local:						
Propio	1.469	273	21	137	320	2.220
Arrendado	3.167	527	17	558	416	4.685
No contesta	1.083	27	5	11	337	1.463
Pérdidas	155.351	24.691	2.032	19.797	18.766	220.637
Local:	44.738	9.799	713	5.032	5.760	66.042
Mueble y maquinaria	27.739	4.926	113	2.644	2.589	38.011
Inventario al costo	38.398	4.347	352	7.245	6.538	56.880
Pérdida margen 30% ventas	44.477	5.620	854	4.875	3.879	59.704
Ventas no realizadas entre enero 25 - abril 30	148.256	18.733	2.846	16.249	12.930	199.013
Empleados	22.601	12.328	2.865	2.115	3.183	43.092
Seguro:						
Sí	424	241	15	40	25	745
No	4.192	505	21	654	702	6.074
No contesta	1.103	81	7	12	346	1.549
Valor estimado	37.399	23.265	2.264	1.555	638	65.120

* Datos de cerca del 70% del total de afectados

** Barcelona, Buenavista, Caicedonia, Cartago, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, La Tebaida, Marsella, Montenegro, Quimbaya, Salento, Santa Rosa de Cabal y Sevilla.

Fuente: FENALCO

Otra forma de visualizar la pérdida en la economía regional es a través de las indemnizaciones por seguros cuantificadas por la Federación de Aseguradoras de Colombia (FASECOLDA) en \$256.000 millones, cerca del 10.5% del costo directo estimado por la CEPAL, monto que dice de la poca inclinación existente por la cultura del seguro. De este monto, el 89% (\$228.000 millones) cubre seguros contra incendio y terremoto; de manera discriminada, las indemnizaciones de los seguros individuales (edificios gubernamentales y edificaciones sin hipoteca) se valoraron en \$129.200 millones y las de los seguros por crédito hipotecario en \$98.800 millones. De estas cifras, \$28.000 millones irían al sistema financiero por tratarse de reclamaciones por pérdida total, en tanto que la diferencia, \$200.000 millones, corresponde a indemnizaciones por pérdidas parciales que irían directamente a la reconstrucción de las propiedades afectadas. Se anota que el ritmo de desembolso de las

indemnizaciones ha sido alto, puesto que a finales de mayo de 1999 se habían efectuado pagos por \$174.071 millones.⁸

Consideraciones generales

De la información anterior, se infiere que en el Quindío se dieron las mayores pérdidas humanas dado el efecto de concentración que tuvo el evento telúrico y la forma como se diseminó, lo que se tradujo, además, en un alto grado de devastación de la infraestructura urbana y rural y en un significativo daño a la economía regional. En las otras zonas la magnitud del desastre fue menor, pero igualmente dolorosa y sentida por la comunidad, magnitud que se ha tratado de establecer a partir del Cuadro No. 6 en el que aparecen los niveles de afectación por municipio conforme a las cifras de las manzanas registradas por el DANE y los predios evaluados por el Ministerio de Desarrollo Económico.

... la franja costera recobre su apariencia similar a la que tenía antes del desastre. En: Portafolio, *Millonarias pérdidas*, Santafé de Bogotá, página 24, febrero 17 de 2000. En el caso del desastre provocado por el huracán Mitch en 1998, la CEPAL estimó en US\$6.019,7 millones los efectos negativos de tipo directo e indirecto en los cinco países centroamericanos afectados, siendo Honduras el que sufrió la mayor parte al contabilizar daños por casi US\$3.793,6 millones equivalentes al 80.5% del PIB, seguido por Nicaragua con US\$987,7 millones, Guatemala con US\$747,8 millones, El Salvador con 398,1 millones y Costa Rica con US\$92,5 millones. *Desastres naturales y su impacto en la región*, Notas de la CEPAL, Santiago de Chile, marzo 1999, No. 3, páginas 1 y 3.

8. *Seguros del Eje Ilegan a \$256.000 millones*, La República, Santafé de Bogotá, página 1, enero 25 de 2000.

CUADRO No. 5
Valoración del daño del terremoto en el Eje Cafetero

(Millones de pesos)

CONCEPTOS	COSTOS		TOTAL	PARTICIPACIÓN %
	DIRECTOS	INDIRECTOS		
SECTORES PRODUCTIVOS:	189.818	76.158	265.976	9,78
Agricultura:	18.417	1.001	19.418	0,71
Sector cafetero	13.467	-	13.467	0,50
Pérdida de infraestructura	13.467	-	13.467	0,50
Sector no cafetero	4.950	1.001	5.951	0,22
Pérdida de infraestructura	2.700	-	2.700	0,10
Materias primas agroindustriales	1.751	-	1.751	0,06
Pérdidas de producción	500	-	500	0,02
Gastos adicionales, ventas no realizadas	-	1.001	1.001	0,04
Industria, Comercio y Servicios:	171.401	75.158	246.558	9,07
Manufacturas	26.400	7.700	34.100	1,25
Activos fijos	18.300	-	18.300	0,67
Existencias	8.100	-	8.100	0,30
Pérdidas de producción	-	7.700	7.700	0,28
Comercio	89.700	43.200	132.900	4,89
Activos fijos	89.700	-	89.700	3,30
Pérdidas de producción	-	43.200	43.200	1,59
Servicios	49.001	14.400	63.401	2,33
Activos fijos	40.601	-	40.601	1,49
Existencias	8.400	-	8.400	0,31
Pérdidas de producción	-	14.400	14.400	0,53
Turismo	6.300	9.858	16.158	0,59
Daños en infraestructura	6.300	-	6.300	0,23
Lucro cesante	-	9.858	9.858	0,36
SECTORES SOCIALES	2.170.991	143.859	2.314.850	85,15
Educativo, cultural, deportivos, religiosos y patrimoniales	154.350	51.500	205.850	7,57
Salud y servicios asistenciales	23.762	52.535	76.296	2,81
Vivienda	1.992.879	39.825	2.032.704	74,77
INFRAESTRUCTURA	73.403	59.579	132.981	4,89
Transporte y comunicaciones	29.225	31.289	60.513	2,23
Agua y alcantarillado	12.179	16.838	29.016	1,07
Energía	32.000	11.453	43.452	1,60
MEDIO AMBIENTE	584	4.259	4.842	0,18
Deslizamientos	584	-	584	0,02
Rellenos sanitarios	-	4.259	4.259	0,16
TOTALES	2.434.794	283.854	2.718.648	100,00

* Tasa de cambio: \$1.500 por dólar; vigente en el momento de la tragedia

Fuente: CEPAL

En efecto, en el *Gráfico No. 1* se visualiza que las poblaciones quindianas de Córdoba y La Tebaida y el corregimiento de Barcelona (Calarcá) registraron el mayor porcentaje de manzanas por demoler; estos tres sitios, en conjunto con Buenavista, Caicedonia, Filandia, Salento y Ulloa registraron los mayores grados de manzanas afectadas, por encima del 70%; y en todas estas poblaciones, más Armenia, se dieron afectaciones de vivienda superiores al 80%. Por el contrario, Chinchiná, Dosquebradas y Bolívar tuvieron el grado mínimo de afectación por manzanas, menos del 10%; seguidos de Roncesvalles, Génova, Santa Rosa de Cabal, La Victoria y Pereira, con porcentajes entre el 10 y el 20. Estas ocho poblaciones reportaron además afectaciones de vivienda

inferiores a una tercera parte. Se anota que Circasia fue el único municipio quindiano que tuvo moderados grados de afectación de manzanas y de vivienda, no obstante su proximidad al epicentro del sismo.

Del censo de inmuebles urbanos realizado por el Ministerio de Desarrollo Económico,⁹ a través del IGAC y el INURBE, en toda el área del desastre se registró una cifra de 309.331 predios; al excluir aquellos no evaluados, más los lotes y los registros no calificados, la cifra de predios analizados se redujo a 253.991, de los que resultaron afectados 110.850 y sin afectación 153.141. El 30.4% de los predios afectados tuvo daño severo o total y el 69.6% daños leves o moderados, cuya discriminación por municipio aparece en el *Gráfico No. 2*. A grandes rasgos, estos resultados

9. Este censo fue declarado terminado por el Decreto No. 2316 de noviembre 23 de 1999 y estableció, a su vez, el mecanismo de notificación de sus resultados.

CUADRO No. 6

Manzanas registradas por DANE y predios evaluados por Ministerio de Desarrollo Económico según municipios

MUNICIPIOS	MANZANAS REGISTRADAS	PREDIOS EVALUADOS 1/	MUNICIPIOS	MANZANAS	PREDIOS EVALUADOS 1/
Alcalá	114	1.361	La Tebaida	212	3.974
Argelia	60	669	La Victoria	137	2.034
Armenia	2.684	64.933	Marsella	147	1.731
Barcelona	83	2/	Montenegro	322	4.196
Bolívar	84	835	Obando	3/	1.684
Buenavista	35	210	Pereira	2.935	90.055
Caicedonia	241	4.642	Pijao	107	814
Cajamarca	136	1.514	Quimbaya	266	4.327
Calarcá	532	9.360	Roncesvalles	39	309
Chinchiná	434	6.948	Salento	95	733
Circasia	225	3.714	Santa Rosa de Cabal	514	8.779
Córdoba	66	392	Sevilla	398	6.824
Dosquebradas	1.633	30.863	Tuluá (Barragán)	3/	123
Filandia	104	1.269	Ulloa	30	450
Génova	125	1.248	TOTALES	11.758	253.991

1/ Excluye los predios que no fueron evaluados, los lotes y los registros en blanco sin calificación

2/ Su información está incluida en Calarcá

3/ No se reportó información

GRÁFICO 1

Niveles relativos de afectación por manzanas y viviendas registradas según municipios (%)



Fuente: DANE

■ Manzanas sin afectación
 ■ Manzanas para demoler
 □ Viviendas afectadas

corroboran las cifras obtenidas en el censo del DANE, puesto que convalida que en el Quindío se dio la afectación más severa y de colapso total, en tanto que en Santa Rosa de Cabal, Dosquebradas, Chinchiná, Argelia, Pereira y Sevilla tuvieron los mayores niveles de predios registrados no afectados por el sismo. Se observa que los dos municipios del Tolima (Cajamarca y Roncesvalles) y La Tebaida fueron las poblaciones con daño generalizado, aunque leve o moderado según el caso, seguidas por Alcalá, Bolívar, Circasia, Génova y Barragán (corregimiento de Tuluá). Por último, al visualizarse el daño repartido entre los varios grados de afectación, esta situación se da en Armenia, Calarcá (incluido Barcelona), Montenegro, Salento y Ulloa.

De toda esta información censal, no resulta, entonces, sorprendente, por las características del fenómeno telúrico que el mayor grado de devastación se halla concentrado en la hoya del Quindío. Particular mención merece Armenia, cuya infraestructura institucional se perdió en gran parte (por ejemplo: Cuartel de Bomberos, Comando de la Policía, sede de la Brigada, edificio de la Asamblea Departamental, Aeropuerto El Edén, Estadio San José, sede de la Alcaldía, Galería central, Colegio San Solano, Iglesia del Carmen,

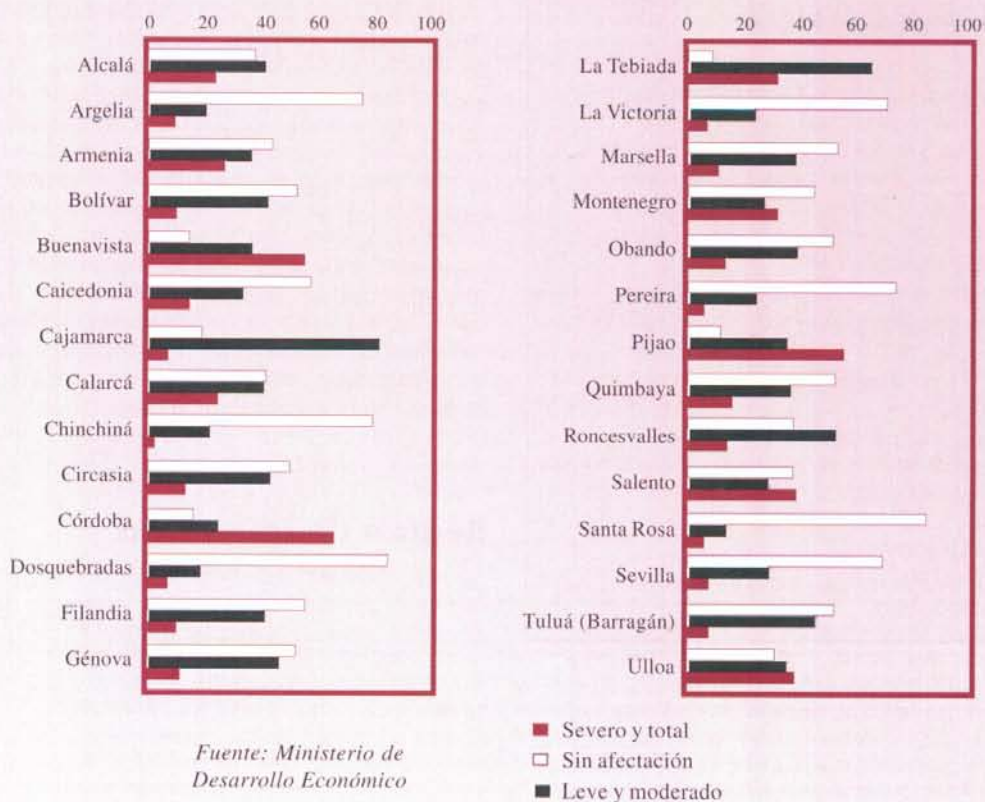
Terminal de Transportes, etc.) y su actividad económica se resintió, aspectos que no fueron dramáticos en otras poblaciones como Pereira, Dosquebradas y Santa Rosa de Cabal, que a pesar de la tragedia siguieron su curso normal. De ahí que se haya escogido a Armenia como la ciudad sede para acometer el programa de reconstrucción para todo el Eje Cafetero y de que el Quindío haya sido el departamento más favorecido con los estímulos tributarios.

ACCIONES PARA LA RECONSTRUCCIÓN

En respuesta a la emergencia suscitada por el sismo, y ante la gravedad de la calamidad, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República idearon varias acciones de tipo institucional, legal, presupuestal y económico que comprometieron la capacidad de los distintos niveles del Estado, de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil para atender de inmediato a la población afectada, contribuir a la rehabilitación de la infraestructura física, propender por la recuperación económica y social de la región y favorecer la recomposición del tejido social,¹⁰ acciones que se describen enseguida.

GRÁFICO 2

Grado de afectación relativa de los predios según municipios (%)



10. «Se entiende por fortalecimiento del tejido social e institucional el proceso a través del cual las personas, las organizaciones sociales y las instituciones a partir de sus diferentes visiones unifican esfuerzos en espacios de concertación para definir metas comunes y poner en marcha los medios necesarios para alcanzarlas». En: Comité de Reconstrucción del municipio de Pereira, Fortalecimiento del tejido social e institucional en el municipio de Pereira, páginas 99-120 del libro: FOREC - Fundación Espiral. *Todos Aportamos: El pensamiento de actores institucionales y gerencias zonales*. Serie Textos para la Reconstrucción, Vol. III, Armenia, 1999.

Declaratoria de la emergencia

Además de las acciones inmediatas de solidaridad en pro de los damnificados, el Gobierno Nacional declaró la existencia de una *situación de desastre de carácter nacional* (Decreto del Ministerio del Interior No. 182 del 26 de enero), pero que ante la magnitud del daño causado llevó a que se manifestase el *estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública* (Decreto 195 de enero 29).¹¹

La inicial declaratoria de la situación de desastre le confería al Gobierno Nacional la capacidad de implementar el régimen normativo especial para este tipo de eventos, el manejo de las donaciones procedentes del exterior, la aplicación de las disposiciones en materia de vivienda y la agilización de los procesos de rehabilitación y reconstrucción de tal manera que se realizase en el menor tiempo posible el tránsito de la fase de atención de la emergencia a la de recuperación del área afectada. Además, la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres se encargaba de elaborar el plan de acción

específico para el manejo de la situación de desastre, de obligatorio cumplimiento por las entidades públicas y privadas que debieran participar.

En cuanto a la declaratoria de la emergencia, se dictó en razón de la magnitud de la calamidad pública que desbordaba la capacidad de acción de la Dirección Nacional para la Atención y Prevención de Desastres y con la finalidad de conjurar la crisis y evitar la extensión de los efectos derivados de la destrucción de inmuebles, la interrupción en la prestación de los servicios públicos esenciales, el daño en las vías de comunicación y el resquebrajamiento de la actividad económica y social en el área afectada. Esta declaratoria le otorgaba al Gobierno Nacional la capacidad de expedir disposiciones especiales en materia presupuestal, crediticia, fiscal, vivienda, servicios públicos, transferencia de bienes, endeudamiento, etc., para que en conjunto se lograra la recuperación de la actividad productiva y el fortalecimiento institucional y financiero de los entes territoriales. La declaratoria de la emergencia se hizo por treinta días (del 29 de enero al 27 de febrero) y convocaba al Congreso de la República a sesiones a partir del 9 de marzo conforme a lo estipulado en la Constitución Política.¹²

La declaratoria de la emergencia fue avalada por la Corte Constitucional¹³ al estimar que el fenómeno natural era un hecho sobreviniente, por lo que los Decretos 195 al 198 y 223 fueron calificados exequibles. Las otras normas (Decretos 258, 350, 351 y 360) fueron objeto posterior de estudio por la Corte. Con respecto al Decreto 196, la Corte explicó que las ayudas bajo la forma de subsidios económicos que se conceden a las personas que resultan víctimas de hechos de la naturaleza, que han servido de fundamento a la declaratoria de un estado de excepción, responden al principio de solidaridad, lo que se impone sobre cualquiera otra consideración. Otro aspecto importante está referido a que los beneficios favorecen a los más necesitados, ya que las distinciones que se hacen en este Decreto no son discriminatorias ni desproporcionadas, teniendo en cuenta que los habitantes de las zonas de alto riesgo que reciben una mayor erogación pertenecen al sector más pobre, al igual que el monto del subsidio irá disminuyendo en la medida que el valor de la vivienda aumenta, por ser ésta un índice demostrativo de riqueza.

RECUADRO No. 1

DECRETOS EXPEDIDOS AL AMPARO DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA

- No. 196, de enero 30, por el que se otorga facultades al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y se establecen disposiciones que permitan a las entidades públicas el adelanto de sus actividades.
- No. 197, de enero 30, que crea el Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero con la finalidad de financiar y realizar la rehabilitación económica, social y ecológica del área del desastre.
- No. 198, de enero 30, que adiciona el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 1999.
- No. 199, de enero 31, que designa a los miembros del Consejo Directivo del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero.
- No. 258, de febrero 11, por el que se establecen estímulos, beneficios y exenciones tributarias.
- No. 350, de febrero 25, que contiene disposiciones en materia tributaria, servicios públicos, vivienda, educativa, ambiental, empleo, crédito público, salud y de justicia y policía.
- No. 351, de febrero 25, que efectúa una nueva adición presupuestal para la vigencia fiscal de 1999.
- No. 360, de febrero 26, por el cual se hace otra adición presupuestal para la vigencia fiscal de 1999.

Región de influencia

Común a ambas declaratorias fue el señalamiento del área de emergencia, cuyo mapa cobijó a los siguientes municipios según departamentos:¹⁴

11. La compilación de los decretos expedidos conforme a la declaratoria de la emergencia está contenida en: Cámara de Comercio de Armenia, Medidas de Emergencia Económica para el Eje Cafetero, Armenia, 1999.
12. El Artículo 215 de la Constitución establece que la declaración de emergencia permite al Presidente dictar decretos con fuerza de ley, que el Congreso de la República examinará el informe que le presenta el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas y que a la Corte Constitucional le compete decidir sobre la constitucionalidad de la emergencia.
13. Corte Constitucional, Sentencia C-217 de abril 14 de 1999. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, 13 páginas.
14. Del área inicial fue excluido Fresno (Tolima) e incluidos los municipios de Chinchina, Marsella, Roncesvalles, Argelia, Bolívar, La Victoria y Sevilla y el corregimiento de Barragán (Tuluá). Más tarde, por el Decreto 223 del 5 de febrero de 1999 se adicionó Génova (Quindío), localidad que oportunamente dio a conocer su situación al Gobierno Nacional. Caso contrario ocurrió con las siguientes poblaciones que fueron afectadas por el sismo, a saber: Manizales (Caldas), Cartago (Valle) y en el departamento de Risaralda: Balboa, Guática, La Virginia y Quinchía, cuyas autoridades no gestionaron su inclusión durante el tiempo del estado de la emergencia.



Caldas: Chinchiná.

Quindío: Armenia, Buenavista, Calarcá y su corregimiento de Barcelona, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento.

Risaralda: Dosquebradas, Marsella, Pereira y Santa Rosa de Cabal.

Tolima: Cajamarca y Roncesvalles.

Valle del Cauca: Alcalá, Argelia, Bolívar, Caicedonia, La Victoria, Obando, Sevilla, Ulloa y el corregimiento de Barragán en el municipio de Tuluá.

Establecimiento del marco institucional

Para financiar y realizar las actividades necesarias para la reconstrucción económica, social y ecológica de la región afectada por el desastre fue creado el *Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero*, cuya denominación fue cambiada más tarde en el Decreto 258 por *Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero* y al cual se le ha conocido como *FOREC*.

RECUADRO No. 2

ORGANIZACIÓN DEL FONDO PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO -FOREC

Consejo Directivo:

Conformado por representantes del Presidente de la República:

Presidente:

Luis Carlos Villegas Echeverri / Diego Arango Mora (desde agosto de 2000)

Vicepresidente:

Diego Arango Mora / Manuel Santiago Mejía Correa

Miembros Sector Privado:

Luis Carlos Villegas Echeverri / Felipe López Hoyos (agosto 2000)

Diego Arango Mora, Manuel Santiago Mejía Correa, Luis Carlos Sarmiento Angulo, Jorge Cárdenas Gutiérrez, Carlos Arturo Ángel Arango / Juan Guillermo Serna Valencia (agosto 2000)

Miembros Sector Público:

El Director del Departamento Nacional de Planeación

El Gobernador del Departamento de Risaralda

El Alcalde de la ciudad de Armenia

Dirección Ejecutiva:

María Mercedes Botero de Ángel / Everardo Murillo

(desde agosto de 1999)

Comité Técnico. Depende directamente del Presidente del FOREC e integrado por asesores sectoriales en distintas áreas de trabajo, quienes se convierten en el soporte técnico de la entidad.

Unidades. En el desarrollo de sus funciones, la Dirección Ejecutiva tiene las siguientes unidades de apoyo:

Información Legal: Brinda la asesoría jurídica para la realización del plan de reconstrucción.

Información Técnica: Mantiene la información censal de las personas y activos físicos afectados.

Ordenamiento Territorial: Define las pautas para una adecuada organización urbano regional en la zona, en coordinación con las Unidades de Gestión Departamental y Municipal.

Unidades de Gestión. A través de ellas basa el Fondo su trabajo a nivel local y regional:

Gestión Departamental: Dos Unidades (Quindío y Risaralda), cuya Junta Directiva la presiden los Gobernadores y que cuentan con el apoyo de una Junta Consultiva.

Gestión Municipal: Ubicada en cada municipio, dirigida por el Alcalde y con el acompañamiento de una Junta Consultiva. Su principal misión es la elaboración del Plan de Acción Zonal, cuya ejecución se contrata con una entidad de derecho privado, tal como una Organización no Gubernamental (ONG).

Gerencias Zonales. Las 31 zonas están a cargo de ONG's responsables de realizar la gerencia del proyecto de recuperación en la jurisdicción respectiva, que por lo general corresponde a la del municipio con excepción de Armenia, que se ha dividido en 15 zonas.

Es un organismo adscrito a la Presidencia de la República, de naturaleza especial del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía patrimonial y financiera y sin estructura administrativa propia, con sede en Armenia. Su manejo está a cargo del Consejo Directivo y su Presidente, quienes orientan y coordinan sus acciones y designan al Director Ejecutivo como su representante legal.

Adiciones al Plan Nacional de Desarrollo: Cambio para Construir la Paz

A raíz del desastre, el Gobierno Nacional incorporó al Plan de Desarrollo el capítulo denominado *Plan Nacional para la Recuperación del Eje Cafetero*,¹⁵ para garantizar la integralidad, transparencia, eficiencia, respeto por la autonomía local y focalización de las acciones que se deben desarrollar en la zona y cuyo propósito es la búsqueda del desarrollo sostenible mediante la recuperación del tejido social y de la calidad de vida de sus habitantes y la reinserción de la región a la economía nacional e internacional. El plan contempla acciones en las áreas de infraestructura física y de reconstrucción económica y social, adelantadas de manera complementaria, coordinada y simultánea para lograr el objetivo de recuperar integralmente la zona en el menor tiempo posible. Estas acciones se realizarán conforme a un esquema de trabajo interinstitucional de entidades del orden nacional, regional y local y de carácter público, privado y solidario involucradas en el desarrollo de la región, dándole prelación a la sociedad civil y sus organizaciones comunitarias y no gubernamentales - ONG's.

Asignación de recursos presupuestales y financieros

Ante la magnitud de la reconstrucción, cuyo costo estimativo superaba los \$2 billones a precios de 1998, el Consejo Directivo del FOREC aprobó inicialmente un presupuesto de \$1.44 billones,¹⁶ con las siguientes fuentes de financiamiento: \$1.38 billones del Gobierno Nacional - FOREC (96%) y \$56.000 millones correspondientes a otras fuentes (3.8%) y aportes ONG's (0.08%) y una ejecución anual para el cuatrienio 1999-2002 así:

Año	Millones\$	Ejec. %	Año	Millones\$	Ejec. %
1999	506.921	37	2001	249.447	18
2000	554.938	40	2002	67.900	5

Por fuentes de recursos, la financiación prevista ha sido, en millones de pesos, la siguiente:

Apropiaciones del presupuesto nacional:¹⁷

a. En la vigencia de 1999: \$971.854:¹⁸

1) *Decreto 198 de 1999:*

- 1.000. Presupuesto de funcionamiento del FOREC

- 541.300. Presupuesto de inversión: atención, control y organización institucional para el apoyo a la gestión del Estado¹⁹

2) *Decreto 351 de 1999:*

- 349.554. Presupuesto de inversión: *idem*

- 80.000. Presupuesto de funcionamiento del FOREC

b. En la vigencia de 2000: \$755.000 millones provenientes del **Impuesto del dosXmil** establecido por la Ley 508 de 1999,²⁰ suma que se discrimina así:

15. Sobre el Capítulo 7 del Plan Nacional de Desarrollo, el Comité Regional de Consejos y Autoridades Territoriales de Planeación del Eje Cafetero y del Consejo Nacional de Planeación prepararon un documento concepto en el que se hace una valoración cualitativa del impacto del sismo, se propone una interpretación básica de sus consecuencias y se expresan los acuerdos de la sociedad civil y las autoridades territoriales acerca de las estrategias y programas que deben orientar la reconstrucción y el nuevo desarrollo de la región. Para una mayor información sobre este concepto verse: Consejo Nacional de Planeación, *Bases para una reorientación del desarrollo del Eje Cafetero*, Portafolio, Zona Cafetera, marzo de 1999, edición separata: lunes 5 de abril de 1999, Santafé de Bogotá.
16. Más adelante, el FOREC presupuestó un costo total de \$1.7 billones en las actividades que financiaría directamente. Verse: FOREC, Informe del primer año de gestión del FOREC, www.forec.gov.co, página 20, Armenia, mayo de 2000.
17. Mediante el Decreto No. 2039 de octubre 15 de 1999, la Presidencia de la República dispuso que el Consejo Directivo y el Director Ejecutivo del FOREC serán responsables de velar porque el manejo de los recursos del tesoro público se lleve a cabo dentro de los parámetros de la mayor austeridad, con el único objeto de garantizar el adecuado desempeño de las funciones propias del Fondo y la atención de los servicios asignados al mismo.
18. En el Decreto 360 de 1999 se apropió la suma de \$15.000 millones en el rubro «servicios integrales de salud» para: (1) el pago de los servicios suministrados por las instituciones prestadoras de los servicios de salud (IPS) por concepto de atención en salud de las personas afectadas por el sismo, (2) asegurar la coordinación de la aplicación de la Ley 100 de 1993 en el cubrimiento de la población afectada y (3) financiar la reconstrucción de la infraestructura hospitalaria.
19. Comprende los recursos de varios de los contratos de préstamo en ejecución del BID (OC-CO/774, 863, 910 y 1075) por un valor de US\$134.737.000 y del BIRF (CO/3615, 3683, 3871 y 3973) por un monto de US\$93.022.338 que ambos Bancos han convenido en reasignar a solicitud del Gobierno Nacional para el financiamiento parcial del programa de la reconstrucción, mediante la transferencia de montos de las categorías principales de inversión a una nueva categoría denominada "Reconstrucción del Eje". Además, incluye los nuevos créditos externos por US\$20 millones firmado con el BID el 19 de febrero de 1999 y por US\$225 millones aprobado por el Banco Mundial (BIRF) el 21 de marzo de 2000. Este empréstito financia los proyectos de subsidios de vivienda, reactivación y reconstrucción de infraestructura social, reparación de infraestructura pública, tejido social, atención y prevención de desastres, estudios de microzonificación en áreas de alto riesgo, mapas de usos de tierra e investigaciones geológicas y geotécnicas. En total, los recursos de crédito externo por redireccionamiento y nueva contratación con el BID y el Banco Mundial ascienden a US\$472.8 millones. También están previstos un crédito con la agencia alemana KfW por 560.606 marcos y otro con el gobierno de España por US\$50 millones.
20. Conforme a las estimaciones presupuestales del año 2000, este impuesto generaría un billón de pesos aproximadamente, suma a la que se descontaría \$245.000 millones correspondientes al situado fiscal para constituir el Fondo de Pensiones Territoriales previsto en el artículo 117 de la Ley 508 de 1999. En esta Ley del Plan se estimó una apropiación total de \$831.205 millones para el programa de la reconstrucción del Eje Cafetero, discriminada en \$761.578 millones provenientes del impuesto del dosXmil (se previó su recaudo en \$1.008.712.6 millones de 1998) y \$69.627 millones de otros recursos del presupuesto nacional (privatizaciones, portafolio, etc.)

1) *Presupuesto del Ministerio de Hacienda - Programa Transferencias: \$560.900 millones, suma que será entregada en el curso de la vigencia al FOREC*

2) *Adición presupuestal Ministerio de Hacienda: \$194.000 millones*²¹

Donaciones

Con excepción de las entregadas a la Cruz Roja Colombiana, las donaciones están referidas a las transferencias de dinero provenientes del país y del exterior, cuyo monto, según la Contraloría General de la República, a octubre 14 de 1999 ascendía a \$23.457 millones, aproximadamente el 1.6% del valor presupuestado de la reconstrucción. A esa misma fecha, los rendimientos financieros sobre estas donaciones habían sido de \$562.4 millones. El balance de estas transferencias es el siguiente:²²

a. Nacionales: En el país se abrieron 120 cuentas bancarias para el depósito de las donaciones, algunas de ellas con destinación específica.

b. Internacionales: La Contraloría General de la Nación ha reportado transferencias por un valor de US\$2.664.823, discriminadas así:

País / Región	Dólares	Participación (%)
Japón	737.725	27.7
Asia sin Japón	66.359	2.5
Europa	485.391	18.2
Latinoamérica	822.559	30.0
Estados Unidos	552.789	20.7

Además, se cuenta con los recursos ofrecidos por la Agencia de Cooperación Internacional del gobierno de los Estados Unidos (USAID) por US\$9.5 millones.²³

Créditos blandos

Existen tres ofrecimientos de España, a saber: US\$50 millones por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional (FAD), con el 80% de liberalidad, plazo de 35 años, 14 años de gracia, sin intereses y orientado a vivienda, infraestructura y servicios públicos;²⁴ una línea por US\$6.9 millones para la pequeña empresa, que se gestionaría a través del IFI; y US\$600 mil, con plazo de 30

años, 10 de gracia y 1% de interés. Por su parte, Japón ofreció un crédito de \$1 billón, a 30 años, 7 de gracia e intereses del 4%. Ambos gobiernos exigen la presentación de proyectos específicos para el desembolso correspondiente. Se anota que estos recursos forman parte del financiamiento del FOREC y, por tanto, se destinarán a proyectos que estén contemplados en su presupuesto.

Compendio general de medidas

En los Decretos 196, 258 y 350 se ha configurado un esquema de alivio para las personas naturales y jurídicas y las entidades públicas afectadas por el sismo, representado en subvenciones a la rehabilitación de inmuebles, estímulos tributarios e incentivos crediticios a las actividades económicas y acciones fiscales, presupuestales e institucionales.²⁵ Todas estas medidas apuntan a atender la reconstrucción de la región dentro del plazo de dos años, que es el tiempo de vigencia de las disposiciones dictadas al amparo de la emergencia, en particular las fiscales. En términos concisos, las medidas son las siguientes:

Subvenciones a la reconstrucción de inmuebles

- 1) Con recursos del FOREC, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras -FOGAFIN- otorgará subsidios a los propietarios o poseedores de los inmuebles urbanos o rurales afectados y censados para su construcción o reconstrucción y la cancelación de créditos. Además, establecerá una línea de redescuento de créditos otorgados a constructores para proyectos de vivienda de interés social.
- 2) El FOREC constituirá un fondo fiduciario para estimular la demanda de inmuebles mediante las siguientes acciones:
 - Brindar créditos para proveer recursos para el inicio de los proyectos en los municipios.
 - Adquirir terrenos y adelantar obras de urbanismo, adecuación y división en lotes individuales para que sean entregados a los propietarios o poseedores de inmuebles (o lotes) que no sean susceptibles de ser urbanizados y deban entregarlos al fondo fiduciario.

21. En el artículo 123 de la Ley 508 se estableció que el Gobierno le propondrá al Congreso la incorporación de los recursos provenientes del impuesto del dosXmil en la medida que las necesidades locales así lo aconsejen hasta que se agote su recaudo. Esto significa que conforme al nivel de ejecución de los recursos se deberá ir presupuestando el dosXmil. En principio, esta cifra se incluiría en el presupuesto de la vigencia fiscal del 2001, pero que podría incorporarse antes, durante el año 2000, si las necesidades de la reconstrucción lo ameritan.

22. El procedimiento para el manejo de las donaciones recibidas fue reglamentado por el Consejo Directivo del FOREC en su Acuerdo No. 05 de abril 21 de 1999. Se anota que estos dineros son administrados mediante encargo fiduciario por la Previsora Nacional, entidad que hace todos los desembolsos de los gastos e inversiones del FOREC.

23. En principio, el Consejo Directivo del Fondo ha previsto que estos recursos se orienten a apalancar los programas de vivienda para no propietarios que queden por fuera de los programas de las Cajas de Compensación Familiar y que se complementarian con la donación del Reino Unido (OXFAM-UK) para invertir \$614 millones en la adecuación de infraestructura básica en los lotes que entreguen algunos municipios y en los que la comunidad aportaría la mano de obra no calificada.

24. El Consejo Directivo del FOREC aprobó hasta por US\$10 millones con cargo a este crédito para la construcción de 30 hogares múltiples, en los que el ICBF atenderá a 150 niños por hogar y generará empleo para madres comunitarias. Además, se emplearán US\$26 millones en educación, destinados a equipos y capacitación de 175.000 alumnos y 3.600 docentes y que favorece a colegios de educación básica ubicados en el área de desastre y a las Universidades del Quindío y Tecnológica de Pereira.

25. Una explicación de las distintas medidas de apoyo relacionadas con el sistema de vivienda, empresarial y tributaria para incentivar la inversión en la región se encuentra en: Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC), La recuperación del Eje Cafetero es un hecho! Conozca cómo la beneficiará a Usted, Armenia, abril de 1999.

- Concesión de cualquier clase de subsidios que facilite a los propietarios o poseedores de inmuebles afectados el pago de la cuota inicial que requieran en la compra del nuevo inmueble.
 - Dar garantías o subsidios adicionales a los del FOGAFIN para facilitarle a los propietarios o poseedores de inmuebles afectados el acceso a la financiación de los intermediarios crediticios.
- 3) El FOREC podrá constituir un patrimonio autónomo que tendrá como propósito otorgar créditos destinados a la reconstrucción o reparación de inmuebles ubicados en los municipios afectados, cuya cartera podrá ser enajenada a título oneroso o entregada en administración a los establecimientos de crédito.
 - 4) La exención del IVA en 1999 a la venta de casas prefabricadas nacionales.
 - 5) Las Cajas de Compensación Familiar destinarán el 10% de las apropiaciones mensuales correspondientes a programas de vivienda durante los años 1999 y 2000 para atender las necesidades de vivienda de los habitantes de la zona de desastre.

Estímulos tributarios a los contribuyentes ²⁶

- 1) Las empresas preexistentes y nuevas localizadas en la zona afectada con actividades en materia agrícola, ganadera, industrial, comercial, construcción, exportación, minera, servicios públicos domiciliarios, turística, educativa, atención a la salud, programas de desarrollo tecnológico y procesamiento de datos estarán exentas del impuesto a la renta, al igual que sus accionistas cuando reciban dividendos o participaciones, en los siguientes porcentajes diferenciados por su localización regional y tamaño:²⁷

Zonas	Nuevas Empresas	PYMES Nuevas y Preexistentes	Empresas Preexistentes
Depto Quindío	70	80	60
Otros municipios	30	50	20

- 2) El descuento tributario por generación de empleo será otorgado a los contribuyentes del impuesto sobre la renta, equivalente al 100% del monto de los gastos por

salarios y prestaciones cancelados por los nuevos empleos directos contratados.

- 3) Las importaciones de bienes de capital consistentes en maquinaria y equipo estarán exentas de toda clase de impuesto, tasa o contribución. Además, se aplicará franquicia arancelaria a los bienes de capital no producidos en Colombia.²⁸
- 4) Otorgamiento de descuento tributario hasta por el 70% de los bienes donados a las entidades receptoras que se destinen a la recuperación de la actividad productiva, el fortalecimiento institucional y financiero, la atención de las necesidades básicas de la población afectada y la reconstrucción y rehabilitación de los municipios.
- 5) El arrendamiento financiero de maquinaria y equipos destinados a obras públicas en la rehabilitación de los municipios será operativo, por lo que el canon del arrendamiento causado se registrará como gasto deducible por el arrendatario.
- 6) Los bienes entregados por las entidades receptoras a las personas afectadas se consideran un ingreso no constitutivo de renta o ganancia ocasional y no se encuentran sometidos a retención en la fuente.
- 7) Los empleadores estarán exentos del 50% de los aportes al SENA en relación con los trabajadores empleados.
- 8) Las donaciones provenientes del exterior, en dinero o en especie, estarán exentas de toda clase de impuesto, tasa o contribución de carácter nacional. El plazo de exención se amplió hasta el año 2003 según lo estipuló la citada Ley No. 508.

Incentivos crediticios

- 1) El IFI destinará los recursos que invertiría en *títulos de desarrollo agropecuario* a la constitución de una línea de redescuento o crédito para capital de trabajo.
- 2) El FOREC celebrará contratos de crédito con los fondos de garantía de la región afectada para que éstos puedan conceder garantías a los créditos para capital de trabajo que se otorguen a los afectados que figuren como censados.

Acciones fiscales y presupuestales

- 1) El Ministerio de Hacienda está autorizado para celebrar y garantizar operaciones de crédito público interno y externo y renegociar créditos vigentes.

26. La versión compilada de estos estímulos se encuentra en: Universidad del Quindío – Fundación para el Desarrollo del Quindío. Estímulos tributarios para la inversión en el Departamento del Quindío, Armenia, 2000.

27. Las nuevas PYMES y empresas constituidas y localizadas en el área de jurisdicción a más tardar el 30 de junio de 2000 estarían exentas por los años gravables de 1999 y 2000, mientras que las PYMES y empresas preexistentes que reanudaron actividades a más tardar el 31 de diciembre de 1999 sólo estarían exentas por el año gravable de 1999. Sin embargo, esta estructura de exenciones fue derogada por la Ley del Plan, al reemplazarse por otra que no diferenciaba entre las distintas clases de empresas y que ampliaba las exenciones a un término de 10 años gravables, como se verá más adelante.

28. La importación de bienes de capital fue reglamentada por el Ministerio de Hacienda mediante el Decreto No. 1397 de julio 28 de 1999. A su turno, la DIAN expidió la Resolución No. 199 de agosto 10 de 1999 por la que establece la inscripción de importadores. Además, en el Decreto 615 de abril 15 de 2000 quedó reglamentado por el Ministerio de Hacienda el procedimiento de devolución y/o compensación del impuesto sobre las ventas por concepto de la adquisición de bienes de capital (maquinaria y equipo) para ser instalados y utilizados como activos fijos de la actividad productora en los municipios del área afectada del Eje Cafetero.

- 2) Los departamentos y municipios afectados recibirán de la Nación una compensación equivalente a la diferencia entre los ingresos tributarios en términos constantes recaudados en 1998 y los que se recauden efectivamente en los años 1999 y 2000. Además, el giro de las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación le será hecho en el primer semestre de cada año.
- 3) El FOREC otorgará subsidios para el pago de los servicios públicos domiciliarios.
- 4) Las Corporaciones Autónomas Regionales de Quindío y Risaralda recibirán del Fondo de Compensación Ambiental y el FOREC una compensación por la reducción de sus ingresos de su participación en el impuesto predial causado en los municipios, cubierta por partes iguales. A su vez, quedan exentas del pago de los aportes a ese Fondo por el término de tres años.
- 5) El FOREC apoyará financieramente a la Gobernación del Quindío en el cubrimiento de la población que quedó desprotegida dentro del régimen subsidiado del sistema de seguridad social. Además, podrá apoyar la reconstrucción de los hospitales y centros de salud en el área afectada, en forma concertada con el Ministerio de Salud.

Otras acciones institucionales

- 1) El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales del área de desastre formularán el Plan de Acción Ambiental para enfrentar los factores de deterioro y riesgo ambiental originados por el sismo y garantizar la incorporación de la dimensión ambiental en las actividades de reconstrucción, recuperación y reactivación de los sectores productivos a fin de impulsar su desarrollo sostenible.
- 2) En conjunto con los Gobernadores y Alcaldes, el Ministerio de Educación Nacional y el FOREC diseñarán el Plan de Acción que garantice el restablecimiento integral del servicio educativo, la reconstrucción de las comunidades educativas y la incorporación de mecanismos de coordinación y participación ciudadana.
- 3) Los Ministerios de Justicia y del Interior prepararán los programas que contribuirán al restablecimiento del aparato estatal de justicia y para el desarrollo de la actividad policial que permita el resurgimiento de las condiciones de convivencia de la zona.
- 4) Las entidades territoriales tendrán un plazo de seis meses para la formulación y adopción de sus planes de ordenamiento territorial.

Iniciativas del Congreso de la República

Adicional a las acciones efectuadas por el Ejecutivo en el marco de la emergencia, el Congreso de la República ha hecho también lo propio, a saber:

En el Plan Nacional de Desarrollo 1999 - 2002

En la Ley del Plan, No. 508 de julio 29 de 1999, se creó el impuesto nacional del dosXmil a las transacciones efectuadas por los usuarios del sistema financiero y las entidades que lo conforman, de carácter temporal, para el período enero 1 a diciembre 31 del año 2000, con la destinación de financiar los gastos de inversión social ocasionados por las medidas adoptadas para la reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de la zona afectada. Además, en esta Ley se estableció una exención al impuesto de renta y complementarios para las personas jurídicas o empresas unipersonales que antes del 31 de diciembre del año 2002 se constituyan y localicen físicamente en la región del desastre²⁹ y para las empresas preexistentes que demostrasen disminución del 40% o más de sus ingresos reales como resultado del sismo y que hayan aumentado su número de empleados. Las exenciones tendrían una vigencia de 10 años gravables y sus porcentajes se aplicarían diferencialmente entre el Quindío y el resto de la región de cobertura de la reconstrucción, los que irían disminuyendo del 80 y 50% respectivamente en los primeros cuatro años al 70 y 40% en los siguientes cuatro años y terminar en 60 y 30% en los años 9 y 10.³⁰

29. Las empresas nuevas serán aquellas que desarrollen actividades agrícolas, ganaderas, industriales, de construcción, de elaboración y venta de productos artesanales, comerciales, de exportación de bienes corporales muebles producidos en la región afectada, mineras no relacionadas con hidrocarburos, servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, programas de desarrollo tecnológico aprobados por COLCIENCIAS y programas de atención a la salud. En el caso de las actividades comerciales, se otorga la exención a los bienes corporales muebles producidos en los municipios afectados, que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de los mismos.
30. Al ser declarado inexecutable el Plan Nacional de Desarrollo por la Corte Constitucional (Sentencia C-557 de 2000) por vicios de forma y trámite en el Congreso de la República, fallo anunciado el 16 de mayo de 2000, quedaron sin vigencia, entre otros, el impuesto del dosXmil y la estructura de estímulos tributarios a la inversión privada para el Eje Cafetero. Con antelación, la Procuraduría General de la Nación había solicitado a la Corte Constitucional declarar inexecutable la Ley 508 de 1999 por vicios de procedimiento en su formación: *Piden declarar inconstitucional Plan de Desarrollo*, La República, Santafé de Bogotá, 23 de enero de 2000, páginas: 10 - 11. Ante esta situación, la Constitución Política, en su Artículo 341, prevé que si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante un decreto con fuerza de ley, como en efecto ocurrió al expedirse el Decreto 955 de mayo 26 de 2000. En este decreto se restituyen la versión original del Plan presentada al Congreso de la República (Proyecto de Ley 173 de 1999) y las modificaciones realizadas el 9 de marzo de 1999, publicadas ambas en la Gaceta del Congreso Nos. 06 y 19 de 8 de febrero y 19 de marzo de 1999 respectivamente. La adopción de este decreto se justificó en el hecho de que la aprobación irreglamentaria del Plan por el Congreso se ha asimilado a su no aprobación dentro del período fijado por la Constitución. Compete, entonces, a la Corte Constitucional decidir nuevamente acerca de su constitucionalidad, además de que se ha presentado una demanda de impugnación al considerarse que el Congreso sí aprobó la Ley 508 independientemente de los vicios en el trámite legislativo.

En los proyectos de las Leyes del Café y Quimbaya

Conforme al Artículo 215 de la Constitución Política, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, y en compensación a que el Ejecutivo ha usado facultades del Legislativo vía la Constitución, el Congreso recibe la competencia plena para derogar, modificar o adicionar los decretos de la emergencia en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno Nacional. Además, el Congreso puede otorgarle carácter permanente a aquellas medidas que han establecido transitoriamente beneficios y exenciones tributarias que dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal (en el año 2000).

En consideración de este marco legal, algunos congresistas de los departamentos afectados por el sismo presentaron proyectos de ley a la Cámara de Representantes y al Senado de la República, denominados comúnmente *Leyes del Café y Quimbaya*,³¹ con la pretensión de establecer un régimen normativo especial desde el punto de vista fiscal. Estos proyectos buscaban definir una estrategia integral de recuperación mediante la conformación de un marco general de incentivos y estímulos de la actividad económica y social y constituían un avance respecto a anteriores leyes: Popayán, Ruiz y Paez,³² promulgadas para reactivar zonas afectadas por el terremoto del Cauca en 1983, la desaparición de Armero en 1985 y la avalancha del río Paez en 1995. Un aspecto particular de este avance estaba referido a la cobertura geográfica, que en el caso de las dos últimas tragedias las medidas aprobadas beneficiaron más a las áreas colindantes en donde no ocurrieron los citados desastres.

Al contrario del proyecto de la Ley Quimbaya, que no modificaba la delimitación del área de desastre definida por el Gobierno Nacional, el proyecto de la Ley del Café sí adicionaba los otros municipios que fueron también afectados por el sismo, a saber: Balboa, Cartago, Guática, La Virginia, Manizales y Quinchía. Ambos proyectos pretendían el establecimiento de un régimen de preferencias tributarias, arancelarias y crediticias que estimulase la actividad productiva y la creación de empleo en un término de 10 años, la constitución de un fondo de capital semilla para créditos a las empresas y un compendio de medidas en vivienda, sectores sociales, medio ambiente y servicios públicos. Es importante destacar que en la pretendida Ley Quimbaya se proponía una aplicación diferencial territorial de las exenciones por generación de empleo para las empresas preexistentes y nuevas, con porcentajes superiores en el Quindío con respecto al resto

de los municipios del área de cobertura hasta alcanzar el límite máximo a partir del octavo año.³³

La Ley 608 de agosto 8 de 2000 –Ley Quimbaya

Ante la inexecutable de la Ley del Plan tomó fuerza la discusión del nuevo articulado de la Ley Quimbaya, sobretodo en lo pertinente a la estructura de estímulos tributarios a la inversión privada para subsanar el vacío dejado por la contenida en la norma inexecutable, incluida ahí por iniciativa parlamentaria. Después de cumplirse su trámite legislativo fue aprobada por el Congreso de la República en su sesión del 20 de junio de 2000 y sancionada por el Presidente de la República en Barcelona (Quindío).³⁴ En ella se incorporaron una nueva estructura de exenciones tributarias y el cobro del impuesto del dosXmil extendido hasta febrero 28 de 2001, lo que obedeció a la necesidad de asegurar la vigencia del tributo dada la demanda de impugnación interpuesta al Decreto 955 que restituyó el Plan Nacional de Inversiones Públicas y en el que se revivía el cobro de este impuesto. La aprobación de este tributo es transitoria, ya que tendría que ser derogado si se aprueba el proyecto de modernización tributaria que cursa actualmente en el Congreso y que contempla este impuesto, el que tendría un recaudo estimado en \$170.000 millones y una destinación específica en los dos primeros meses de 2001 para fines sociales (vivienda y subsidios, créditos blandos a las pequeñas y medianas empresas, crédito educativo y otorgamiento de un subsidio adicional, de \$4 millones, a los arrendatarios para facilitar su acceso a los programas de construcción de sus soluciones de vivienda).

Respecto a la estructura de beneficios tributarios, está referida a la exención del impuesto de renta y complementarios por el término de diez años gravables para las empresas nuevas y preexistentes, demostrando éstas últimas que tuvieron una disminución como mínimo del 30% de sus ingresos en 1999 (antes era del 40%). La exención es del 90, 80 y 70% en el Quindío y del 55, 45 y 35% en el resto del área afectada (con correspondientes incrementos de diez y cinco puntos frente a los anteriores niveles contemplados en la inexecutable Ley del Plan) durante los primeros cuatro años, los siguientes cuatro años y los dos restantes respectivamente. Con el fin de asegurar la sostenibilidad del proceso de reactivación, las empresas nuevas que se constituyan y localicen físicamente en el área de desastre entre el 25 de enero de 1999 y el 31 de diciembre de 2005 (antes era hasta el 31 de diciembre de

31. Los proyectos de las leyes del Café y Quimbaya fueron radicados en la Cámara de Representantes (No. 72-999) y en el Senado de la República (No. 212) en febrero y abril 30 de 1999 respectivamente.

32. Leyes 132 de 1985 y 18 de 1987 (Leyes Popayán), 144 de 1986 (Ley Ruiz) y 218 de 1995 (Ley Paez).

33. El Ministro de Hacienda planteó sus objeciones al proyecto de la Ley Quimbaya por el costo fiscal en que incurriría el país, cuantificado en \$450.923 millones para el año gravable 1999 e incrementado gradualmente hasta llegar en el décimo año de aplicación de los beneficios a una suma de \$786.214 millones a precios constantes de 1999. La República, *Gobierno presenta objeciones a Ley Quimbaya*, 12 de junio de 1999, página 15. Este argumento fue retomado por el Presidente de la República, quien ante empresarios Risaraldenses en reunión en Pereira el 7 de marzo, manifestó que esta iniciativa tiene altos costos para el país, ya que podría generarle un déficit de por lo menos \$500.000 millones y que el Ejecutivo no está en condiciones de sostener más exenciones tributarias con cargo a los impuestos nacionales. En: La República, *La Ley Quimbaya no va más*, 8 de marzo de 2000, página 2^a.

34. Diario Oficial No. 44129 de 15 de agosto de 2000.

2002) y que utilicen estos beneficios tributarios deben continuar ejerciendo su actividad económica en la zona por lo menos durante un tiempo igual al que disfrutaron de los incentivos invocados y utilizados. Otro beneficio tributario es la franquicia aduanera a los bienes de capital no producidos en Colombia que sean importados hasta el 31 de diciembre de 2005 con destino exclusivo de uso en la actividad productora de renta dentro de la jurisdicción del área de desastre. Además, se otorga la devolución o compensación del impuesto a las ventas pagado en la importación o compra de bienes de capital; cuando se trate de empresas nuevas al año siguiente de su instalación, en tanto que para las empresas preexistentes dentro del año siguiente a la vigencia de esta ley.

En el proyecto de emisión de la estampilla Quimbaya

Consistente en la autorización de emisión de la estampilla hasta por \$800.000 millones a precios de 1998 y cuyo recaudo se destinaría a la refinanciación de la reconstrucción y al desarrollo de programas en beneficio de los damnificados.³⁵

En la propuesta de emisión de la estampilla Provienda Esta iniciativa, presentada en la Cámara de Representantes, procura beneficiar a cerca de 27.000 familias arrendatarias afectadas (88% en el Quindío, 8,5% en Risaralda y 3,5% en las demás zonas según el FOREC), en su mayoría ubicadas en los estratos vulnerables, mediante un subsidio para la construcción de vivienda propia. Contempla la emisión de estampillas ordenadas por las Asambleas Departamentales de las regiones afectadas, hasta por un monto global de \$50.000 millones y con plazo de cuatro años a partir de la promulgación de la ley. Estos dineros provendrían del 2% del valor de los actos que celebren los operadores, tanto personas naturales como jurídicas, con recursos del FOREC.

ESTRATEGIA DE LA RECONSTRUCCIÓN

Dentro de la concepción de la declaratoria de la emergencia se fue muy claro que la catástrofe por el sismo desbordaba la capacidad fiscal de los Gobiernos Nacional, Departamental y Municipal para poder conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, a la vez que se reconocía la insuficiencia institucional para restablecer el orden económico, social y ecológico a través de la rehabilitación y reconstrucción de la zona. En el diseño de la estrategia

de la reconstrucción del Eje Cafetero, además de la magnitud de la tragedia, se tuvieron en cuenta el manejo que el país le había dado a las catástrofes del Cauca, Armero y río Paez, la presencia de la corrupción en el Estado, la necesidad de neutralizar la influencia regional y local del proceso electoral de fines de 2000 y la importancia de generar confianza ante la banca multilateral para la consecución de financiación para la reconstrucción.³⁶ La estrategia resultante fue avalada por el mismo Gobierno e incorporada en el presente Plan Nacional de Desarrollo, cuyo capítulo fue reseñado atrás. En sí, el perfil de la estrategia de la reconstrucción es descrito a continuación.

Fundamentos

Un primer fundamento lo ha constituido la legislación de emergencia, transitoria en su carácter inicial, pero que al ser declarada exequible por la Corte Constitucional se convirtió en el marco normativo permanente conforme al cual se adelantará la estrategia de reconstrucción del Eje Cafetero. Para efectos de la ejecución de esta estrategia se creyó conveniente que su esquema institucional estuviese basado, además, en una real descentralización territorial que diferenciase las funciones de los gobiernos nacional y locales según sus competencias y responsabilidades, por lo que el segundo fundamento se concretó en la creación del FOREC como el gran ente financiador de las actividades de la reconstrucción, como el agente de ejecución de las diferentes acciones y medidas expedidas dentro del marco de la emergencia y como el coordinador entre los niveles nacional y local.

El tercer fundamento fue identificado por las instancias decisorias de este mecanismo administrativo; en efecto, el Consejo Directivo del FOREC definió que fuese la sociedad civil la que adelantase la reconstrucción a nombre del Estado y precisó que todas las acciones del plan de reconstrucción tuviesen su base en las organizaciones comunitarias de los municipios afectados, las que serían agrupadas y orientadas por organizaciones no gubernamentales bajo la mirada de los gobiernos municipal y departamental de la región del desastre. La idea central consistía en que en el plan de reconstrucción participase la institucionalidad de la sociedad civil y que se ejecutase por zonas delimitadas por los gobiernos seccionales en concertación con la población.

La innovación que se desprendió de esta decisión radicó en que en cada una de estas zonas se estableciese una unidad gerencial, en cabeza de una organización no gubernamental – ONG,³⁷ que tendría a su cargo, en

35. Proyecto de Ley 175-Senado, del 16 de febrero de 1999.

36. FOREC, Informe del primer año de gestión del FOREC. Op. cit., páginas 25-26. También en: Arango, Oscar y Corredor, Ricardo. *Entrevista: Villegas y la reconstrucción - Modelo para armar (Primera entrega)*. Ejemplar, Eje Cafetero, cuarta semana de enero de 2000, Año 2, No. 11, páginas 6-7.

37. Una ONG es una empresa social conformada por ciudadanos que unen sus voluntades en torno a un objetivo común para beneficiar a la comunidad y acompañar al Estado en la ejecución de diferentes políticas. Son entidades sin ánimo de lucro, con objetivos de beneficio social y comunitario y cuyas actividades, entre otras, se orientan a construir el bien público, buscar la equidad, promover la defensa de los derechos fundamentales, fomentar los valores éticos, propiciar el capital social, impulsar la formación de una auténtica sociedad civil, contribuir al desarrollo del país y procurar la generación de mayor inversión y productividad social por parte de las entidades públicas y privadas. Esta definición ha sido extractada del Código de Ética de la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales contenido en la página internet: www.ccong.org.co/codigo.htm

conjunto con la comunidad, la elaboración y posterior ejecución de un Plan de Acción Zonal (PAZ) que comprendiese la recuperación de la infraestructura física y la reconstrucción social y económica en el área de su cobertura. Si bien existen en la región entidades ejecutoras que podrían haber adelantado el plan de reconstrucción, tales como las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Regional y los mismos gobiernos locales, se prefirió sustraer dicha ejecución del manejo político y presupuestal y se optó más bien por contratar con entes que se caracterizaran por una marcada vocación de interés público y solidaridad, sin fines de lucro y con una reconocida capacidad gerencial de gestión basada en la transparencia de sus actos y en la celeridad en los procesos relacionados con la reconstrucción. Además, se tuvo en cuenta el interés de otras administraciones departamentales e instituciones de servicio público de hacerse cargo del proceso de reconstrucción en algunos de los municipios, como fueron los casos de Antioquia con La Tebaida, Caldas con Pijao y Cundinamarca con Montenegro.

Al intentarse un camino diferente a los experimentados en otros procesos de reconstrucción, se está pretendiendo disminuir la intermediación política y garantizar la transparencia en el uso de los recursos, lo que conduce al cuarto fundamento de la estrategia consistente en asegurar la diaphanidad del plan de reconstrucción mediante un esquema de incompatibilidades y prohibiciones adoptado por el FOREC³⁸ o a través de la adopción de mecanismos de inspección, control y vigilancia, bien fuesen emprendidos por entidades neutras al proceso mismo o por las propias ONG's o por la comunidad. Dado que el Estado es el responsable del proceso de reconstrucción, se impone la credibilidad en éste mediante un manejo eficiente, eficaz y transparente de los recursos presupuestales y de las donaciones nacionales e internacionales. Para los donantes, su motivación y racionalidad ha sido la buena voluntad y la presunción de que el beneficiario final es la comunidad damnificada, por lo que el Estado se convierte en el garante de los recursos.

Elementos de la política

Dados estos fundamentos estratégicos, el FOREC ha diseñado la política de reconstrucción regional conforme a la enunciación de los parámetros que regirán el adelanto de cuatro tipos de actividades, a saber: requeridas, básicas, transversales y suplementarias.

Parámetros

Están enfocados al anuncio de las reglas de juego para el adelanto del programa de reconstrucción en cada uno de los departamentos y municipios afectados, a saber:

Principios. El Consejo Directivo del FOREC definió los siguientes principios de política que enmarcarán las

actuaciones del Fondo: integralidad, participación comunitaria, consolidación de la zona como un polo de desarrollo para la región y el país, descentralización, eficiencia, transparencia, celeridad y sostenibilidad. A estos principios, denominados *Los Ocho Puntos*, se suma la definición de los valores que guiarán todo el proceso, a saber: la solidaridad, la inclusión, el respeto y la valoración de la diferencia, la autodeterminación y autogestión y el trabajo.³⁹ Además, se ha dispuesto que las acciones de reconstrucción tengan: una orientación hacia la modernización del aparato productivo de la región, un marcado énfasis en la educación y las actividades de ciencia y tecnología y, en lo posible, una utilización de los recursos humanos existentes en la región.

Zonificación. Ante la magnitud de la tragedia y el reto que implicaba el proceso de reconstrucción del área afectada, el Consejo Directivo del FOREC determinó que su ejecución sería oportuna y eficiente si se adoptase un esquema de zonificación regional y urbana. Esta decisión tuvo su racionalidad en que la magnitud del daño estaba concentrado en zonas geográficas pequeñas que ameritaban una gestión gerencial por cada área afectada, lo que se traducía en asignar responsabilidades precisas en cabeza de entidades para atender segmentos focalizados de la tragedia.⁴⁰ Conforme a ello, y como producto de un ejercicio de política pública, la región del desastre se delimitó en dos frentes: uno, en Armenia, en la que su Alcalde propuso demarcar la ciudad en 15 zonas; el otro, para el resto del área, en la que el FOREC y el CORPES de Occidente prepararon la propuesta correspondiente, avalada por los respectivos alcaldes y gobernadores.

RECUADRO No. 3

GERENCIAS ZONALES PARA LA RECONSTRUCCIÓN

Municipios / Gerencias Zonales

- **Chinchiná** / Asociación para el Desarrollo de Caldas
- **Pereira** / Fundación Vida y Futuro: Cámara de Comercio de Pereira - Comfamiliar
- **Dosquebradas** / Cámara de Comercio de Dosquebradas - Comfamiliar
- **Santa Rosa de Cabal - Marsella** / Cámara de Comercio de Santa Rosa - Cooperativa de Caficultores de Marsella - Fundación para el Desarrollo de Risaralda - Actuar Famiempresas - Sociedad Bolivariana de Santa Rosa de Cabal
- **Cajamarca** / Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular - Fedevivienda
- **Roncesvalles** / Sociedad Colombiana de Arquitectos Seccional Tolima - Camacol - Sociedad de Ingenieros - ACIEM - Lonja de Propiedad Raíz
- **Alcalá - Argelia - Barragán (Tuluá) - Bolívar - Caicedonia - La Victoria - Obando - Sevilla - Ulloa** / Fondo de Solidaridad del

38. El régimen de incompatibilidades y prohibiciones es un código de ética acerca de la correcta utilización que debe darse a los recursos del Fondo. FOREC, *Boletín de Prensa*, Armenia, abril 19 de 2000.

39. FOREC, Informe del primer año de gestión del FOREC, Op. cit., página 12.

40. FOREC, Informe del primer año de gestión del FOREC, Op. cit. Verse Sección 1.3: Mecanismo general de intervención, página 6.

Valle - Comité de Cafeteros - Fundación Carvajal - Universidad del Valle - CVC - Fundación Smurfit Cartón de Colombia - Gobernación del Valle - Sociedad de Arquitectos del Valle - Arthur Andersen Consulting

- **Circasia - Salento** / Fundación para el Fomento de la Iniciativa Empresarial - Fundaempresa

- **Quimbaya - Filandia** / Cámara Junior de Colombia

- **Pijao** / Cámara de Comercio de Manizales

- **Córdoba - Buenavista - Génova** / Unión Temporal: Asociación para la Vivienda Popular (AVP) - Corporación para Estudios Interdisciplinarios y Asesoría Técnica (CETEC)

- **Calarcá** / Federación Nacional de Vivienda (FENAVIP)

- **Barcelona** / Unión Temporal: Cooperativa de Caficultores de Calarcá (COOCAFE) - CENCOA. (NOTA: CENCOA se retiró del consorcio y se nombró como interventor a la Fundación para el Desarrollo del Quindío)

- **La Tebaida** / Antioquia Presente

- **Montenegro** / Asociación Cundinamarca - Compartir

- **Armenia**

Zona 1: Las Acacias - Brasilia: Fundación Restrepo Barco

Zona 2: Santander - Cincuentenario - Popular: Universidad de Antioquia

Zona 3: Cisneros - Quindío: Consorcio Fundación Concreto - Fundación Codesarrollo

Zona 4: Arboleda: Universidad Javeriana (NOTA: Esta ONG renunció). Se asignó a ACODAL.

Zona 5: Mirador: Caja de Compensación Familiar de Antioquia - Confama

Zona 6: Estación: FES

Zona 7: La Isabela: Centro Nacional Provivienda - Cenaprov *

Zona 8: Centro: Cámara de Comercio de Armenia

Zona 9: Tres Esquinas: Fundación Carvajal

Zona 10: Patio Bonito: Fundación Solidaridad por Colombia

Zona 11: Quebrada - Falla Armenia: ACODAL - Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental

Zona 12: Bretaña: Corporación Minuto de Dios

Zona 13: Puerto Espejo: Universidad Nacional de Colombia

Zona 14: Occidente: Fedevivienda (NOTA: En principio se adjudicó a SERVIVIENDA y luego a la Universidad de La Sabana; ambas no aceptaron)

Zona 15: Hojas Anchas - La Florida: Fundecomercio: Fundación Centro para el Desarrollo Tecnológico del Comercio, Turismo y Servicios

- **Zonas rural cafetera y no cafetera** / Federación Nacional de Cafeteros de Colombia

* Fue retirada por faltas a la ética y a la gestión administrativa. Se le reemplazó por la Fundación Restrepo Barco (julio 21 de 2000)

Gestión. En cada una de las zonas resultantes de la delimitación anterior habría un nivel gerencial encargado de la gestión de reconstrucción respectiva en el área de su jurisdicción. Con la asesoría de la Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales, que ayudó a identificar las potenciales ONG's, se realizó una convocatoria nacional con el fin de preseleccionar aquellas organizaciones de la sociedad civil que tuvieran capacidad institucional y experiencia en el manejo de proyectos para convertirse en gerentes zonales. Dado que el patrón de

zonificación empleado era de índole territorial, se desestimó la posibilidad de tener gerencias zonales sectoriales para salud, educación y recreación, por ser temas transversales que serían adelantados según los lineamientos sectoriales establecidos por el Gobierno Nacional.

Etapas del proceso. La atención del desastre y rehabilitación del área afectada se efectuaría a lo largo de tres etapas, a saber: la primera, *emergencia*, a través de la ayuda inmediata para resolver transitoriamente las necesidades vitales de los damnificados, ofrecer la rehabilitación temporal y cubrir los requerimientos de la región después de la catástrofe. Segunda, *transición y planeación*, o de *consolidación*, que alude a la situación existente luego del desastre como tal y que comprende actividades de apoyo a la comunidad afectada y de diseño de las acciones de recuperación que se implementarán más adelante. Y tercera, *reconstrucción*, en la que se procede propiamente a la rehabilitación de la infraestructura física y a la recuperación social, económica y ecológica.

En la primera etapa, que tardó de 4 a 5 meses, fue importante la presencia de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de la Presidencia de la República, cuyas acciones de coordinación y ejecución se concertaron con las autoridades territoriales respectivas y los diferentes mecanismos de participación ciudadana. En cambio, en la segunda fase ha sido central la actividad del Fondo, puesto que se ha concentrado en la demolición y remoción de escombros, la atención de los afectados en alojamientos temporales, la generación de empleo transitorio y, en particular, la realización del proceso de planeación para la reconstrucción. Es en la tercera etapa cuando las ejecuciones se harán conforme al plan integral de reconstrucción acordado con las autoridades e instancias de planeación existentes en la región, que toma en cuenta los resultados obtenidos en las fases previas y cuyos ejes son el ordenamiento territorial, la dimensión ambiental, la agenda social y los programas de desarrollo ajustados a las nuevas condiciones. El principal elemento en esta etapa es el Plan de Acción Zonal, que contiene los proyectos que se adelantarán en cada zona, incluido el pago de los subsidios a los beneficiarios.

Marco contractual. Definida la zona afectada por el Consejo Directivo del FOREC y escogida la respectiva ONG como gerente zonal, ésta prepara y concierta con el Comité Técnico Nacional del Fondo un presupuesto preliminar del costo de la reconstrucción. Enseguida se define el contrato en el que la gerencia zonal tiene el propósito de realizar, a nombre del FOREC, la administración delegada y la interventoría del proceso de reconstrucción económica, social y ecológica en el área adjudicada.

En resumen, la gerencia zonal está comprometida con el adelanto de obras y acciones tendientes a la reconstrucción integral de su área siguiendo los esquemas de intervención técnica, social, económica, administrativa, planeación estratégica y de asesoría jurídica. Como administradora delegada, la gerencia zonal se obliga a definir la carta de organización bajo la cual operará el proyecto de reconstrucción integral del área de su jurisdicción; como interventora, se responsabiliza por verificar la ejecución

RECUADRO No. 4

GERENCIA ZONAL DE QUIMBAYA: CÁMARA JUNIOR DE COLOMBIA MISIÓN QUIMBAYA: LIDERAZGO CON SENSIBILIDAD *

El FOREC encomendó a la Cámara Junior de Colombia la recuperación de la infraestructura física y del tejido social en el municipio de Quimbaya, en el que se invertirán \$24.762,7 millones en las siguientes actividades:

Programas	Millones pesos
- Reconstrucción y localización de vivienda	14.198,5
- Educación	4.496,0
- Tema social	1.766,5
- Alojamientos temporales y remoción	232,4
-Edificaciones públicas	779,2
- Servicios públicos domiciliarios	2.375,1
- Infraestructura de transporte	400,0
- Generación de empleo	515,0

Fuente: Plan de Acción Zonal

Para la MISIÓN QUIMBAYA es tan importante la reconstrucción física como la posibilidad de generar una nueva sociedad con base en la recuperación psico-afectiva de las familias afectadas por el sismo. Por ello se han identificado programas específicos para el desarrollo humano, el crecimiento personal, la capacitación, la generación de empleo, así como para el fomento de actividades artísticas, culturales, deportivas y recreativas.

Uno de los objetivos fundamentales de la Cámara Junior de Colombia es que al terminar la MISIÓN QUIMBAYA existan unas condiciones de convivencia ciudadana, respeto, tolerancia y participación comunitaria que conviertan al municipio en referencia obligada acerca de los resultados del programa de reconstrucción de la zona cafetera.

* Transcripción proporcionada por la Alcaldía Municipal de Quimbaya

Plan de Acción Zonal- PAZ. El PAZ preparado por la Cámara Junior para el municipio de Quimbaya fue el resultado de un trabajo participativo, concertado y decisorio de la comunidad, que contó con el apoyo de las autoridades locales y que estuvo motivado por la idea de que la reconstrucción es la gran oportunidad para fortalecer y potenciar la sociedad. A partir de un balance del desastre en las áreas física, social y económica se llegó a una formulación de las estrategias y acciones conducentes al buen desarrollo del proceso de reconstrucción municipal. Además de buscar una proyección urbana en los aspectos físicos, se pretende también la creación de escenarios sociales y económicos que se articulen con los procesos de planificación regional dentro de un desarrollo sostenible y en armonía con la variable ambiental.

En términos de metas específicas, durante los años 1999 y 2000 se esperan en vivienda reconstruir 132 soluciones, reparar 811 y

relocalizar 750; reconstruir 3 establecimientos educativos; mejorar la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado; adecuar los hogares de ancianos y de niños, la cárcel, el cuartel de bomberos y el estadio; reconstruir la iglesia; construir y sostener un alojamiento temporal; organizar escuela de liderazgo para jóvenes; realizar actividades psicoafectivas, recreativas, culturales y lúdicas; emprender talleres de capacitación; fomentar la competitividad microempresarial; generar empleo para la población damnificada; y propiciar el desarrollo turístico.

y cumplimiento de las diversas acciones conforme a los planes de ordenamiento territorial, las exigencias sismorresistentes y ambientales y la ortodoxia existente en materia de supervisión.⁴¹

Veeduría. Con miras a que el proceso de la reconstrucción sea completamente transparente, se han contemplado cuatro tipos de veeduría, a saber:

Monitoreo físico y social: Es un sistema de información de gestión que permite al Fondo y a las gerencias zonales su evaluación continua mediante una auditoría técnica concentrada en las áreas de pertinencia, racionalidad, transparencia, eficiencia y eficacia de los programas y proyectos y evaluación del impacto.⁴²

Interventoría física: Compete a las administraciones delegadas o gerencias zonales efectuar el seguimiento a los proyectos o contratos de obra, cuyos resultados son reportados al FOREC.

Inspección y control: Los recursos se administrarán fiduciariamente por La Previsora, que manejará los subsidios y los pagos correspondientes a las diversas actividades del Fondo. Su auditoría y revisoría fiscal la realizará la firma Peat Marwick Ltda, de manera gratuita durante el primer año. En cuanto al control informático de la reconstrucción, su interventoría es adelantada por la firma Integral S.A.

Ciudadana o popular:⁴³ Adelantada por ONG's ajenas a la organización propia del FOREC, encargadas de velar por la transparencia del proceso de reconstrucción y de rendir cuentas a la ciudadanía en general. Su labor es preventiva y de control social para impedir la comisión de ilícitos con los recursos presupuestales. Se complementa con la acción fiscalizadora de las autoridades locales en coordinación con la Procuraduría de la Nación y la Contraloría General de la República, las Personerías y las Contralorías departamentales y municipales. Además, se cuenta con el control político del Congreso de la República mediante sus debates y los foros sostenidos con los diferentes estamentos regionales y locales.

Uno de los mecanismos de veeduría ciudadana es la Audiencia Pública, en la que se da un significativo proceso

41. La operación general de las gerencias zonales fue reglamentada por el Consejo Directivo del FOREC en el Acuerdo No. 04 de abril 14 de 1999.
42. Dentro de la red de monitoreo físico y social le competen: al CIDER de la Universidad de los Andes la asesoría en las tres fases del proceso de recuperación: diseño, implementación y ejecución; a las universidades regionales el seguimiento y evaluación a todos los proyectos por áreas geográficas de intervención: el nodo Universidad del Quindío cubre los departamentos del Quindío, Tolima y Valle y el nodo Universidad Tecnológica de Pereira atiende los departamentos de Risaralda y Caldas; y a la Confederación Nacional de ONG's el acompañamiento social. Paralelamente existe el monitoreo de la banca multilateral, o sea el BID y el Banco Mundial.
43. Las veedurías ciudadanas constituyen una forma de participación de la comunidad para vigilar la gestión pública; están regidas por los siguientes principios: representatividad, democracia, legalidad, neutralidad política, libertad de iniciativa, objetividad, transparencia y responsabilidad; y tienen como objetivos la democratización de la administración pública, el cumplimiento de los principios constitucionales, la lucha contra la corrupción, la promoción del liderazgo y el fortalecimiento de la democracia.

de participación ciudadana en la gestión de la recuperación. Como ejemplos están las audiencias lideradas por la *Fundación Transparencia y Vercafé*,⁴⁴ que le han permitido a la ciudadanía de Armenia tener una visión integral de la estrategia de la reconstrucción contenida en los planes de acción zonal y en los presupuestos aprobados de gastos. Otro caso de veeduría es *Voces Ciudadanas por la Reconstrucción de Armenia*,⁴⁵ para conocer qué está pensando la ciudadanía acerca de la reconstrucción y de lo que el proceso pueda significarle. Se tiene también el *Termómetro de la Reconstrucción*, creado por el Concejo Municipal de Armenia con la finalidad de seguir de cerca el proceso y mantener una estrecha relación con las ONG's de la ciudad. Un último ejemplo es la *Rendición Pública de Cuentas*, en la que el FOREC, la ONG y el Monitoreo CIDER esperan que la ciudadanía se informe de la gestión de esta ONG e intervenga con sus inquietudes sobre el proceso de la reconstrucción.⁴⁶

Actividades requeridas o de apoyo

La ejecución del plan de reconstrucción ha estado supeditada al desarrollo previo de las actividades de cuantificación de las magnitudes del desastre, determinación de las zonas de riesgo, ajuste de los planes de ordenamiento territorial a las nuevas realidades, manejo de la variable ambiental y concertación de la agenda social, las que se describen a continuación:

Censos de cuantificación del daño e identificación de damnificados. La información consolidada sobre características socioeconómicas y demográficas de la población afectada le ha permitido al Gobierno Nacional el diseño de políticas y programas de acciones para la reconstrucción económica, social y ecológica de la región. Se contrató con el DANE el levantamiento estadístico en la zona urbana por un costo de \$700 millones, entidad que se basó en el censo oficial de personas realizado durante la etapa de emergencia por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y con el apoyo de la Red de Solidaridad Social y la Cruz Roja. La información censal y el reporte de los daños se complementó con los balances efectuados por la Federación Nacional de Cafeteros en el área rural cafetera y el Ministerio de Agricultura en la zona rural no cafetera.

La información estadística inicial se ajustó con los resultados del censo de inmuebles urbanos a cargo del

Ministerio de Desarrollo Económico, cuyos objetivos radicaron en la identificación precisa del nivel de afectación de los inmuebles destinados a vivienda y al sector comercial, la homologación de la información sobre los aportes que las distintas entidades otorgaron a los propietarios o poseedores de la región y la realización de los mapas georreferenciados que consoliden los datos de cada predio en las 29 localidades afectadas, las que a su vez recibirán esta información como apoyo a sus actividades de ordenamiento urbano. El censo se ha constituido en la carta de navegación para la recuperación, ya que cuantificó el respaldo económico e hizo posible que se viabilizara el otorgamiento de subsidios directos o créditos subsidiados, cuya entrega previa tuvo en cuenta los censos hechos por el DANE, FENALCO y algunas de las gerencias zonales.

Definición de mapas de riesgo ⁴⁷. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi e INGEOMINAS efectuaron estudios de suelos para un debido conocimiento de la situación geológica y sísmica de la zona, lo que ha permitido la elaboración de los mapas de riesgo sísmico en cada uno de los municipios afectados. En las zonas de alto riesgo se procederá a su evacuación y en aquellas consideradas seguras se llevarán a cabo los proyectos de infraestructura definidos en el plan de reconstrucción, teniendo en cuenta la normatividad antisísmica vigente. De los estudios que arroje la Red Sismológica del Eje Cafetero saldrán las indicaciones para prevenir eventos sísmicos de magnitudes por encima de tres puntos, pero ello debe estar complementado con compromisos con las normas de construcción sismorresistente en los planes de ordenamiento territorial y con la invitación a los constructores de recurrir en todos los casos a las estructuras sismorresistentes y de brindar garantías a los usuarios.

Para este programa, el FOREC suscribió con INGEOMINAS un convenio por \$900 millones para la elaboración de los mapas de amenazas (movimientos sísmico y vulcanológico, inundación y erosión) en la zona cafetera para 25 municipios con exclusión de Pereira que cuenta con este estudio. En noviembre de 1999 fueron entregados los primeros 9 informes a los municipios considerados prioridad uno: Argelia, Cajamarca, Calarcá, La Tebaida, Pijao, Quimbaya, Buenavista, Córdoba y Montenegro. Los resultados iniciales indican que el Eje Cafetero es una zona con alta amenaza sísmica; que Armenia, Calarcá, Buenavista, Córdoba y

44. Duque Giraldo, Horacio. *Veeduría y transparencia en la recuperación*. La Tarde del Quindío, página 2, Armenia, 21 de septiembre de 1999.
45. Lorena D., Gloria. *Queremos escuchar su voz*, La Tarde del Quindío, página 4, Armenia, 19 de septiembre de 1999. En el proyecto participan 12 medios de comunicación regionales bajo la coordinación de la Universidad Pontificia Bolivariana, consistente en una invitación a participar que los medios le hacen a los protagonistas verdaderos del proceso de recuperación, enmarcado dentro de lo que se conoce como la corriente del periodismo cívico. Se busca que la audiencia de su opinión a los interrogantes planteados: ¿Cómo ve Usted el proceso que se lleva a cabo en Armenia?, ¿Cuáles deberían ser las prioridades en la reconstrucción de Armenia?, Si Usted pudiera decidir sobre la reconstrucción de la ciudad, ¿qué haría?, ¿Qué papel cree que le corresponde a Usted como ciudadano en el proceso de reconstrucción?, etc. Paralelamente, a las personas que responden se les pregunta si desean participar en foros ciudadanos en los que se discutirían las propuestas y alternativas que se sugerirían a los que ejecutan y planean la ciudad.
46. FOREC. *Montenegro: Primera rendición pública de cuentas*. Boletín de Prensa, Armenia, mayo 29 de 2000.
47. En los Decretos 196 de 1999 y 919 de 1989 se responsabiliza a los municipios la definición de las zonas de riesgos y de reubicación de las comunidades, por lo que el conocimiento de los mapas de amenazas sísmicas, volcánicas, de inundaciones y movimientos de masas de tierras clarificará a los afectados, autoridades municipales y ONG's las zonas predio a predio donde existan riesgos futuros y permitirá en cada municipio la entrega de los subsidios por reubicación, al igual que las decisiones de reconstrucción en vivienda e infraestructura en aquellas zonas o áreas liberadas.

Montenegro son poblaciones de alto riesgo por ser lugares donde se rellenaron antiguos cauces de quebradas para formar terrenos planos y edificarlos, además de que cuentan con el sistema de fallas geológicas detectadas en sus subsuelos (tales como las fallas Armenia, Montenegro, Silvia Pijao, Cauca Almaguer, etc). En materia de remoción en masa o riesgo de deslizamiento o avalancha, los municipios cordilleranos son los más expuestos (Pijao, Córdoba, Calarcá, Cajamarca, Argelia y Bolívar) por tratarse de zonas donde la explotación de la tierra ha provocado fenómenos erosivos de difícil recuperación, al punto tal que para algunos de ellos (Argelia, Cajamarca, La Virginia en Calarcá y Pijao) se ha insinuado su relocalización. En cuanto al riesgo de las inundaciones, las poblaciones de Pijao, Calarcá, Cajamarca y Argelia están rodeadas de cauces de agua que eventualmente pueden cubrir sus cabeceras urbanas. Además, el estudio ha establecido que los municipios del departamento de Risaralda presentan los menores niveles de riesgo.

Ordenamiento territorial. El plan de ordenamiento territorial (POT), modificado conforme a la incidencia del sismo y con la participación de los gobiernos locales y las gerencias zonales, debe permitir el desarrollo de las condiciones económicas, sociales, físicas y ambientales de la región en consideración de sus vocaciones y sus mapas de riesgo, como también contemplar la atención futura en caso de nuevas ocurrencias de este tipo de desastres. Su importancia radica en que le permite al departamento y al municipio analizar y evaluar su territorio con el fin de orientarlo hacia un futuro planeado; es la herramienta más valiosa en la planeación, siempre y cuando esté articulado al plan de desarrollo.

Con cada una de las gobernaciones se realizaron convenios conforme a los principios de participación ciudadana, descentralización, fortalecimiento institucional y coordinación con las entidades locales y nacionales; además, se estableció que las gobernaciones asistirán técnicamente a sus municipios y trabajarán lineamientos de ordenamiento territorial departamental. Los recursos apropiados por el Fondo ascienden a \$1.375 millones, de los cuales \$800 millones se destinan al fortalecimiento de las oficinas departamentales de planeación y la suma restante a los municipios. Además, con cargo a los recursos de reconstrucción de Armenia, se apropiaron \$3.774 millones para el *Taller de la Ciudad*,⁴⁸ que ejecutan las universidades Nacional de Colombia y Pontificia Bolivariana de Medellín y que tiene como propósitos garantizar la inserción de las acciones del proceso de reconstrucción en la planeación, gestión y desarrollo local; fortalecer a las instituciones responsables del desarrollo local; e integrar y articular las acciones e inversiones del FOREC a través de las gerencias zonales.

Plan de acción ambiental. Este plan responde a la

necesidad de enfrentar los factores de deterioro y riesgo ambiental originados por el evento sísmico en la región y garantizar la incorporación de la dimensión ambiental en las actividades de reconstrucción, recuperación y reactivación de los sectores productivos de los municipios afectados por el desastre a fin de impulsar su desarrollo sostenible. El plan de acción ambiental debe estar articulado con los planes de acción zonal y ordenamiento territorial municipales existentes con la finalidad de armonizarlo con las necesidades, iniciativas y prioridades de cada municipio. Tiene un costo de \$33.423 millones, de los cuales el FOREC aporta \$28.000 millones y las entidades ejecutoras de la siguiente manera: las Corporaciones Autónomas Regionales de Risaralda, Caldas, Quindío, Tolima y Valle del Cauca (\$2.630 millones), el Ministerio del Medio Ambiente e IDEAM (\$2.493 millones) e INGEOMINAS (\$300 millones).

Agenda de concertación para la reconstrucción social. Aunque en un principio se tuvo la percepción de que la reconstrucción de la región favorecía básicamente la recuperación física de la vivienda y de la infraestructura institucional, con el correr del tiempo se ha llegado a entenderla como un proceso que estimula el desarrollo integral del hombre y del capital social para el alcance de un desarrollo armónico y sostenible en el mediano y largo plazos.⁴⁹ Además, de la situación en que se encuentran los damnificados, gran parte de ellos en condición de hacinamiento, se ha desprendido una problemática social en materia de empleo, salud, prestación de servicios públicos, educación y convivencia familiar y ciudadana que ha llevado a las distintas gerencias zonales a impulsar programas que propicien el mejoramiento de las condiciones de la temporalidad. Conforme a estas consideraciones, los diferentes actores institucionales en el proceso (el FOREC, las ONG's y las Alcaldías) han acordado unir sus esfuerzos para el fortalecimiento de la dimensión social de la reconstrucción, que asociada a las dimensiones económica, física e institucional, sea el eje conductor para el logro de una región más equitativa, sostenible, productiva y democrática. Producto de este esfuerzo de concertación, los distintos actores institucionales optaron por comprometerse en la ejecución plena de los programas sociales incorporados en los respectivos planes de acción zonal y en los planes municipales de ordenamiento territorial, identificando como campos de acción el ciudadano y la familia, lo político y la construcción de lo público, la vivienda, la reactivación económica y el empleo, la seguridad alimentaria, la recuperación ambiental, la salud, la educación y la información y la comunicación. De esta manera se procura mantener una acción integral sobre el sujeto y el territorio en la que las distintas instancias del desarrollo se corresponden y complementan, favoreciendo la construcción de una sociedad civil organizada y participativa.⁵⁰

48. Para una mayor información véase: *El Taller de la Ciudad: Una propuesta para la reconstrucción colectiva de Armenia*, Ejemplar, Armenia, Año 2, No. 9, segunda semana de enero del 2000.

49. González Duque, Lucía. *Política social para la reconstrucción y desarrollo del eje cafetero*. En: FOREC - Fundación Espiral, Todos aprendemos: Apoyos conceptuales y metodológicos para la reconstrucción, Serie Textos para la Reconstrucción, Vol. II, páginas 7-22. Armenia, 1999.

50. Esta agenda de concertación social fue suscrita por el Gobierno Nacional con el FOREC en enero de 2000, en el sentido de que antepone a las obras materiales la importancia del tejido social. FOREC - Fundación Espiral, Agenda de concertación para la reconstrucción social del Eje

Actividades básicas

Conforme al marco general de medidas expedidas al amparo de la legislación de emergencia, el programa de reconstrucción se centra en las siguientes actividades básicas:

Reparación, reconstrucción, reubicación y relocalización de vivienda

El plan de reconstrucción prevé unas metas físicas de construcción de 12.000 viviendas nuevas, reconstrucción de 13.000 y reparación de 65.000 en la zona urbana y 16.000 en la zona rural.⁵¹ Para estos efectos se ha presupuestado una inversión de \$560.000 millones en el lapso segundo semestre de 1999 - primer semestre de 2000, representados en la entrega por FOGAFIN de cuatro tipos de incentivos a las siguientes cuatro clases de beneficiarios: Propietarios y/o poseedores afectados; Propietarios, poseedores o arrendatarios que viven en zonas de alto riesgo; Arrendatarios; y Caficultores y no caficultores en la zona rural, a saber:⁵²

Subsidio directo: consistente en un auxilio de hasta \$8 millones (34 salarios mínimos legales mensuales - smlm - de 1999) que se entrega por conducto de la gerencia zonal correspondiente, sin que exceda el valor de la reparación. Cuando la vivienda no es de interés social (excede los 135 smlm: \$31.860.000), el auxilio no podrá ser superior al 80% del costo de la reparación.

Crédito subsidiado o blando: referido al préstamo hasta por \$120 millones, sin exceder el valor total del daño del inmueble, en el que la tasa de interés es menor que aquella para un crédito comercial corriente.

Subsidio por reubicación: cuando la vivienda está en una zona de alto riesgo que hace aconsejable no repararla o reconstruirla en el mismo sitio, se otorga un auxilio de \$4 millones a cambio de escriturar el lote al municipio de su jurisdicción.⁵³ También, el beneficiario puede escoger entre un subsidio directo de \$8 millones o un crédito subsidiado hasta por \$9 millones, sumas con las que buscará en el mercado vivienda nueva o usada o, si lo prefiere, participar en los programas de construcción del FOREC.⁵⁴

... Cafetero, Serie Textos para la Reconstrucción, Vol. I, Armenia, 1999. Como ejemplos de reconstrucción de tejido social se anotan: (a) el caso de la Zona 13 de Armenia a cargo de la Universidad Nacional de Colombia, verse: Marín Arango, Olga. *Cuando mi casa es el barrio y el barrio la ciudad*, UN Periódico, Santafé de Bogotá, D.C., No. 8, marzo 12 de 2000, p.p. 10-11. (b) el encuentro de experiencias educativas en el proceso de reconstrucción, verse: González Soto, Beatriz. *En el Eje Cafetero construyendo sentidos políticos y pedagógicos*, Caja de Herramientas, Año 9, No. 69, marzo del 2000, p.p. 26-27.

51. Se estima que el Fondo implementará un proceso de construcción del orden de un millón de M2 en viviendas nuevas, en tanto que en el país se construirán 2.5 millones de M2 en viviendas de interés social en el mismo período; se intervendrá en cerca de 100.000 viviendas, cuando en el resto del país se aprobarían 115.000 licencias de construcción para vivienda nueva; además, el Fondo desembolsará trimestralmente \$150.000 millones en pago de subsidios mientras que para el resto del país los créditos desembolsados para vivienda nueva en los dos primeros trimestres fueron de \$175.000 millones. FOREC, *Boletín de Prensa*, diciembre 1 de 1999.
52. Una descripción de las instrucciones para acceder a estos incentivos se encuentra en: FOREC, Paso a Paso... Ladrillo a Ladrillo: Cómo obtener los créditos y subsidios para comprar, reparar o reconstruir la vivienda que perdió, Armenia, 1999. La reglamentación de los incentivos por parte del Consejo Directivo del FOREC se encuentra en los Acuerdos Nos. 01 y 07 de abril 8 y octubre 20 de 1999 respectivamente. En materia de propiedad horizontal, su reglamentación está en el Acuerdo No. 08 de agosto 31 de 1999. Existe además el Decreto No. 1752 de septiembre 8 de 1999 en el que el Ministerio de Desarrollo Económico estableció las condiciones para que la persona solicitante de los beneficios acredite su calidad de poseedora del inmueble afectado. Adicionalmente, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN), en su Resolución 10 de octubre 11 de 1999 (modificatoria de la Resolución 03 del 29 de marzo de 1999) estableció los requisitos para acceder a los subsidios de vivienda. La distinción entre propietario y poseedor de un inmueble radica en si está inscrito o no en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; al primero se le considera dueño del inmueble porque ejerce directamente la posesión, mientras que el segundo ejerce como dueño del inmueble pero que debe demostrar legalmente su posesión.
53. El banco de tierras, dada su localización en zonas de alto riesgo, pasa a ser parte del suelo de protección del municipio bajo la administración del mismo y en coordinación con la respectiva Corporación Autónoma de Desarrollo Regional. Dependiendo de las consignas que se hayan acordado en sus respectivos planes de ordenamiento territorial, esas zonas tendrían unos usos diferentes a vivienda, preferentemente en conservación, protección y recuperación ambiental y destinos de espacios públicos. Sería la ocasión para impulsar proyectos de espacios verdes integrados a los programas de desarrollo urbano y regional. Otro componente del banco de tierras son los lotes que se han desprendido de las demoliciones; esos espacios vacíos son fácilmente recuperables cuando compete a las autoridades municipales los desarrollos urbanos que allí se prevean, tales como construcción de edificaciones, parques, estaciones de transporte, espacios verdes, etc. La dificultad mayor se deriva cuando la propiedad de los lotes es privada. Si no hay la suficiente financiación es muy probable que estos lotes permanezcan ociosos mucho tiempo; si existe la financiación, es importante darle fuerza a los estatutos urbanos. En la medida que la extensión de estos lotes lo permita, los desarrollos urbanísticos podrían basarse en la titularización, en la copropiedad u en otros instrumentos que promuevan la formación de capitales para inversión inmobiliaria.
54. El plan piloto de construcción de vivienda contempla la adquisición por el FOREC de lotes en Armenia, Barcelona, Calarcá y Quimbaya para la reubicación de viviendas a través de concursos por invitación privada, con una cobertura de 5.440 soluciones en seis meses. A su turno, la comunidad decide qué clase de vivienda de las ofrecidas en el mercado, a través de la *Vitrina Inmobiliaria*, se ajusta a sus alcances económicos. En el caso de Armenia, a la convocatoria pública hecha por el Fondo y la Corporación Minuto de Dios respondieron 44 firmas constructoras que presentarán proyectos de construcción de vivienda nueva de interés social de buena calidad y a bajo costo (menor a \$12 millones). El conjunto urbanístico que construirán las 12 firmas escogidas se ha denominado Plan Piloto El Edén, administrado por El Minuto de Dios, y que pondrá a disposición 2.000 viviendas para los propietarios afectados y ubicados en zonas de alto riesgo. Respecto a la *Vitrina Inmobiliaria* que comenzó a exhibirse a partir de julio 12 de 2000, a su convocatoria concurren 176 proponentes con el fin de ofrecer soluciones de vivienda a once mil arrendatarios que habitan en alojamientos y asentamientos temporales y a 9.015 familias que se reubicarán en los 27 municipios afectados, excepto Pereira (en esta ciudad se presentaron 19 oferentes con propuestas que benefician a 2.500 familias que se hallan en zonas de alto riesgo y requieren ser reubicadas). Esta convocatoria, que representa una inversión de \$270.000 millones, cerca del 48.2% de los recursos de la reconstrucción para vivienda, está conformada por seis grupos: vivienda nueva y usada (5 proponentes); lotes para construcción de vivienda conforme al Plan de Ordenamiento Territorial y las normas ambientales (44 proyectos); programas de vivienda que no incluyan lotes (31 proyectos); programas de vivienda con autogestión comunitaria de asociación de viviendas con o sin lote y programas de vivienda de constructores con componente social que incluya lote (93 propuestas); y asociaciones de vivienda para desarrollar proyectos con o sin lote (4 asociaciones).

Subsidio por relocalización: sin estar en una zona de alto riesgo el propietario del lote o inmueble decide ubicarse en otro lugar, por lo que tiene derecho al subsidio directo de \$8 millones y no puede acceder al de \$4 millones por concepto de reubicación. Su lote o inmueble sigue siendo de su propiedad.

Estos cuatro tipos de incentivos se canalizan a través de las gerencias zonales, las que están encargadas del proceso

administrativo concerniente.⁵⁵ Se anota que la definición de una zona de alto riesgo compete al Alcalde y al Concejo Municipal y que se explicita en el Plan de Ordenamiento Territorial.⁵⁶ Además, la valoración del daño del inmueble afectado permite definir el subsidio directo o el crédito subsidiado. En el caso de este último variará según sea el valor final del inmueble, incluido el lote y el costo de su reparación, conforme a la siguiente tabla:

Valor aproximado de la cuota mensual a pagar por cada millón de pesos

Valor Final del Inmueble	\$/ Millón	Subsidio Equivalente al Diferencial:
Menor a 13 millones	5.000	Interés bancario - Inflación proyectada
De 13 a 28 millones	6.000	(Interés bancario - Inflación proyectada) + 3
De 28 a 45 millones	7.000	(Interés bancario - Inflación proyectada) + 5
De 45 a 80 millones	8.000	(Interés bancario - Inflación proyectada) + 7
De 80 a 120 millones	9.000	(Interés bancario - Inflación proyectada) + 10

Notas: Plazo hasta 20 años y las cuotas no incluyen seguros.

En el caso de que el seguro no cubra el valor total del daño presentado, se puede tener acceso al subsidio directo o al crédito subsidiado en las mismas condiciones arriba mencionadas. En cuanto a las áreas comunes de edificios y conjuntos residenciales que comparten los copropietarios, y dada la importancia de su seguridad estructural, los subsidios personales también pueden destinarse a la reparación de ellas. Respecto a los inmuebles afectados con fines diferentes a vivienda, el incentivo equivale al pago del mencionado diferencial adicionado en 6 puntos si se trata de usos mercantiles y de 4 puntos si se trata de entidades sin ánimo de lucro y ocupados con fines religiosos, educativos, salud y administración pública.

Para las personas no propietarias, o arrendatarias,⁵⁷ cuyas viviendas resultaron destruidas o inhabitables, se han dispuesto tres tipos de programas que beneficiarían a 13.000 familias, a saber:

Otorgamiento de subsidio: \$5.900.000 (25 smlm) por familia con ingreso menor a cuatro salarios mínimos (\$960.000) para la adquisición de una vivienda de interés social conforme a los requisitos exigidos por el INURBE. Se estiman una cobertura de 4.100 familias y una cuantía de \$35.000 millones provenientes del 10% de los recursos destinados a los Fondos de Vivienda de Interés Social (FOVIS) por las Cajas de Compensación Familiar de todo el país para los años 1999 y 2000 y que serán manejados por la Junta Administradora del Fideicomiso FOCAFÉ⁵⁸ a través de una fiducia con FIDUCAFÉ. El programa atenderá prioritariamente a los hogares afectados con condición de afiliados a las Cajas de la región, seguidos de los no afiliados. Complementariamente, se ha previsto dentro del presupuesto de vivienda del FOREC la reasignación de \$10.000 millones que serán administrados por el FOCAFÉ, además de \$6.000 millones del rubro de temporalidad, para beneficiar a 2.660 familias.

55. Para controlar la adecuada utilización de los subsidios directos, el Consejo Directivo del Fondo estableció dos modalidades entre las que el beneficiario escogerá para hacer uso de su derecho: la primera es un endoso a favor de la respectiva gerencia zonal para su manejo directo, recursos con los cuales la ONG zonal emprenderá programas de vivienda; y la segunda, en que se gira a una cuenta de manejo conjunto a favor del beneficiario y el interventor con el fin de garantizar la inversión en la vivienda. En un principio los subsidios se entregaban a los beneficiarios en tres partidas: 30, 40 y 30% previa demostración del avance de la reparación o reconstrucción de la vivienda, modalidad que fue modificada por dos entregas de a 50% cada una; la primera se desembolsa una vez reciba el beneficiario la carta de adjudicación del subsidio y la segunda cuando se complete el 70% de la obra física según el informe de interventoría.
56. En el caso de Armenia, las tierras urbanas se han encarecido en razón de la prohibición de construir en zonas de alto riesgo y en la delimitación de las franjas de terrenos afectadas directamente por la falla contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial aprobado el día anterior al terremoto. Adicionalmente, se han encarecido los lotes en donde era factible construir, lo que ha devenido en un proceso de especulación con la propiedad raíz. Para superar esta coyuntura, se ha propuesto a la Alcaldía de Armenia su intervención en el mercado de tierras conforme a las herramientas legales existentes. Previamente, y ante el hecho de que Armenia no tiene banco de tierras para reubicar a 2.500 familias, el Consejo Directivo del FOREC (en su reunión del 21 de abril de 1999) le había solicitado al Alcalde un informe sobre precios de lotes, hectáreas estimadas y localización, al igual que presentase el procedimiento para la compra de lotes por el municipio. Verse: Angel Ardila, Gabriel. *Piden intervenir el mercado de tierras*, Ejemplar, Año 2, No. 19, Armenia, Cuarta semana de marzo de 2000, páginas 8 - 9 y *Tierras por las nubes*, Ejemplar, Año 2, No. 22, Armenia, Segunda semana de abril de 2000, páginas 8 - 9. Verse también: *Acción para precios de la tierra*, Ejemplar, Año 2, No. 20, Armenia, Quinta semana de marzo de 2000, página 6 y *Propuestas de la comunidad*, Ejemplar, Año 2, No. 24, Armenia, Cuarta semana de abril de 2000, página 9.
57. Mediante el Acuerdo No. 13 de enero 19 de 2000, el Consejo Directivo del FOREC reglamentó las ayudas económicas para facilitar la solución de vivienda de las familias que se encontraban en alojamientos o asentamientos temporales o que estaban siendo subsidiadas con el valor del arrendamiento por el Fondo.
58. La Junta Administradora está integrada por delegados de los Ministerios de Desarrollo y Trabajo, FOREC, Asocajas, Fedecajas, Comfenalco Quindío, Comfamiliar Quindío, Comfamiliares de Caldas, Comfamiliar Risaralda y Comcaja.

Utilización de las donaciones: (a) 1.300 donaciones de vivienda, cuyo subsidio complementario (máximo \$3 millones por familia) se destinaría a la adquisición del lote y las obras de urbanismo; (b) subsidios de vivienda a 1.660 familias con cargo a las donaciones recibidas en dinero por \$10.000 millones.

Incentivo a la construcción nueva de vivienda de interés social: el FOREC propone a los municipios y departamentos el aporte de terrenos, suministra los diseños de las obras de infraestructura, materiales y costos de la mano de obra; selecciona las comunidades beneficiadas para que participen en la ejecución de las obras de infraestructura y en el montaje y construcción de sus propias viviendas; y las entidades donantes nacionales pueden participar con la entrega de casas prefabricadas o los materiales de construcción. Este programa se financiaría con recursos de la donación de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) por US\$9.5 millones para beneficiar a cerca de 3.300 familias.

Finalmente, la vivienda rural cafetera se clasificó en dos categorías para efectos de la asignación de los subsidios y el crédito así:

Respecto a la vivienda rural no cafetera, aquella considerada de interés social recibe el valor total de la reparación sin que exceda de \$8 millones. De lo contrario se brinda la alternativa de un subsidio de \$8 millones o un crédito subsidiado por el costo del proyecto. Para viviendas que no sean de interés social hay dos opciones: un subsidio hasta por 80% del costo de reparación sin exceder el tope de \$8 millones; o un crédito subsidiado por el costo del proyecto. Si se trata de propietarios con vivienda ubicada en zona de alto riesgo rural, para su reubicación se les otorga un subsidio directo de \$8 millones y \$4 millones por el lote, sumas con las que buscarán en el mercado una nueva posibilidad de vivienda.

Plan de Acción Zonal para las áreas urbanas - PAZ. Constituye el programa central de actividades que cada gerencia zonal adelantará en su respectiva jurisdicción urbana durante la etapa de reconstrucción. En concordancia con la información de daños presentada por los organismos encargados, la gerencia zonal habrá identificado, dentro de los 90 días después de la firma de su respectivo contrato, el Plan de Acción Zonal para el área adjudicada, elaborado con la participación de la comunidad y las autoridades

CATEGORÍAS		COSTO REPARACIÓN DE LA VIVIENDA	
<i>A: < o = 10 hectáreas</i>	<i>< o = \$8 millones: Subsidio hasta \$8 millones</i>	<i>De \$8 a 10 millones: Subsidio \$8 millones y crédito Federación de Cafeteros hasta por \$2 millones</i>	<i>> \$10 millones: Subsidio \$8 millones y crédito Federación de Cafeteros por \$2 millones</i>
<i>B: > 10 hectáreas</i>	<i>Hasta \$10 millones: 80% en subsidio directo 20% en crédito Federación</i>	<i>Superior a \$10 millones: Subsidio \$8 millones Crédito Federación por \$2 millones</i>	

locales con base en los principios de política, los criterios de inversión sectorial señalados por el FONDO y las necesidades identificadas en la zona como resultado del sismo y referido a los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo existentes. El PAZ incluye como mínimo los siguientes componentes: identificación de la población afectada, cuantificación de daños, costos de reconstrucción de la zona por sector y fuentes de financiación, metas físicas por sectores, esquemas de operación del plan y de interventoría y veeduría e indicadores de evaluación. En su ejecución, el PAZ mantendrá una prioridad sectorial secuencial: vivienda, infraestructura pública y de beneficio comunitario, proyectos de carácter social (fortalecimiento del tejido social) y proyectos productivos.

Reconstrucción de la zona rural cafetera y no cafetera. Dado que se afectó la estructura productiva cafetera, lo que comprometía la normal recolección de la cosecha, y teniendo en cuenta que el ingreso y calidad de vida de los caficultores se deterioró, el Comité Nacional de Cafeteros decidió que la Federación llevase a cabo un programa de rehabilitación y construcción de las viviendas,

beneficiaderos, silos y demás infraestructura productiva afectada. Esta decisión dio lugar a la creación del *Fondo de Reconstrucción para Fincas Cafeteras - FORECAFÉ*, asignándole recursos por \$60.000 millones, financiados por partes iguales así: la mitad por el Fondo Nacional del Café y otros fondos cafeteros y la otra mitad aportada por el Gobierno Nacional a través del FOREC, recursos que son manejados mediante fiducia mercantil por FIDUCAFÉ.

Para la ejecución de este programa, y con la aprobación del Consejo Directivo del FOREC, la Federación asumió la gerencia zonal para el área rural cafetera, con la asesoría técnica del IICA para los programas agrícolas. Luego, el Consejo creyó conveniente que la Federación presentara un programa integral para el área rural no cafetera y la recuperación de la infraestructura comunitaria conforme al censo de daños que adelantó el Ministerio de Agricultura. Ello llevó a que el FOREC incrementase los aportes en \$36.100 millones para incluir las ayudas a las familias del área rural no cafetera⁵⁹ y apropiase adicionalmente \$30.000 millones para la recuperación de la infraestructura rural

59. En principio se apropiaron recursos por \$25.000 millones según Acta del Consejo Directivo No. 14 de mayo 26 de 1999; luego se efectuó una adición de \$11.100 millones tal como consta en el Acta No. 38 de diciembre 1 de 1999. Más adelante, en su sesión de abril 5 de 2000 (Acta No. 50), el Consejo Directivo acordó un techo adicional de \$13.000 millones para finalizar FORECAFÉ 1 y 2 y \$2.000 millones para complementar la reubicación de 641 viviendas que están en zonas de alto riesgo en el área rural.

de centros educativos, puestos de salud, acueductos, alcantarillados, salones comunales, puestos de policía, polideportivos, jardines y guarderías, ancianatos, corregidurías, parques, etc.

De esa manera y en cabeza del gremio cafetero quedó, entonces, la responsabilidad de llevar a cabo el plan de acción zonal para la reconstrucción del área rural cafetera y no cafetera⁶⁰, dividido en los subproyectos *FORECAFÉ 1* y *FORECAFÉ 2*: en el primero se busca entregar a las familias cafeteras afectadas incentivos y créditos blandos para vivienda, beneficiaderos e infraestructura productiva; mientras que el segundo apunta a apoyar la reconstrucción de las viviendas e infraestructura en la zona rural no cafetera.⁶¹ Adicionalmente, se definió el subproyecto *FORECAFÉ 3* para integrar las acciones de recuperación de la infraestructura rural.

Convenio de crédito. Con el IFI se ha dispuesto una línea de redescuento para las empresas localizadas en la región afectada y vinculadas a los sectores agroindustrial, comercio, manufacturero, minería, salud, servicios, turismo, transporte y construcción. Su monto es de \$40.000 millones para las micros, pequeñas y medianas empresas (70% para el Quindío y 30% para Risaralda) con 7 años de plazo, año y medio de período de gracia y una tasa de redescuento de DTF-5% TA; y por \$15.000 millones para las grandes empresas con similares plazos y DTF-3% TA; el monto máximo del crédito por empresa es de \$200 millones. Para capital de trabajo y reestructuración de pasivos se otorga un plazo de 4 años, incluido uno de gracia. Asociado con esta línea de redescuento se aprobó el mecanismo de fortalecimiento del Fondo de Garantías del Café, el que cubrirá hasta el 75% de los desembolsos al sector productivo. Además, para permitir la financiación en la reducción de las comisiones y cubrir el mayor riesgo de las primeras pérdidas por no pago de los acreedores, el FOREC aportó \$3.000 millones mediante convenio con el Fondo Nacional de Garantías Financieras para la entrega de créditos con intereses blandos y plazos ajustables a las necesidades empresariales, lo que permitirá el desembolso de créditos IFI por \$3.000 millones, respaldados hasta en un 75% y cuyos beneficiarios serán las empresas damnificadas.⁶²

Actividades transversales

Con la finalidad de garantizar un óptimo avance del proceso de la reconstrucción, se han identificado las siguientes actividades transversales:

Reparaciones educativas. Las Sociedades Seccionales de Arquitectos han sido encargadas de hacer la administración e interventoría de las obras necesarias para

el adelanto de las reparaciones locativas de instituciones educativas conforme a los diagnósticos del estado actual de las instalaciones físicas que suministren las Secretarías de Educación, los municipios y las mismas Seccionales. Para ello contratarán los estudios de vulnerabilidad sísmica, de suelos, levantamientos topográficos, diseños arquitectónicos, cálculos estructurales y los proyectos eléctricos, hidráulicos y sanitarios. Se estima recuperar 204 establecimientos educativos (63 en el Quindío, 95 en Risaralda, 3 en Tolima y 43 en Valle) con un costo total de \$16.470 millones, como también la reconstrucción de 511 escuelas en el área rural.

Educación en salud a comunidades afectadas y oferta pública de servicios

Con el propósito de aplicar medidas de atención primaria de la salud, el programa de autocuidado de la salud ofrecerá capacitación a las personas beneficiarias para que pongan en marcha mecanismos preventivos frente a problemas epidemiológicos y de mayor riesgo y se ofrezcan soluciones curativas en el propio hogar. Los objetivos del programa son reducir la agresividad en las poblaciones hacinadas, mejorar su calidad de vida, poner en práctica medidas de higiene personal y ambiental y armonizar la competencia por las necesidades básicas insatisfechas. Este programa favorecerá a 15.000 familias ubicadas en alojamientos favorecidos y espontáneos y se ha contratado con la *Fundación para el Desarrollo de la Salud en Colombia - FUDESCO*, con un costo de \$480 millones y un plazo de 4 meses. Adicionalmente, el Fondo contrató con esta entidad el estudio de la oferta pública de servicios requerida por el departamento del Quindío (\$25 millones).

Capacitación en normas sismorresistentes. Se busca capacitar a los profesionales, técnicos y personal afín a la construcción (maestros de obra, albañiles, oficiales, etc.) en temas relacionados con las disposiciones sísmicas previstas en la Ley 400 de 1997, nuevas tecnologías de construcción, estructuras, construcción industrializada, sistema internacional de medidas, instalaciones eléctricas, hidrosanitarias y de gas domiciliario, instalación y procedimiento del encofrado y concretos. Se anota que el objetivo de la norma colombiana de diseño y construcción sismorresistente es reducir a un mínimo el riesgo de pérdidas de vidas humanas y defender en lo posible el patrimonio de la comunidad, por lo que esta capacitación se constituiría en un prerrequisito para adelantar trabajos de construcción. El FOREC contrató con el *Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Obras Públicas (SINDICONS)* -Seccional de Caldas, el entrenamiento de 600 personas por un costo de \$117 millones; cobertura que se amplió posteriormente a otras 2.000 personas.

60. Incluye a los centros poblados menores a 2.500 habitantes; se exceptúan Quebradanegra y La Virginia atendidos por FENAVIP (Gerente zonal Calarcá); El Caimo (Zona 12 de Armenia), Barcelona (CENCOA) y Barragán (Fondo Solidaridad del Valle).

61. Una diferencia entre los dos subproyectos FORECAFÉ radica en que a cada finca cafetera se le considera aparte los proyectos de vivienda, beneficiaderos y otras obras de infraestructura, mientras que a las fincas no cafeteras, divididas en vivienda de interés social y otras, sólo se toma en cuenta una vivienda por cada predio.

62. Muchas de estas empresas no disponen de garantías suficientes para respaldar los préstamos por haber sufrido la pérdida o desmejora de sus activos o propiedades, estimándose en cerca de 10.000 pequeños y medianos negocios los afectados, con activos totales de no más de \$3.150 millones al 31 de diciembre de 1998.

Talleres con la comunidad. Pretende que los participantes se involucren de manera directa en el proceso de la reconstrucción mediante los espacios de concertación y diálogo abierto, en los que serán protagonistas los voceros de las comunidades, los gerentes zonales, los funcionarios del FOREC y los representantes de las administraciones municipales, para lo que se ha firmado un contrato de \$50 millones con la *Corporación Diálogo Democrático* de Armenia.

Comunicaciones. Para desempeñar la Gerencia de Comunicaciones del Fondo, el Consejo Directivo contrató a la *Corporación Viva la Ciudadanía*,⁶³ con la asistencia técnica de la Fundación Social. Se pretende que la comunicación sea un factor proactivo y eficiente, a la vez que se busca la permanencia en la región de espacios comunicativos que aporten a la reconstrucción a través de canales de expresión pública. Entre sus programas se encuentran la circulación semanal del periódico intitulado *EJemplar* para mantener una comunicación de doble vía entre la comunidad y los responsables de la reconstrucción; la serie radial *Los nuevos vecinos*, consistente en una historieta que transcurre alrededor de familias y personajes residentes en zonas de alto riesgo que fueron reubicadas en un campamento provisional; y la serie de televisión *Ojos al Eje*, documental dedicado a presentarle a la opinión pública el modelo de reconstrucción. Además, se ha organizado un encuentro regional radial mediante la difusión diaria del programa *La Hora del Enlace* a través de 13 emisoras locales y con el que se pretende informar a la comunidad, abrir espacios para la participación ciudadana y enlazar a todas las fuentes posibles de la reconstrucción.

Afiliación al SISBEN. Como respuesta a la necesidad de aplicar en su integralidad la Ley 100 de 1993, se apoyó la afiliación subsidiada al régimen contributivo de seguridad social en salud de las personas afectadas por el sismo que hagan parte de los estratos 1 y 2 del SISBEN por un lapso de dos años. Para ello, el Fondo contrató con *FUDESCO*, a un costo de \$698 millones, la identificación de los posibles afiliados al régimen en el Quindío, estimados en 280.000 personas (80.000 familias) y una inversión total de \$42.000 millones.

Alojamientos temporales. La *Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres* estuvo encargada de la continuación de los programas de alojamientos temporales, baños portátiles, alimentación y la organización de la comunidad para el mantenimiento y coordinación de dichos alojamientos. El contrato de \$340 millones firmado con el FOREC financiaba dicho programa durante cinco meses a partir de abril de 1999. Más tarde, y con el fin de asegurar el suministro de alimentos a la población ubicada en estos alojamientos temporales y asentamientos, el Fondo suscribió con el ICBF un convenio por \$2.300 millones para ejecutarlo en tres meses y medio, con una adición de \$600 millones y tres meses más, al cabo de

los cuales se reemplaza por el Programa de Mercadeo Social como alternativa del desmonte gradual de la ayuda alimentaria. Este programa tiene un costo de \$5.400 millones, provenientes de los recursos de temporalidad asignados a las gerencias zonales, con una duración de un año y a cargo de Bienestar Familiar. Se ha estimado en 51.749 personas la población asentada en alojamientos inducidos y espontáneos sufragados por el Fondo; de esa población, 32.680 personas (63%) se encuentran en Armenia. En esta ciudad el *Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (FOMUVISORA)* y el FOREC han construido 69 alojamientos, con un gasto promedio de \$620 mil por una vivienda tipo en material durable (madera, guadua y zinc) para una familia de cinco personas.

Remoción de escombros. La inversión en demolición de las edificaciones y remoción y transporte de los más de 2 millones de metros cúbicos de escombros generados, contratada con el *Instituto Nacional de Vías - INVÍAS*, ascendió a \$10.800 millones: \$8.300 millones destinados por el FOREC, \$2.000 millones por el Fondo de Calamidades y \$500 millones del gobierno Italiano.

Actividades suplementarias. Están referidas a aquellas acciones del Gobierno Nacional, a través del FOREC, tendientes a aliviar la situación económica de algunos sectores de la población afectada, propiciar la recuperación institucional regional, apoyar la actividad productiva y defender el patrimonio cultural mediante un esquema de subvenciones y transferencias presupuestales, a saber:

Subsidios a estudiantes de universidades públicas

El programa consistía en otorgar subsidios hasta por el 70% del valor de la matrícula correspondiente al primer semestre de 1999 a los estudiantes pertenecientes a los estratos socioeconómicos del 1 al 4 de las Universidades del Quindío y Tecnológica de Pereira, para un valor total de \$1.500 millones.

Transferencias por servicios públicos y reembolsos de los gastos de la emergencia. Son de dos tipos: uno, las transferencias por el FOREC y la Comisión de Regulación de Servicios Públicos a las empresas locales de servicios públicos para el pago de los servicios domiciliarios a los usuarios cuyos inmuebles se hayan destruido o afectado gravemente, como también a las personas de los estratos socioeconómicos 1 al 4 que figuren en el censo de afectados pero que no desocuparon sus viviendas. Dos, los reembolsos por el Fondo de los costos de la emergencia incurridos por los municipios y los departamentos que tuvieron una relación directa con la atención de la calamidad, o sea los destinados a aliviar los efectos de la catástrofe sobre la población y, en general, los que tenían el carácter humanitario y de servicio social, mas no el destinado a la reconstrucción y rehabilitación. Este actividad también incluye las transferencias a las corporaciones regionales en compensación por la rebaja en sus recaudos del impuesto predial.⁶⁴

63. Esta entidad agrupa a las siguientes ONG's: Casa de la Mujer, Conciudadanía, CORFA, Corporación Región, Escuela Nacional Sindical - Antioquia, Foro Nacional por Colombia, Fundación Social y Podión.

64. Los reembolsos a las entidades territoriales fueron reglamentados por el Consejo Directivo del FOREC en el Acuerdo No. 02 de abril 14 de 1999. A su vez, el esquema de asignación de recursos para el pago de los servicios públicos domiciliarios aparece consignado en los Acuerdos Nos. 03 y 12 de abril 8 y diciembre 15 de 1999 respectivamente.

Apoyos presupuestales. Están referidos a tres tipos de proyectos: primero, en los diferentes a vivienda que no impliquen cambios sustanciales en su tamaño y cobertura en relación con lo existente el 25 de enero se aprobará la inversión que recupere su infraestructura existente; dos, cuando la inversión supere la dimensión inicial requerirá análisis detallado y de pertinencia en relación con el proceso de reconstrucción; y tres, los proyectos productivos se empezarán a estudiar cuando el financiamiento del proceso de reconstrucción esté totalmente garantizado en cuanto a derechos individuales.

Las principales acciones que el FOREC ha concertado con diversas instituciones para la financiación de sus propios programas de reconstrucción han sido:

- *Convenio Policía:* Se aprobaron \$19.383 millones para la reconstrucción de instalaciones, entre ellas los comandos de Armenia y Pereira por \$8.781 y 9.000 millones respectivamente; además están las estaciones de La Tebaida, Salento, Calarcá y Montenegro, entre otras.
- *Sector salud:* En convenio para reparar la infraestructura hospitalaria, el FOREC financiará con \$6.926 millones la reconstrucción de los hospitales de Montenegro, Calarcá y Buenavista, en tanto que el Ministerio de Salud aportará \$75 millones para estudios y diseños.
- *Arqueología:* Mediante convenio interinstitucional con el Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología se realizará un seguimiento a los posibles hallazgos arqueológicos en los lotes en que se desarrollen programas de vivienda. Se apropiaron recursos por \$289 millones y se ejecutará a través de las entidades regionales relacionadas con la temática.
- *Vía Ibagué - Armenia - La Paila - Pereira:* El FONDO aprobó \$100.000 millones para este proyecto vial mediante transferencia al INVÍAS.
- *Cuerpo de Bomberos de Armenia:* Adquisición del parque automotor de bomberos con una apropiación de US\$782.000 provenientes de donaciones, recursos que complementan los \$1.530 millones reconocidos por la firma aseguradora. Constituye una inversión en conjunto con el gobierno de Canadá y la firma Pluralité, especializada en la fabricación de este tipo de equipos.
- *Parque Nacional de la Cultura Cafetera:* En el Acta 21 del Consejo Directivo, de julio 21 de 1999, se apropió

una suma global de \$6.000 millones por ser un proyecto productivo de reactivación económica con beneficio regional. En principio se le han transferido \$2.017 millones como reintegro de los gastos incurridos en la rehabilitación del parque.⁶⁵

- *Aeropuerto El Edén de Armenia:* Apropiación de \$5.000 millones para el terminal aéreo en cofinanciación con la Aeronáutica Civil que aporta \$4.450 millones (\$3.900 millones provienen de la indemnización reconocida por la compañía aseguradora).
- *Centros religiosos:* En cerca de \$40.000 millones se estima la reconstrucción de los templos católicos (\$36.000) y de otros credos cristianos en el Quindío; la iglesia católica recibirá \$12.000 millones del FOREC y gestionará ante la iglesia mundial los restantes recursos requeridos.

AVANCE DE LAS ACCIONES PARA LA RECONSTRUCCIÓN

Esta sección involucra el seguimiento presupuestal y contractual del proceso, el avance de los programas y el conocimiento de los informes de monitoreo y veeduría y de la agenda de concertación para la reconstrucción social, según se describe a continuación.

En materia de contrataciones y apropiaciones

El principal programa financiado ha sido el plan de acción zonal (PAZ) a cargo de cada una de las gerencias zonales, con las que se efectuaron contratos iniciales por un valor de \$1.233.467 millones, monto que fue adicionado en \$41.100 millones para los programas de la zona rural no cafetera e infraestructura comunitaria que adelanta la Federación Nacional de Cafeteros. El techo presupuestal⁶⁶ de inversión ascendió a \$1.309.452 millones según se desprende del *Cuadro No. 7*, una vez surtido el proceso de preparación de los planes de acción zonal por las respectivas gerencias y su correspondiente aprobación por el Consejo Directivo.⁶⁷ De manera que se han comprometido recursos por cerca del 91% del presupuesto inicial aforado del FOREC para el período 1999-2001. Como era de esperar, la ciudad de Armenia participa con \$617.475 millones, alrededor del 47.2% de los recursos contratados,

65. Este proyecto fue presentado al Consejo Directivo del FOREC en su reunión del 12 de mayo de 1999 (Acta No. 13). Por ser el Parque del Café una entidad de derecho privado, fue necesario adicionar el Convenio 002 del 24 de marzo de 1999, celebrado entre la Federación Nacional de Cafeteros y el FOREC, para poder efectuar la citada transferencia en razón de que la Federación es uno de sus socios aportantes.

66. Las aprobaciones de los PAZ consisten en una proyección del valor máximo a invertir en las zonas, no generan ni implican un compromiso presupuestal parcial o total del Fondo y el FOREC aprueba los presupuestos definitivos y los proyectos específicos a ser financiados en cada gerencia zonal una vez revisados por el Consejo Directivo.

67. En su evaluación a los PAZ conforme a indicadores de contenido, pertinencia, integralidad, transparencia, sostenibilidad y concepción del desarrollo, la Contraloría General de la República observó deficiencias en su proceso de formulación que implica que el FOREC debe realizar un exhaustivo seguimiento al ajuste de estos planes, e incluso a replantearlos cuando algunos de ellos se encuentran por debajo de los promedios evaluados. En un esquema de calificación de 100 puntos, los promedios ponderados fueron: Armenia (58,47), municipios Quindío y Cajamarca (71,43) y Risaralda y Chinchiná (86,56). Las zonas 1, 11 y 15 de Armenia se encontraron por debajo del promedio, mientras que las zonas 8 y 14 fueron las mejor evaluadas; en Quindío, por debajo del promedio se ubicaron Barcelona, Buenavista, Córdoba y Génova, todos ellos con deficiencias mayores, en tanto que La Tebaida y Quimbaya – Filandia presentaron algunos vacíos subsanables; en Risaralda y Chinchina los planes se encontraron ajustados a lo que se pretendía. *Segundo informe de auditoría especial: FOREC*, Contraloría General de la República, enero 2000.

CUADRO No. 7
Contratos celebrados para la reconstrucción de los municipios

Millones de Pesos

GERENCIA ZONAL	MUNICIPIO	MONTO CONTRAT.	ANTICIPOS A AGOSTO 6/99	TECHO PRESUPUES. *
Asociación para el Desarrollo de Caldas	Chinchiná	1.187	-	1.350
Cámara de Comercio de Armenia	Armenia: Centro	93.805	1.147	93.800
Varias ONG's	Armenia: Resto ciudad	516.102	3.970	523.675
Fundaempresa	Salento	6.860	659	25.571
«	Circasia	17.940		
Cámara de Comercio de Manizales	Pijao	17.993	124	17.993
Cámara Junior	Quimbaya	25.243	592	34.432
«	Filandia	8.450		
Fenavip	Calarcá	125.105	1.670	124.382
Cooperativa de Caficultores	Barcelona	22.512	320	23.483
Antioquia Presente	La Tebaida	30.138	1.344	38.052
Compartir - Gobernación Cundinamarca	Montenegro	27.551	1.068	29.963
Asociación de Vivienda Popular - CETEC	Buenavista	6.188	693	25.420
«	Córdoba	3.655		
«	Génova	8.738		
«	Otros Programas	6.325		
Fundación Vida y Futuro	Pereira	140.068	1.100	150.779
Cámara de Comercio de Santa Rosa y otras ONG's	Marsella	5.647	213	
«	Santa Rosa de Cabal	28.393	35.635	
Cámara de Comercio	Dosquebradas	9.723	20	10.951
Gremios del Tolima	Roncesvalles	1.743	464	1.945
Fedevivienda	Cajamarca	11.563	12.382	
Corporación Fondo Reconstrucción Valle del Cauca:	Alcalá	3.484	859	63.539
«	Argelia	3.772		
«	Barragán (Tuluá)	174		
«	Bolívar	2.379		
«	Caicedonia	18.422		
«	La Victoria	3.404		
«	Obando	4.265		
«	Sevilla	11.227		
«	Ulloa	2.613		
«	Otros Programas	13.799		
Federación Nacional de Cafeteros	Zona Rural Cafetera	30.000	21.505	30.000
«	Zona Rural No Cafetera	36.100	36.100	
«	Infraestructura comunitaria	30.000	30.000	
TOTALES		1.274.567	35.746	1.309.452

* Las cifras aprobadas por zona aparecen al frente de cada gerencia zonal. Los números en cursiva corresponden al monto inicial aprobado hasta tanto no sean refrendados por el Consejo Directivo del Fondo los planes de acción zonal para Pijao y el Valle del Cauca.

Fuente: FOREC

Pereira con el 11.5%, Calarcá con 9.5% y la zona rural con 7.3%, sin incluir los recursos aportados por el gremio cafetero en una cuantía de \$30.000 millones.

Desde el ángulo de las contrataciones de las fases de consolidación y reconstrucción en las zonas urbanas, suscritas con las gerencias zonales, las cifras suministradas por el FOREC ascienden a \$1.287.267 millones, de los que el 93.6% se canalizó a proyectos de reconstrucción según se desprende del Cuadro No. 8. Se observa que el programa de vivienda; reconstrucción, reparación y reubicación, concentró el 41.9% de los recursos, los que se ejecutan

vía el otorgamiento de los correspondientes subsidios; le siguen en importancia la infraestructura pública (vial, edificaciones, equipamiento urbano y servicios públicos) con 19.7%; la infraestructura de beneficio comunitario (educación, salud, recreación, albergues, etc.) con 14.1%; el tejido social y temporalidad (4.8%); reactivación económica (3.4%) y medio ambiente (2.9%). Sorprende reconocer la escasa prioridad que se le otorga al programa de prevención de desastres (0.02%), al que sólo se le apropiaron \$215 millones en los municipios quindianos de Armenia, Circasia, Filandia y Salento.⁶⁸ En el caso de

68. Esta situación puede superarse con el adelanto del proyecto "Fortalecimiento de la gestión regional y local de prevención y atención de desastres en el Eje Cafetero y su proyección a nivel nacional", preparado por los comités locales y regionales de atención y prevención de desastres de la zona de reconstrucción con el objetivo de capacitar a la comunidad y prepararla para posteriores eventualidades. Este proyecto tiene una duración de dos años y un costo estimado de \$18 mil millones y cuenta con el apoyo del FOREC, la Cruz Roja, la Dirección Nacional de Atención y Prevención de Desastres, Planeación Nacional y Naciones Unidas. FOREC, *Boletín de Prensa*, Armenia, abril 27 de 2000.

CUADRO No. 8

Contrataciones de consolidación y reconstrucción por programas y municipios

Millones de Pesos

PROGRAMAS	ARMENIA	MPIOS	PEREIRA	MPIOS	MUNICIPIOS	MUNICIPIOS	CHINCHINÁ	TOTAL	COMPOSICIÓN RELATIVA
		QUINDÍO 1/		RISARALDA	DEL VALLE	DEL TOLIMA			
CONSOLIDACIÓN	33.200	28.130	16.880	1.469	1.757	636	108	82.179	6,38
RECONSTRUCCIÓN: 2/	576.431	331.250	152.079	50.661	71.193	15.222	8.252	1.205.088	93,62
Vivienda	253.874	156.548	68.788	17.925	24.918	10.316	7.039	539.408	41,90
Temporalidad	13.472	257	-	16	-	-	-	13.745	1,07
Educación	36.289	37.739	16.388	15.330	8.958	585	-	115.290	8,96
Salud	10.816	9.012	13.028	160	1.927	274	12	35.229	2,74
Recreación, Deporte y Cultura	15.568	6.094	1.461	28	2.201	630	-	25.981	2,02
Ancianatos y hogares infantiles	3.323	1.427	-	362	520	-	-	5.632	0,44
Edificaciones Públicas	13.057	9.692	5.547	1.190	2.285	553	55	32.379	2,52
Equipamiento Urbano	35.979	18.572	8.719	2.740	4.669	369	39	71.087	5,52
Servicios Públicos	38.571	30.988	-	6.979	5.767	219	87	82.610	6,42
Infraestructura vial	52.196	8.077	2.021	1.087	3.733	351	-	67.466	5,24
Medio Ambiente	7.059	7.799	20.656	916	647	20	-	37.098	2,88
Tejido social	23.045	9.475	8.965	1.215	4.674	378	265	48.017	3,73
Prevención de desastres	30	185	-	-	-	-	-	215	0,02
Reactivación económica y generación de empleo	26.413	7.876	2.706	878	5.794	263	105	44.034	3,42
Fortalecimiento Institucional	3.774	-	-	-	-	-	-	3.774	0,29
Gastos administrativos	-	6.557	-	-	-	-	-	6.557	0,51
Administración	7.468	471	-	256	1.605	120	108	10.028	0,78
Honorarios	13.942	4.105	-	-	-	418	297	18.762	1,46
Estudios y Diseños	10.650	4.710	-	1.579	2.000	727	246	19.912	1,55
Interventoría	998	9.074	3.800	-	-	-	-	13.872	1,08
Imprevistos	9.909	2.590	-	-	1.495	-	-	13.993	1,09
TOTALES	609.630	359.380	168.959	52.130	72.950	15.858	8.360	1.287.267	100,00
Apropiación per cápita	2,8	3,3	4,0	6,9	4,4	2,4	9,3	3,2	

1/ No aparece información reportada de contratos de consolidación para los municipios de Córdoba y Génova.

2/ Con respecto al Cuadro No. 7, se observa una diferencia de \$73.915 millones en el valor de la contratación efectuada para la reconstrucción de las zonas urbanas, diferencia debida a los compromisos adicionales pactados por el FOREC con las distintas gerencias zonales.

Fuente: FOREC (Página Internet)

Armenia, sólo la Zona 6 asignó \$30 millones en contraste con el Taller de la Ciudad, proyecto transversal de fortalecimiento institucional para esta capital que fue financiado con \$3.774 millones y al que concurren once gerencias zonales con sus aportes. En cuanto a los gastos de índole administrativa, absorbieron el 2.75% de los recursos contratados, mientras que el 2.62% se destinó a interventoría y contratación de estudios y diseños. Aunque estas cifras son relativamente bajas en términos de la asignación total de las contrataciones, no guardan proporción con la importancia de programas como el tejido social y la reactivación económica que son prioritarios para asegurar la sostenibilidad del proceso de la reconstrucción.

En términos *per cápita*, conforme a la población afectada censada por el DANE, para toda la región se han apropiado \$3.2 millones por persona para los distintos programas de la reconstrucción de las zonas urbanas. Resulta sorprendente observar que Armenia recibe una cuantía inferior al promedio no obstante que fue una de las ciudades más afectadas, muy por debajo de los promedios de Pereira y demás municipios de Risaralda, de los municipios del Valle y de Chinchina, población ésta que tuvo una de las mayores asignaciones: \$9.3 millones. De manera discriminada, los municipios que recibieron las mayores

cuantías *per cápita* fueron Santa Rosa de Cabal (\$21.2 millones), Bolívar (\$15.4 millones), Génova (\$14.6 millones) y Buenavista (\$13.8 millones); con la excepción de este último, los demás municipios fueron bastante favorecidos en consideración de los bajos niveles de afectación registrados por manzanas, viviendas y predios conforme a los Gráficos Nos. 1 y 2. En cambio, poblaciones como La Tebaida (\$1.9 millones), Montenegro (\$2.0 millones), Quimbaya (\$2.6 millones) y Calarcá (\$3.3 millones), en donde los niveles de destrucción fueron mayores recibieron las menores apropiaciones por población afectada.

Esta inequidad distributiva refleja la ausencia de criterios de asignación territorial de los recursos presupuestales y de convalidación de los proyectos financiados, los intereses prevalecientes de algunas de las ONG's zonales y la capacidad de influencia y gestión de las administraciones jurisdiccionales. Además, la inequidad es también de orden sectorial, ya que mientras en el Quindío se apropió el 45% del presupuesto del programa de la reconstrucción a vivienda, por ser el sector prioritario, en cambio en otros municipios la prioridad fue la recuperación de la infraestructura locativa. Los casos extremos se dan en Santa Rosa de Cabal (53% en educación y 19% en vivienda) y Marseille (54% en servicios públicos y 30% en vivienda); mientras

que en los municipios del Valle del Cauca (con excepción de Ulloa), en Roncesvalles (Tolima) y en Buenavista (Quindío) se observa una preferencia por balancear los recursos entre los distintos sectores (vivienda, educación, servicios públicos, equipamiento urbano, empleo). Se anota que las mayores asignaciones en vivienda se dan en los municipios de Chinchiná (85%), Cajamarca (74%), Dosquebradas (68%), Circasia (52%) y Quimbaya (52%), poblaciones en las que el daño fue comparativamente menor en términos de las manzanas y predios afectados, mientras que en Montenegro (62%), La Tebaida (59%), Córdoba (58%) y

Ulloa (54%) las asignaciones relativas son comparables frente a la magnitud del daño.

Además de las contrataciones de los planes de acción zonal, el Fondo ha suscrito con diferentes entidades públicas y privadas las acciones requeridas por el propio proceso y las distintas actividades transversales o complementarias, a la vez que ha canalizado ayudas presupuestales a las jurisdicciones municipales y departamentales conforme a lo estipulado por la emergencia. En el Cuadro No. 9 se presenta un listado de los principales contratos, convenios y apropiaciones

CUADRO No. 9

Principales contratos y convenios celebrados por el FOREC

Millones de Pesos

ENTIDADES SUSCRIBIENTES	MONTO	PROGRAMA
Confederación Colombiana de ONG's	324	Monitoreo a la reconstrucción y acompañamiento social
Corporación Desarrollo Diálogo Democrático	50	Foros y talleres con la comunidad
Fundación Desarrollo Educación en Salud - FUDESCO	480	Autocuidado de la salud para 15.000 familias
Fundación Desarrollo Educación en Salud - FUDESCO	25	Oferta pública de servicios de salud requerida en el Quindío
Fundación Desarrollo Educación en Salud - FUDESCO	147	Asesoría permanente en el tema de la salud
Fundación Desarrollo Educación en Salud - FUDESCO	698	Identificación afiliados régimen contributivo salud en Quindío
SISBEN	42.000	Afiliación al régimen subsidiado de salud
Ministerio Salud	6.926	Reconstrucción infraestructura salud
SINDICONS - Seccional Caldas y SENA	332	Capacitación en construcción sismorresistente
Gobernaciones y Municipios	16.470	Reparación de colegios y escuelas
Sociedad Colombiana de Arquitectos - Seccional Quindío	762	Administración delegada de las reparaciones educativas
Sociedad Colombiana de Arquitectos - Seccional Tolima	80	Administración delegada de las reparaciones educativas
Sociedad Colombiana de Arquitectos - Seccional Risaralda	467	Administración delegada de las reparaciones educativas
Universidad de los Andes - CIDER	1.368	Monitoreo a la reconstrucción
Corporaciones autónomas regionales y otras entidades	28.000	Plan Ambiental
Ministerio de Desarrollo Económico	693	Censo urbano
Ministerio de Desarrollo Económico	500	Reembolso a la Dirección Prevención y Atención Desastres
Gobernación, Municipios y FOREC	2.000	Proceso de ordenamiento territorial
Dirección Nacional Prevención y Atención Desastres	340	Alojamientos temporales
Red Solidaridad Social	2.500	Pago empleos temporales durante la emergencia
ICBF	2.300	Alimentos alojamientos temporales
INGEOMINAS	950	Mapa de riesgos sísmicos
INVÍAS	100.000	Vía Ibagué - Armenia - La Paila - Pereira
INVÍAS	8.300	Remoción de escombros
Empresa Acueducto y Alcantarillado Pereira	2.606	Estabilización de taludes y protección infraestructura
Municipio Quimbaya y ESAQUIN	100	Evaluación bocatomas acueducto
DANE	700	Censo de damnificados y pérdidas
Fundación Espiral	50	Fortalecimiento componente social reconstrucción.
Central de Ajustes S. A.	160	Metodología de ajuste de pérdidas
Batallón Cisneros de Armenia	11.929	Adquisición de lote (\$2.142 millones) y construcción sede
Batallón San Mateo	200	Reparación instalaciones
VIII Brigada de Armenia	700	Reparación instalaciones
Policía Nacional	19.383	Recuperación infraestructura
Fuerzas Militares y Policía	1.978	Reembolso gastos gasolina vuelos emergencia
Departamentos y Municipios	3.405	Reembolso gastos emergencia
Corporaciones autónomas regionales Quindío y Risaralda	919	Transferencia compensación recaudo predial
Universidades Quindío y Tecnológica Pereria	1.500	Subsidio estudiantil reconocimiento 70% matrícula
Empresas de servicios públicos	6.556	Pago de servicios a las empresas prestadoras
Instalación de energía en alojamientos inducidos	1.054	Pago de gastos de instalación de energía en el Quindío
Aeropuerto El Edén	5.000	Reconstrucción del aeropuerto
Bomberos Armenia	1.530	Adquisición parque automotor
Superintendencia de Notariado y Registro	321	Agilización infoormación certificados de libertad y tradición
Fondo Nacional de Garantías Financieras - FOGAFIN	3.000	Pago de garantías por créditos
Parque de la Cultura Cafetera	6.000	Reintegros gastos recuperación (giro inicial: \$2.017 millones)
Programa de Comunicaciones: Viva la Ciudadanía	2.508	Gerencia de Comunicaciones del FOREC
Instituto Colombiano de Antropología - Ministerio Cultura	289	Monitoreo posibles hallazgos arqueológicos
Reconstrucción de centros religiosos	12.000	Reparación de templos católicos
TOTALES	297.599	

Fuente: FOREC (Actas del Consejo Directivo, Informes al Presidente de la República, Comunicados de Prensa)

aprobadas, que totalizan una suma preliminar de \$297.599 millones. Se destacan los apoyos presupuestales para el proyecto vial Ibagué – Armenia – La Paila – Pereira, el pago de la afiliación al régimen contributivo SISBEN, la financiación del plan ambiental, la rehabilitación de las instalaciones militares y de policía, las reparaciones locativas en el sector educativo y la reconstrucción de los templos católicos. En consecuencia, las contrataciones de los planes de consolidación y reconstrucción de las zonas urbana y rural y de las principales actividades transversales y suplementarias ascienden a \$1.680.966 millones, cifra que supera en \$244.966 millones el aforo del presupuesto inicial, sin incluir las apropiaciones para el funcionamiento del FOREC y las contrataciones de otras actividades de inversión de menor cuantía.

De mantenerse esta corriente de aprobaciones presupuestales por el Consejo Directivo se correría el peligro de incurrir en el futuro en recortes a algunas de ellas, en particular si se presentan demoras en el giro de los recursos por parte de la Tesorería Nacional de la República⁶⁹ o si las previsiones del recaudo del impuesto del dosXmil resultasen subestimadas⁷⁰ o que una eventual inexistencia o impugnación del Decreto 955 de mayo 26 de 2000 que restituyó el Plan de Desarrollo y su adendo determine que este impuesto no sea posible restablecerlo,⁷¹ aunque este aspecto se ha obviado con la posterior promulgación de la Ley Quimbaya. Lo que ha quedado claro es que ante situaciones de dificultades de disponibilidad en caja por parte del FOREC las prioridades del gasto serían, en su orden, los programas de vivienda conforme al otorgamiento de los incentivos y subsidios, la infraestructura pública y de beneficio comunitario y el fortalecimiento del tejido social.

En materia de ejecución presupuestal

Como se mencionó, el valor de la reconstrucción se estimó en \$1.44 billones para ser ejecutado en el cuatrienio 1999

- 2002, por lo que para la vigencia de 1999 el Consejo Directivo del Fondo presupuestó \$506.921 millones; de esta suma, el CONFIS aprobó inicialmente un Programa Anual de Caja (PAC)⁷² con un techo de \$450.000 millones, reducido a \$320.000 millones pero que podía incrementarse conforme a los requerimientos reales de recursos del FOREC, determinados por el esquema de contrataciones y ejecuciones que le presentasen las gerencias zonales y las entidades públicas y privadas.

Los compromisos presupuestales del FOREC, aprobados por el Gobierno Nacional, ascendieron a \$810.264.7 millones a diciembre 31 de 1999, que en su gran parte serán ejecutados durante la vigencia fiscal de 2000 y que se distribuyeron así:

Proyectos	Monto (Millones \$)	% Participación
Subsidio de vivienda	381.310.4	47.06
Interventoría de vivienda	17.700.0	2.18
Gastos inversión anticipados	19.159.8	2.36
Planes de acción zonal	91.943.6	11.35
FEDECAFÉ	87.581.5	10.81
Contratos transversales	159.928.0	19.74
Gastos por la emergencia	4.365.1	0.54
Gastos administrativos varios	48.276.0	5.96

En relación con el PAC, el FOREC efectuó desembolsos por \$325.616 millones, cifra ligeramente superior a la estimación arriba citada. En sí la ejecución presupuestal ha sido baja por razones de la planeación del proceso, pero una vez esta etapa se haya consolidado se espera una aceleración de la inversión del FOREC, particularmente a través de los desembolsos de los subsidios de vivienda, los giros a las distintas ONG's para los planes de acción zonal y los pagos de los contratos transversales. Está previsto, además, comprometer recursos por \$560.900 millones en el año 2000 y \$400.000 que se apropiarían para el 2001, lo que elevaría el presupuesto de la reconstrucción a la suma de \$1.77 billones.⁷³

Del argumento de la baja ejecución presupuestal habría que excluir a la Federación Nacional de Cafeteros, como

69. Con miras a superar futuros cuellos de botella en materia presupuestal, el Consejo Directivo del FOREC determinó varias acciones: (1) los proyectos que no tengan su ficha radicada en el Fondo no serán financiados; (2) no se aprobarán proyectos para vías nuevas; (3) los proyectos ambientales deberán estar enmarcados en el Plan de Acción Ambiental; (4) sólo se expedirán Certificados de Disponibilidad Presupuestal para los programas de vivienda, temporalidad y proyectos sociales; para los demás programas quedan suspendidos temporalmente dichos certificados; (5) se revisarán financiaciones complementarias para aquellos proyectos que tuvieron asignación parcial de recursos en la vigencia de 1999; y (6) los remanentes entre los valores de los proyectos y de sus contratos y los recursos liberados por la no renovación de los certificados expedidos con vigencia de 60 días serán reasignados por el Consejo Directivo. Verse Acta No. 48 de marzo 1 de 2000.

70. Las previsiones de recaudo del impuesto bancario del dosXmil en 1999 variaron entre 2.0 y 2.5 billones; el recaudo efectivo entre diciembre 7 de 1998 y noviembre 26 de 1999 ascendió a \$1.2 billones conforme al FOGAFIN. Verse El Tiempo, *Se desintlló el dos por mil*, página 20^a, jueves 9 de diciembre de 1999.

71. No obstante la caída de la Ley del Plan, el Presidente del Consejo Directivo del FOREC manifestó que la reconstrucción está adecuadamente financiada en sus \$1.4 billones para el bienio 1999-2000, quedando pendiente un saldo presupuestal de \$150.000 millones para la vigencia de 2001 que será provisto por el Gobierno Nacional. A mayo de 2000, el impuesto del dosXmil había generado \$510.000 millones, por lo que los recursos necesarios para el año 2000 quedarían prácticamente asegurados frente a un estimativo de financiación de inversiones con los recursos del impuesto por \$560.000 millones (debe recordarse que el producido del impuesto se destina en un 25% para el Fondo de Pensiones Territoriales); además, la banca multilateral ha otorgado créditos por US\$475 millones. *La reconstrucción del Eje no peligrará*, Portafolio, Santafé de Bogotá, página 17, 22 de mayo de 2000.

72. Los desembolsos en efectivo no pueden superar el PAC hasta tanto no se garantice el requerimiento real. Para solicitar PAC a la Nación se debe mostrar nivel de ejecución real, justificar el gasto realizado y presentar un requerimiento real de recursos acorde con las necesidades prioritarias de ejecución del Fondo.

73. A marzo 1 de 2000, el FOREC había efectuado compromisos presupuestales por \$506.277 millones para la vigencia fiscal de 2000, para un gran total aproximado de \$1.32 billones y un techo presupuestal de \$1.4 billones. A su vez, la Tesorería Nacional había girado recursos por \$130.627 millones para el año 2000.

gerente zonal del proyecto FORECAFÉ para el área rural, entidad a la que el FOREC le apropió recursos por \$96.100 millones y le había comprometido \$87.581 millones para la vigencia de 1999, o sea el 91.1% de lo contratado. La Federación había reportado, a mediados de octubre de 1999, información consolidada de la labor que emprendería en el área rural cafetera según se desprende del *Cuadro No. 10*. En efecto, de 17.302 proyectos por un valor de \$74.931 millones el grueso se concentraba en vivienda, con 9.731 soluciones que costaban \$54.682 millones. A esa misma fecha se tenía una ejecución consolidada de \$38.688 millones correspondientes a 10.463 proyectos, 60.7% de ellos en vivienda. De los recursos ejecutados, se habían efectivamente desembolsado \$29.921 millones, lo que ilustraba el buen grado de avance que tempranamente tenía el programa de reconstrucción en la zona rural cafetera. Este nivel de celeridad se mantuvo a lo largo del último trimestre del año, ya que a mediados de enero de 2000 la Federación había reportado 14.138 proyectos ejecutados y en ejecución por un monto de \$49.977 millones, equivalente al 82.3% del valor presupuestado para la zona cafetera. En cuanto a la zona no cafetera se habían atendido 2.606 usuarios en los municipios afectados del Quindío, Risaralda y Valle, con un monto desembolsado de \$12.507 millones conforme al informe de la Federación fechado en enero 7 de 2000.

Sin duda alguna, el relativo éxito que ha tenido el programa de reconstrucción en la zona rural cafetera y no cafetera se ha debido a que la Federación, como gerente zonal,

muy rápidamente estableció una unidad ejecutora del FORECAFÉ dentro de su organización administrativa. Ello ha obedecido a la tradición institucional y a la capacidad logística que posee la entidad en la región, ya que sus programas se ejecutan a través de los Comités Departamentales de Cafeteros, cuya principal función ha sido la de prestar los servicios de apoyo a la actividad cafetera y de realizar la inversión en obras y servicios a la comunidad. También ha coadyuvado el esfuerzo financiero del gremio a través del Fondo Nacional del Café, al igual que el mutuo conocimiento entre caficultores y técnicos de la Federación que facilitó la cuantificación de la incidencia de la tragedia en el área rural cafetera y la realización del programa, sobretodo en la simplificación de los trámites y en la autonomía que se dio a los usuarios damnificados para contratar las obras. Además, es la única ONG que tiene presencia en el Consejo Directivo del FOREC, ya que dos de sus miembros están vinculados al sector cafetero, lo que le brinda cierta capacidad de influencia en la toma de decisiones.

El programa de subsidios de vivienda

En términos individuales, el principal programa de la reconstrucción durante el primer año de gestión del Fondo ha sido la adjudicación de los subsidios de vivienda, que a diciembre 31 de 1999 había recibido 103.998 solicitudes. La reserva para este programa se cuantificó en \$517.466

CUADRO No. 10

Inventario consolidado de proyectos en la zona rural Cafetera afectada por el sismo y ejecución de FORECAFÉ

(Millones de pesos)

TIPO DE PROYECTO	PROYECTOS (Cifras a octubre 15 de 1999)			
	NÚMERO	VALOR	INICIADOS	MONTO
Vivienda Rural	9.731	54.473	6.355	21.743
Beneficiaderos 1/	4.711	12.682	2.616	5.081
Otras Construcciones 2/	2.860	7.776	1.492	3.097
Totales	17.302	74.931	10.463	29.921
DEPARTAMENTOS	PROYECTOS (Cifras a 14 de enero de 2000)			MONTO EJECUTADO
	Vivienda	Beneficiaderos	Otras Constr.	
Caldas	470	149	53	3.035
Quindío	4.972	2.912	1.777	31.996
Risaralda	1.605	430	152	6.994
Tolima	220	19	18	1.025
Valle del Cauca	896	334	131	6.927
Totales	8.163	3.844	2.131	49.977

1/ Beneficiaderos para café, incluyendo obra civil, maquinaria, silos, eldas, fosas y otras instalaciones.

2/ Otra infraestructura productiva, incluyendo campamentos, pozos, obras para manejo de aguas, bodegas, depósitos y otras obras productivas en fincas cuya actividad principal sea el café.

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros (Datos contenidos en *CaféRed*, Red de Información Cafetera, Edición Especial Reconstrucción del Eje Cafetero, Santafé de Bogotá, 25 de enero de 2000)

millones para el bienio 1999 y 2000, con un techo ⁷⁴ para el primer año fijado en 79.343 subsidios por un valor de \$381.310 millones, o sea el 73.7% de la reserva presupuestada. La cantidad de solicitudes recibidas ha rebasado tanto las cifras censales de hogares y predios afectados según DANE y Ministerio de Desarrollo Económico como también la meta inicial del Fondo de 80.000 subsidios urbanos.

Conforme al Cuadro No. 11, la nueva meta estimada ascendía a 96.010 subsidios, sin incluir las solicitudes que se radicarían después de la publicación del censo urbano del Ministerio de Desarrollo Económico. La diferencia numérica podría estar señalando problemas de cobertura censal o que muchos de los solicitantes finalmente declararon que sus viviendas tuvieron algún grado demostrable de afectación. Se observa en este cuadro que el 39.7% de los subsidios se concentrarían en Armenia, seguida por Pereira con el 20.3%; en términos financieros,

Armenia absorbería el 41.8% de los recursos presupuestados y Pereira el 15.3%, diferencias relativas que se explican por el número de subsidios de reubicación de zonas en alto riesgo que se concederían en ambas ciudades. Son destacables también el esfuerzo de relocalización de vivienda que se daría en Calarcá, Montenegro y Quimbaya. Otro aspecto para mencionar es que el 74.2% de las solicitudes estimadas de subsidios se destinaría a reparación de vivienda.

Aunque el ritmo de aprobación y desembolso de los subsidios se aceleró en los últimos dos meses de 1999, una de las mayores críticas al programa ha sido su lentitud. A octubre 27 tan sólo se habían aprobado 17.061 subsidios por \$97.221,2 millones y desembolsado 5.414 por \$16.174.1 millones, o sea el 16.6% del monto de las aprobaciones. En noviembre el ritmo de aprobación aumentó sensiblemente, ya que se habían adjudicado 36.375 subsidios por \$168.000 millones y unos desembolsos efectivos a los beneficiarios por \$42.000 millones, mientras

CUADRO No. 11
Estimación de subsidios de vivienda 1/

Cifras a diciembre 31 de 1999

Localidades	Tipos			Total Subsidios	Millones de Pesos
	Reconstrucción	Reparación	Reubicación 2/		
Alcalá	40	660	250	950	5.734
Argelia	50	170	80	300	2.379
Armenia	8.725	25.665	3.720	38.110	205.296
Barcelona (Calarcá)	400	480	120	1.000	6.939
Barragán (Tuluá)	-	80	-	80	281
Bolívar	50	140	10	200	1.073
Buenavista	50	190	20	260	1.674
Caicedonia	200	1.520	80	1.800	9.763
Cajamarca	40	860	300	1.200	8.703
Calarcá	1.000	4.600	900	6.500	38.441
Chinchiná	30	1.370	100	1.500	3.911
Circasia	100	1.495	205	1.800	8.340
Córdoba	100	270	80	450	2.911
Dosquebradas	400	3.720	380	4.500	17.381
Filandia	50	610	40	700	3.451
Génova	50	550	50	650	2.365
La Tebaida	1.000	2.070	130	3.200	18.351
La Victoria	40	470	40	550	2.236
Marsella	30	620	50	700	3.343
Montenegro	300	1.920	980	3.200	22.934
Obando	50	730	20	800	3.115
Pereira	400	17.300	1.800	19.500	74.977
Pijao	100	650	150	900	5.806
Quimbaya	200	1.300	800	2.300	15.009
Roncesvalles	10	145	15	170	820
Salento	50	395	55	500	2.549
Santa Rosa de Cabal	200	1.700	300	2.200	12.261
Sevilla	200	1.330	120	1.650	9.128
Ulloa	50	270	20	340	1.447
TOTALES	13.915	71.280	10.815	96.010	490.618

1/ Excluye las solicitudes radicadas después de la publicación del censo del Ministerio de Desarrollo.

2/ Información preliminar por estar pendientes los decretos de zonas de alto riesgo.

Fuente: FOREC. Información tomada de *Café 7 Días*, viernes 28 de enero de 2000, página 8.

74. El techo presupuestal fue aprobado por el Consejo Directivo según consta en su Acta No. 47 de diciembre 31 de 1999.

que a finales del año el Fondo había desembolsado \$140.163 millones a 47.516 beneficiarios. En el curso del año 2000, hacia marzo 9 se habían aprobado 60.285 subsidios por \$263.075 millones, mientras que a agosto

25 estaban aprobados 107.246 subsidios, incluidos los de la zona rural, por un monto de \$509.331 millones, cuya distribución se encuentra consignada en el Cuadro No. 12.

CUADRO No. 12

Aprobaciones de subsidios por zonas y según tipos a Agosto 25 de 2000

Cifras en millones de pesos

ZONAS	TIPOS DE SUBSIDIOS				TOTAL SUBSIDIOS	
	Reconst.	Relocalización	Reparación	Reubicación	Número	Monto (\$)
Armenia:	5.228	14	26.712	3.273	35.227	166.198
ZONA 01	355	-	460	497	1.312	9.490
ZONA 02	796	-	693	572	2.061	16.527
ZONA 03	319	-	587	34	940	5.896
ZONA 04	237	-	810	122	1.169	7.237
ZONA 05	671	-	383	334	1.388	11.100
ZONA 06	223	1	225	291	740	6.385
ZONA 07	71	-	418	14	503	3.879
ZONA 08	375	-	1.507	1	1.883	10.291
ZONA 09	157	-	263	18	438	2.468
ZONA 10	178	-	908	446	1.532	10.092
ZONA 11	882	-	1.620	94	2.596	15.699
ZONA 12	68	-	2.774	119	2.961	6.175
ZONA 13	344	2	5.214	433	5.993	21.786
ZONA 14	359	-	6.372	246	6.977	19.989
ZONA 15	193	11	4.478	52	4.734	19.183
Municipios Quindío	3.194	3	13.284	3.670	20.151	122.942
ZONA 16 La Tebaida	896	1	1.806	335	3.038	18.740
ZONA 17 Quimbaya	420	-	944	788	2.152	15.771
ZONA 18 Filandia	78	1	590	49	718	3.757
ZONA 19 Circasia	169	-	1.378	258	1.805	8.685
ZONA 20 Salento	22	-	395	69	486	2.492
ZONA 21 Córdoba	163	-	210	87	460	2.954
ZONA 22 Buenavista	54	-	134	17	205	1.246
ZONA 23 Génova	25	-	584	46	655	2.581
ZONA 24 Pijao	70	-	565	137	772	4.833
ZONA 25 Montenegro	256	1	1.697	1.014	2.968	21.691
ZONA 26 Calarcá	659	-	4.415	752	5.826	33.023
ZONA 27 Barcelona	382	-	566	118	1.066	7.169
QUINDIO	8.422	17	39.996	6.943	55.378	289.140
ZONA 28 Pereira	474	15	15.691	2.192	18.372	73.116
ZONA 29 Dosquebradas	439	-	4.220	418	5.077	19.810
ZONA 30 S. Rosa de Cabal	117	-	1.289	320	1.726	10.039
ZONA 31 Marsella	77	1	544	43	665	3.108
RISARALDA	1.107	16	21.744	2.973	25.840	106.073
ZONA 32 Chinchiná	17	-	1.490	59	1.566	3.465
CALDAS	17	-	1.490	59	1.566	3.465
ZONA 33 Cajamarca	145	-	877	105	1.127	7.334
ZONA 34 Roncesvalles	13	-	132	13	158	780
TOLIMA	158	-	1.009	118	1.285	8.114
ZONA 35 Alcalá	173	-	446	229	848	5.853
ZONA 36 Caicedonia	262	-	1.502	120	1.884	10.021
ZONA 37 Obando	134	-	579	37	750	3.493
ZONA 38 Ulloa	74	-	216	21	311	1.488
ZONA 39 Sevilla	257	-	1.279	205	1.741	9.762
ZONA 40 La Victoria	78	-	434	11	523	2.084
ZONA 41 Argelia	60	-	216	75	351	2.757
ZONA 42 Bolívar	15	-	186	3	204	885
ZONA 43 Barragán (Tuluá)	9	-	64	-	73	335
VALLE DEL CAUCA	1.062	-	4.922	701	6.685	36.676
TOTAL ZONA URBANA	10.766	33	69.161	10.794	90.754	443.469
FORECAFÉ (Zona Rural)					16.492	65.862
TOTALES					107.246	509.331

Fuente: FOREC

Las aprobaciones para la zona urbana, en términos de las estimaciones, tenían una cobertura del 94.5% del número de subsidios previstos y del 90.4% de su valor total; por tipos de subsidios, las aprobaciones comprendían el 76.2% por concepto de reparación de vivienda, 11.9% para reconstrucción de los inmuebles y 11.9% en reubicación de vivienda asentada en zona de alto riesgo. La reubicación se ha dado preferentemente en el Quindío (municipios de Armenia, Montenegro, Quimbaya y Calarcá) y en Pereira, ciudades en las que la definición de los proyectos urbanísticos de vivienda de interés social se aceleró en virtud de la realización de la vitrina inmobiliaria. Del monto aprobado para la zona urbana, Armenia recibió el 37.5% de los recursos concedidos, concentrado en un 13.1% en la Zona 13: Puerto Espejo, a cargo de la Universidad Nacional de Colombia; en la Zona 14: Occidente (FEDEVIVIENDA) con el 12%; en la Zona 15: Norte, a cargo de Fundecomercio con el 11.5%; y en un 9.9% en la Zona 2: Santander, en la que la Universidad de Antioquia ha hecho el mayor esfuerzo de reubicación de vivienda en la capital. La segunda ciudad favorecida fue Pereira, con el 16.5% de los recursos aprobados, seguida de Calarcá (7.4%), Montenegro (4.9%), Dosquebradas (4.5%), La Tebaida (4.2%) y Quimbaya (3.6%). En cuanto a la parte rural, FORECAFÉ había encauzado el 15.4% del total de subsidios aprobados y el 12.9% de su valor para la región de desastre, siendo la segunda gerencia zonal, después de Vida y Futuro en Pereira, que registraba los mayores niveles de ejecución.

La relativa lentitud en la aprobación y entrega de los subsidios a los damnificados observadas en el año 1999 había obedecido para el Fondo, por un lado, a la constatación de los beneficios, al cumplimiento de ciertos trámites administrativos y al no oportuno desembolso presupuestal por parte del Gobierno Nacional. Por el otro lado tenía que ver con el adelanto de ciertas actividades básicas como la definición de los mapas de riesgo y la formulación de los planes de ordenamiento territorial, las que asegurarían que el desarrollo urbanístico que se generaría fuese ordenado. También puede anotarse que se había dado una falta de sincronización de las actividades del FOREC con las gerencias zonales y Alcaldías.⁷⁵

El monitoreo y la veeduría del proceso

En su primer informe de monitoreo la Universidad del Quindío ⁷⁶ detectó que el programa de reconstrucción enfrentaba una situación de desgaste y de credibilidad debido a los pocos resultados tangibles alcanzados; además señalaba cinco aspectos críticos, a saber:

- Una temporalidad costosa que se alarga, sin perspectiva de solución a corto o mediano plazo
- Reconstrucción de vivienda urbana: un proceso lento y burocratizado
- Armenia: excesiva distribución territorial para la gestión de la reconstrucción
- El FOREC necesita reorganizar sus procedimientos administrativos y financieros
- Programas transversales: resultados visibles y razones de su avance

Abordando estos aspectos críticos, puede comentarse que la temporalidad, entendida como el paso previo a la relocalización de los damnificados, constituye *per se* una solución transitoria de albergue para aquellas personas que perdieron su vivienda mientras se concretan las soluciones definitivas, las que implican un desarrollo urbanístico conforme a los mapas de riesgo y los planes de ordenamiento so pena de caer en un proceso de tugurización con las secuelas que acarrea. Ello hace que el proceso sea aparentemente lento, aunque acá se contraponen el argumento de lento en términos de qué? o contra qué otros procesos pueden hacerse comparaciones?

En el informe de monitoreo, la Universidad percibe que la zonificación de Armenia es excesiva, quince gerencias zonales,⁷⁷ en contravía de la adoptada por el Concejo Municipal en marzo de 1997 cuando delimitó la ciudad en diez comunas, a lo que argüimos que dicha zonificación se hizo probablemente con la idea de restarle papel protagónico a las Juntas Administradoras Locales y evitar, además, la intermediación política en el proceso de la reconstrucción. A juicio de la Universidad, esta atomización de la ciudad hace más costosa la reconstrucción, implica un mayor esfuerzo de interlocución y de concertación y conlleva un retraso en la gestión por la necesidad de distribuir las labores entre un número amplio de ONG's, situación que no se da en el caso de la Federación Nacional de Cafeteros como gerente zonal para el área rural. Para hacer más efectivo el proceso, en el informe se aboga por una reducción de las gerencias zonales, de manera que tengan un manejo transversal especializado por temática (vivienda, temporalidad, tejido social, reconstrucción de infraestructura pública y reactivación económica y generación de empleo). En igual sentido la Corporación Diálogo Democrático ha propuesto la organización de una gerencia para la participación comunitaria que impulse con las gerencias zonales, las alcaldías y las ONG's locales la promoción de una participación democrática de carácter integral.⁷⁸ Incluso puede plantearse, con la zonificación actual, que el FOREC

75. Es el caso particular del municipio de Quimbaya en el que este hizo la adquisición del lote, pero el Fondo no había hecho los desembolsos necesarios para el adelanto de las obras de infraestructura y urbanismo ni el pago de los subsidios que se consignarían en la gerencia zonal (Cámara Junior) para la ejecución del programa de vivienda.

76. Nodo Universidad del Quindío, Informe de evaluación y seguimiento y aspectos generales del proceso de reconstrucción, Armenia, agosto 25 de 1999.

77. La zonificación descentralista adoptada en Armenia contrasta con la zonificación centralizada que se aprobó para las 10 poblaciones del norte del Valle del Cauca, cuyo programa de reconstrucción es adelantado por el Fondo de Solidaridad por el Valle. Igualmente contrasta con el extenso territorio (zona rural cafetera y no cafetera) asignado a la Federación Nacional de Cafeteros.

78. *Repensar el proceso de reconstrucción*, La Crónica, Armenia, 13 de enero de 2000, página 8 A.

lidere la transversalidad de algunos de los programas comunes a varias gerencias zonales con miras a evitar su fraccionamiento presupuestal. Por ejemplo, de \$3.774 millones apropiados en once zonas para el *Taller de la Ciudad*, \$2.152 millones estaban en el PAZ de la zona 11 a cargo de ACODAL.

En cuanto al papel positivo de algunas entidades que han manejado programas transversales, tales como la Federación Nacional de Cafeteros, Bienestar Familiar, INVÍAS, la Red de Solidaridad Social y las Sociedades Seccionales de Arquitectos, en el informe de monitoreo se han argumentado como razones para dicho resultado su experiencia temática y capacidad organizacional, el conocimiento de la institucionalidad local y la delegación amplia de funciones por parte del FOREC. Ello hace que la Universidad favorezca más su propuesta de un esquema de especialización temática para el caso de Armenia, pero no la generaliza para el resto de los municipios afectados, algunos con coberturas amplias como Calarcá y su corregimiento de Barcelona y el área metropolitana de Pereira - Dosquebradas.

En materia de la veeduría del proceso, un sondeo efectuado a la ciudadanía en los días del 8 al 10 de septiembre de 1999 mostró que al 63.8% de los encuestados le parecía lento el proceso de reconstrucción en Armenia, que el 66.8% estimaba que no había sido tenido en cuenta en dicho proceso y que el 19.6% creía que a Armenia la visualizaban en el país como una ciudad destruida, en tanto que un 17.5% consideraba que la ciudad iría a progresar.⁷⁹ Como respuesta a estos resultados, se sugirió que el Fondo y las diferentes gerencias zonales creasen canales abiertos de participación en los que la comunidad presentase sus propuestas e inquietudes. Es así como en una encuesta posterior acerca de las prioridades y tendencias que tendría la reconstrucción en Armenia, los ciudadanos resaltaron que un elemento clave era aprovechar la actual circunstancia para cambiar la ciudad, aspecto que por su importancia debería ser considerado en la redefinición del plan de ordenamiento territorial. Además propusieron que se efectuasen acciones concretas en reactivación económica

y comercial, espacios públicos, desarrollo vial, recuperación de las iglesias como referentes simbólicos de la ciudad y una oferta cultural ampliada.⁸⁰

COMENTARIOS AL PROCESO DE LA RECONSTRUCCIÓN

El proceso de reconstrucción del Eje Cafetero se ha constituido en un ensayo de aprendizaje o modelo para futuras y no deseables tragedias,⁸¹ e incluso para zonas en conflicto,⁸² pero es a la vez un intento por superar esquemas basados en el *status quo* político y administrativo dentro de la esfera gubernamental. Como se mencionaba, el modelo trata de sustraer el manejo político tradicional que ha viciado a otros proyectos de reconstrucción y que han generado frustraciones en la comunidad y reemplazarlo por uno que confíe más en el concepto de la solidaridad.⁸³ Es por ello que se ha acudido a las ONG's, supuestamente más motivadas por su voluntad de servicio a la comunidad, a que asuman la responsabilidad de la reconstrucción mediante la organización de la sociedad civil. Un segundo aspecto referente a las ONG's es su sentido del no lucro, por lo que los esfuerzos irían a estar más dirigidos a satisfacer las necesidades comunitarias, en vez de que prevalezcan sentimientos mercantiles en su gestión o el pago de favores partidistas o la subordinación a determinadas consignas políticas. En resumen, es un modelo de gobernabilidad⁸⁴ o de gestión de lo público orientado por la sociedad civil, en el que el Estado decide entregarle a las ONG's el manejo contractual de la ejecución del programa de reconstrucción en las zonas afectadas, a la vez que reclama de estas organizaciones su compromiso de hacer la interlocución, socialización y refrendación de todo el proceso.⁸⁵

El modelo organizacional de la reconstrucción es innovador desde su núcleo principal. El FOREC es básicamente una cuenta que recoge los diferentes recursos provenientes del presupuesto del Gobierno Nacional, incluidos los crediticios, más aquellos originados en las donaciones nacionales y extranjeras. Esta cuenta tiene una estructura

79. Villegas, Adriana. *Ideas para reconstruir el Eje Cafetero*. El Espectador, Santafé de Bogotá, página 11 A, 25 de octubre de 1999. Sondeo de 25 preguntas abiertas realizado a 253 habitantes de Armenia por estudiantes de la Facultad de Comunicación Social y Periodismo de la Universidad del Quindío para el proyecto *Voces Ciudadanas por la Reconstrucción de Armenia*.
80. Corredor Cure, Ricardo. *Los ciudadanos de Armenia le proponen a su ciudad*. Ejemplar, Armenia, Año 1, Número 4, diciembre de 1999, página 8. Verse también: *Editorial: Un resultado positivo*, La Tarde del Quindío, Armenia, noviembre 25 de 1999.
81. A raíz de la avalancha ocurrida en la ciudad de Caracas en diciembre de 1999, el gobierno de Venezuela ha estado interesado en conocer el modelo de gestión del Fondo en lo referente a la recuperación del Eje Cafetero después del sismo de enero de 1999.
82. Dada la experiencia del modelo de gestión desarrollado en la reconstrucción del Eje Cafetero, el Gobierno Nacional contempla la posibilidad de entregar los recursos del Plan Colombia a organizaciones no gubernamentales con el fin de garantizar la transparencia del proceso. FOREC, *Modelo del FOREC será replicado en el Plan Colombia*, Boletín de Prensa, Armenia, marzo 9 del 2000.
83. Los recientes desastres naturales en otras partes del mundo (el terremoto en Taiwán, el huracán Mitch en Centroamérica y el terremoto de Turquía) enseñan que el costo humano es tan alto como el costo de la reconstrucción en la que, inevitablemente, unos pocos sacan provecho de la desgracia de muchos. *El lado oscuro de los desastres naturales*, Diario Mundial, noviembre 1999, separata especial preparada por La República, Santafé de Bogotá, noviembre 28 de 1999.
84. Concepto expresado por el Director Ejecutivo del FOREC, Everardo Murillo S, en entrevista contenida en: *Reconstruyendo con la ciudadanía*, Caja de Herramientas, Año 8, No. 67, Bogotá, Diciembre de 1999, página 7.
85. En el informe de la Contraloría General de la República sobre el primer año de gestión del programa de reconstrucción, se manifestaba que el modelo aplicado por el FOREC "ha permitido canalizar adecuadamente el aporte de la valiosa experiencia de las organizaciones comunitarias y un bajo nivel de gastos de funcionamiento y de burocracia... Se trata de un esquema que incrementa notoriamente el capital social del país". Aducía además que este esquema de colaboración entre la sociedad civil y el Estado "ha impedido agudos procesos de corrupción, manejo clientelista de los recursos e intromisión de los intereses electorales en los programas". En: Ruiz, Juan Antonio y Palacios Ávila, Camilo. *Modelo de reconstrucción: blindado contra la corrupción*, Caja de Herramientas, Año 9, No. 69, Bogotá, marzo del 2000, p.p. 10-11.

administrativa simple, en el sentido que su Consejo Directivo y la Dirección Ejecutiva están comprometidas con la formulación de políticas y la identificación de los mecanismos que las hagan viables. En materia de la formulación, el Consejo traza los grandes lineamientos de la reconstrucción y orienta sus acciones; su responsabilidad es ejercida de manera plural por personas del sector privado y por delegados de las instancias gubernamentales que actúan a nombre de los niveles territoriales. Si bien el sector privado es vocero del Presidente de la República, su escogencia ha sido pensando en el probable aporte de su gestión gerencial dadas sus entidades de origen; es el caso de la Federación Nacional de Cafeteros por su conocimiento de la zona afectada y experiencia administrativa. Por el lado de la representación gubernamental, la presencia del Departamento Nacional de Planeación asegura la coherencia del plan de reconstrucción con el Plan Nacional de Desarrollo y, por ende, los recursos presupuestales. Respecto al Gobernador de Risaralda y el Alcalde de Armenia actúan en representación de los gobernadores y alcaldes de la región, aunque podría existir un sesgo de favorecimiento para sus colectividades de origen, como también puede darse hacia la Federación Nacional de Cafeteros, como gerencia zonal, de parte de los miembros provenientes del sector cafetero.

En cuanto a la Dirección Ejecutiva del Fondo, su organigrama consulta un esquema de coordinación institucional y territorial y una gestión delegada en las ONG's, las que finalmente son las responsables en el terreno local por la ejecución de la reconstrucción. En atención a que el Fondo las provee contractualmente de recursos presupuestales se origina una relación de responsabilidad mutua por el éxito del proceso. Las ONG's están comprometiendo su prestigio y el FOREC está poniendo a prueba la validez del modelo, el que está dotado de mecanismos de veeduría que aseguran su transparencia. Se parte, entonces, de una necesidad de mostrarle a la comunidad un manejo correcto de los recursos que le han sido confiados y una acertada gestión en pro de sus intereses.

En síntesis, el proceso de la reconstrucción tiene muchos actores visibles: el FOREC, las ONG's, los departamentos y municipios con sus autoridades a la cabeza, las distintas veedurías y la comunidad, lo que lo hace complejo y que demanda que la responsabilidad sea compartida. En sí el modelo está diseñado para ser transparente puesto que los recursos son manejados mediante fiducia; hay un solo ordenador del gasto como responsabilidad del Consejo Directivo del Fondo, que es un ente plural; y hay un único

gestor del gasto, que es el Director Ejecutivo del FOREC,⁸⁶ encargado de coordinar la ejecución del programa con cada una de las ONG's y entidades contratistas. Implícito en este andamiaje se encuentra la armonía que debe existir entre las distintas instancias comprometidas con la reconstrucción, que haga sentir palpable el proceso en la región y en la comunidad y que cree las bases para generar una dinámica sostenible de desarrollo.

Pero también el modelo de la reconstrucción confronta algunos riesgos:⁸⁷ uno de ellos se deriva del próximo debate electoral que se dará en el segundo semestre de 2000 y que podría desembocar en una polarización entre los amigos y enemigos del FOREC⁸⁸. Este riesgo sería menor en la medida que la intermediación política en la reconstrucción sea igualmente menor, complementándose con una clara separación que efectúe la comunidad entre los intereses partidistas y el proceso propio de la reconstrucción, que es neutral y de beneficio directo para la colectividad. Otro riesgo es el financiero, y en particular el recaudo del impuesto del dosXmil, que está en línea con la reactivación económica del país. De no darse el estimativo del recaudo, el FOREC, para entonces, debería tener completamente financiado los programas de subsidio de vivienda y las contrataciones para la infraestructura institucional, física y social, mientras que los proyectos productivos, generación de empleo, medio ambiente, etc. podrían quedar como un componente necesario de la reconstrucción que requeriría una financiación extra. Sin embargo, correrían peligro aquellos programas zonales que contemplan una reconstrucción integral que favorece un desarrollo sostenible y en los que las acciones físicas son sólo un componente.⁸⁹ Y un último riesgo, es el asociado con la coexistencia de numerosos frentes de trabajo, en particular los vinculados a los programas de vivienda, que podrían acarrear especulaciones con los precios de la tierra y de los materiales de construcción, encarecimiento de la mano de obra, deterioro ambiental e incumplimiento de las normas contenidas en los planes de ordenamiento territorial.

Pero el mayor riesgo fue el que se desprendió de la sentencia de la Corte Constitucional al declarar inexecutable la Ley del Plan, incluyendo lo pertinente a la reconstrucción del Eje Cafetero, en particular el impuesto del dosXmil y la estructura de estímulos tributarios a la inversión privada, lo que generaba serias dificultades al proceso puesto que el impuesto ha sido un elemento constitutivo de su financiación presupuestal mientras que los estímulos son considerados necesarios para la reactivación económica de la región. Ante esta contingencia, el Gobierno Nacional

86. Además, para darle agilidad presupuestal al proceso de la reconstrucción la contratación que efectúe el Fondo con entidades públicas o privadas está regida por el derecho privado, independiente de su índole o cuantía y no está sujeta a las disposiciones de la Ley 80 de 1993 (Régimen de contratación del sector público). De mediar recursos de crédito externo, los contratos se rigen por las normas y procedimientos del BID y del Banco Mundial. En el caso de las donaciones recibidas de terceros con destino a la atención del desastre, no forman parte del patrimonio del FOREC ni del presupuesto general de la Nación y su manejo no está, por consiguiente, sujeto a las normas que rigen la ejecución del presupuesto público.

87. Arango, Oscar y Corredor, Ricardo. *Villegas y la reconstrucción: Modelo para armar (Segunda Entrega)*. Ejemplar, Eje Cafetero, Primera semana de febrero de 2000, Año 2, No. 12, páginas 8-9.

88. Arango Gaviria, Oscar. *FOREC, manjar para políticos*, Café 7 Días, página 18, 21 de enero de 2000.

89. Vallejo Giraldo, Fabio. *Reactivación económica: la cenicienta de la reconstrucción*, Alma Mater, Universidad de Antioquia, No. 3, Página 10, Armenia, mayo de 2000.

optó por restituir el impuesto al expedirse el Decreto 955 de mayo de 2000 que restableció el Plan de Desarrollo en su programa de inversiones mientras que la estructura de estímulos la incorporó en el Proyecto de Ley 238 de 2000 de reforma tributaria presentada al Congreso de la República. En tanto, ha surgido una nueva estructura de estímulos y una ampliación de la vigencia del impuesto del dosXmil al haber estado de por medio la discusión legislativa de la Ley Quimbaya, discusión en la que estuvieron en juego los intereses políticos de cada una de las jurisdicciones regionales como también el campo de maniobra fiscal del Gobierno Nacional.⁹⁰

Concomitante con lo anterior, la marcha del proceso de la reconstrucción se ha visto entorpecida por factores de inexperiencia,⁹¹ exclusión e incomprensión. El país no contaba con la experiencia para el manejo de este tipo de tragedias, que en el caso del Eje Cafetero comprometió buena parte de la vivienda construida y de la infraestructura institucional y física. Fuera de un real sistema para la prevención y atención de desastres, en Colombia no existía una organización especializada que asumiera la reconstrucción integral de la región, lo que trató de subsanarse con la creación del FOREC. Por razones obvias, y no obstante los lineamientos de ejecución que le dictaba su Consejo Directivo, el Fondo tenía que ir diseñando su propia carta de navegación y construyendo un sistema de procedimientos, carencias que lo condujeron a un cierto grado de improvisación con las subsecuentes equivocaciones, correcciones y ajustes y que dieron lugar a críticas de parte de la opinión pública. La inexperiencia también ha sido propia de las ONG's vinculadas al proceso como gerentes zonales, organizaciones que por tradición han sido fuertes en temas sectoriales, o en desarrollo del tejido social, o en participación ciudadana, o en formación y capacitación, etc., mas no en abordar un proyecto de estas características de una manera integral y mucho menos de contratar con el Estado, a nombre de la sociedad civil, la producción de bienes públicos y colectivos (vivienda, infraestructura, tejido social, reactivación económica, etc.).

Respecto al factor de la exclusión, ha radicado al interior del propio Consejo Directivo del FOREC, en cuya composición no aparece la representación de dos actores institucionales muy representativos: la población damnificada y la sociedad civil, ésta última desde el ángulo de las ONG's que actúan como gerentes zonales. Aunque su exclusión no ha obedecido a un acto deliberado en el decreto de conformación del Consejo, de hecho el principio de participación ciudadana no ha sido correspondido en la práctica con una presencia en las instancias decisorias, que de haberse dado habría significado la

institucionalización y legitimidad del proceso desde la base misma de la comunidad y, por ende, habría dado lugar a un mayor grado de concertación de las diferentes acciones.⁹² En cuanto a la incomprensión, se manifiesta en la actitud negativa de algunos sectores de la opinión pública hacia el FOREC, entidad que es referida como la representación del modelo de la reconstrucción. En general, esta incomprensión hacia el modelo es producto del desconocimiento que hay en una parte de la ciudadanía; de la manera cómo es difundido por algunos medios de comunicación; y del interés de un sector de la dirigencia regional tradicional, ante la pérdida de su espacio político, de deslegitimar el proceso resaltando sus debilidades, entre ellas la lentitud.⁹³

Es entendido que la urgencia de la reconstrucción es muy manifiesta y que la población damnificada reclama una pronta atención a su drama. De hecho existe la opción de proceder de inmediato, pero se corre el riesgo de favorecer acciones erráticas e inconvenientes a la larga para el desarrollo regional y municipal. La alternativa que el Fondo ha escogido ha sido la de actuar conforme a una dirección estratégica, por lo que ha preferido sacrificar cierta simpatía con la comunidad de manera temporal. Sus esfuerzos han estado, en principio, orientados al planeamiento de la reconstrucción, actividad que fuera de consumir tiempo también presupone un proceso participativo de la ciudadanía y una voluntad de concertación entre los distintos agentes involucrados en el proceso. Además, se ha dado importancia a la obtención de ciertas herramientas sin las cuales es imposible arrancar la reconstrucción y que tienen que ver con los levantamientos de la información censal, la identificación de los mapas de riesgos, la formulación de los planes de ordenamiento territorial, el manejo ambiental y la agenda de concertación social. Sobre esta base, los planes de acción zonal, de responsabilidad de cada ONG que actúa como gerente zonal, tendrán una mayor probabilidad de éxito en su ejecución. Por ejemplo, una clarificación acerca de las zonas libres de riesgo permitirá definir áreas de construcción de vivienda y de infraestructura institucional; las zonas de riesgo en cambio se podrán destinar a propósitos de espacios verdes, de recreación, control de erosión, etc.

Uno de los programas centrales de la reconstrucción es la vivienda, ya que a través de ella se solucionan las penurias de los damnificados, en particular de aquellos que quedaron sin techo. Por un lado puede convertirse en un elemento de activación de las economías local y regional; pero por el otro lado, si no se ejecuta conforme a un esquema de planificación, puede derivar en un desarrollo urbanístico caótico con tendencia a la tugurización de las ciudades y

90. *La Ley Quimbaya: máximo atractivo para invertir en el Quindío*. Ejemplar, Año 2, No. 30, Eje Cafetero, Primera semana de junio de 2000, páginas 8-9.

91. Santana Rodríguez, Pedro. *La reconstrucción en el Eje Cafetero ¿un nuevo modelo de gestión de lo público?*. Caja de Herramientas. Año 8, No. 67, Bogotá, Diciembre de 1999, páginas 6 y 7. Entrevista a Everardo Murillo S., Op. cit.

92. Santana Rodríguez, Pedro. Op. cit., p.p. 6. Arango Gaviria, Oscar. *De los planes zonales a la planeación estratégica*, FOREC - Fundación Espiral, Todos aprendemos: Apoyos conceptuales y metodológicos para la reconstrucción, Serie Textos para la Reconstrucción, Vol. II, p.p. 77, Armenia, 1999.

93. Entrevista a Everardo Murillo S., Op. cit., p.p. 7.

municipios,⁹⁴ o que en el caso de Armenia sino se da una pronta intervención de la Alcaldía en el mercado de la tierra puede entorpecer el desarrollo de los programas de vivienda de interés social.⁹⁵ Aunque el Fondo se ve cuestionado por su lentitud en la entrega de los subsidios directos a los damnificados, avivando con ello la protesta ciudadana, quizás la mayor frustración de la reconstrucción podría provenir de la incapacidad del mismo Fondo de garantizar a tiempo los recursos presupuestales. La espera de la planificación de la reconstrucción es válida, pero lo que no resultaría aceptable es la excusa de la no existencia de recursos, puesto que ha calado en la opinión pública del área afectada que el proceso está adecuadamente financiado. Además, la desesperanza de las personas damnificadas llegaría a su límite y eso podría desbordar los ánimos.

Un aspecto que han enfatizado las autoridades del FOREC es la transparencia; de ahí que hayan estimulado esquemas de monitoreo, supervisión, interventoría y veeduría ciudadana. Es preciso señalar que las observaciones que han surgido de estos esquemas de vigilancia están relacionadas con la lentitud que la reconstrucción ha tenido hasta el presente dadas las esperanzas de los damnificados y las urgencias de la reactivación de la economía. Un punto adicional de las críticas ha sido el cumplimiento de los trámites por parte de los damnificados que quieren acceder a los subsidios del FOREC y la tardanza en la entrega de los dineros. Es comprensible que el Fondo quiera asegurar el buen uso de los recursos y quizás por ello ha hecho más complejo dicho trámite, pero ante las observaciones ha aliviado algunas exigencias, modificado los porcentajes de entrega de los dineros y exigido una mayor interventoría a los proyectos de vivienda para garantizar su inversión.

Pero es la situación presupuestal la que no deja de ser preocupante, y tiene que ver con la capacidad de espera de las ONG's para emprender los programas de reconstrucción en sus respectivas áreas una vez aprobados sus planes de acción zonal. Con corte a comienzos de agosto de 1999, y sin incluir a la Federación Nacional de Cafeteros, estas entidades habían recibido una suma equivalente al 1.21% del valor contratado. Es comprensible que en su primera etapa hayan dedicado esfuerzos a la

planificación y programación de sus acciones, pero ahora no tendrían excusa ante la comunidad de no avanzar en la ejecución de los proyectos.⁹⁶ Lo más grave sucedería si algunas de las ONG's decidieran retirarse ante la coyuntura presupuestal, ya que estarían comprometiendo su prestigio; pero el problema se lo dejarían al municipio y serían sus autoridades el blanco de las críticas, sobretodo cuando se acercan los debates electorales. O en otros casos puede suceder que los Alcaldes manifiesten su insatisfacción y lancen críticas al FOREC por su rol en la recuperación, su estado de iliquidez, la realización de apropiaciones no prioritarias en contraste con el apoyo a la vivienda como el programa central, el trato discriminatorio con algunos municipios y la desidia de sus directivos por no acatar sus inquietudes, dejando en manos de las gerencias zonales el manejo de la situación frente a los damnificados.

Es explicable que el proceso de reconstrucción física se haya retrasado en razón de su fase de planeación y de la preparación de los planes de acción por las respectivas gerencias zonales. Pero es necesario admitir que no hay una adecuada sincronización entre la ejecución de la inversión contenida en estos planes de acción y el desembolso de los recursos presupuestales, primero por el Gobierno Nacional y luego por el FOREC. Aquí se ha generado un problema de prioridades en la financiación de los proyectos y es precisamente eso lo que ha suscitado otro frente de cuestionamiento a la gestión del Fondo. A manera de ejemplo, el Consejo Directivo apropió recursos a proyectos no urgentes en términos de las necesidades inmediatas de la población damnificada, aunque probablemente sí para las acciones del Fondo y para la reactivación de la economía regional, tales como los rubros de comunicaciones (\$2.508 millones) y Parque del Café (aprobación global por \$6.000 millones). Sobre este último, a raíz del desastre el parque estuvo cerrado durante tres meses que obligó a su reconstrucción y sus gastos fueron reintegrados por el FOREC en forma de una transferencia de recursos (\$2.017 millones) como apoyo a un proyecto productivo, clave dentro del desarrollo turístico regional. Pero quizás lo que mina la credibilidad del Fondo es el cabildeo que se le hizo a esta transferencia,⁹⁷ ya que con esa suma, a juicio de algunos críticos, habría sido posible

94. El fenómeno de la tugurización se agrava aún más con la presencia de los 30 alojamientos espontáneos en Armenia, en los que cerca de tres mil familias damnificadas invadieron lotes privados y públicos con sus casas reciclables y que conformaron los asentamientos de Nueva Armenia y Cristo Rey. A diferencia de las familias ubicadas en alojamientos temporales, en los que tienen la protección permanente del gobierno, aquellas otras enfrentan además la posibilidad del desalojo. Frente a esta situación, se ha acordado por parte del FOREC y la Alcaldía de Armenia la búsqueda de soluciones en torno a programas asociativos de vivienda.

95. En un estudio realizado por las gerencias zonales Fundación Restrepo Barco (Zona 1), Universidad Nacional de Colombia (Zona 13) y Fedevivienda (Zona 14) se encontró que el alto precio de la tierra y la topografía de la ciudad están restringiendo la oferta de tierras para atender las necesidades de vivienda para los damnificados, sumado al aumento considerable de los precios de los materiales de construcción y de los salarios. En: Tafur Camacho, Ferney. *Cuyabros sin tierra*. UN Periódico, Universidad Nacional de Colombia, No. 10, Página 16, Santafé de Bogotá, mayo 14 de 2000.

96. Al respecto, el Consejo Directivo ha indicado que el FOREC asume la responsabilidad frente a la agilidad de los giros de recursos de presentarse demoras en los desembolsos por parte del Gobierno Nacional, por lo que las ONG's no serán responsables de los retrasos que se ocasionen y no tendrán responsabilidad personal o patrimonial por las demoras que se presenten en las transferencias de recursos y que repercutan finalmente en el desarrollo de las obras. La responsabilidad de las Gerencias Zonales en cuanto a contratación eficaz, transparente y socialmente sostenible sigue incólume.

97. Este aspecto está consignado también en: Comité Departamental de Cafeteros del Quindío, *Monitoreo al Parque Nacional del Café*, Actualidad Cafetera, Edición No. 58, Armenia, enero - febrero 2000, página 7. En el informe de la Red de Monitoreo Social se considera que «Es necesario que el FOREC cuente con una metodología clara para priorizar y asignar recursos que generen equidad y confianza en el proceso de reconstrucción, pues las circunstancias bajo las cuales se aprobó el apoyo financiero al Parque del Café, por más justificadas que sean, generan polémicas que sugieren tratos preferenciales.»

construir 252 soluciones de vivienda de interés social a razón de \$8 millones por subsidio, costo cercano a los estimativos de construcción existentes en los municipios afectados.⁹⁸

Un blanco más de las críticas son las propias gerencias zonales, a las que se les tilda de desplazar el empleo regional,⁹⁹ fomentar la burocracia, no contar con experiencia en manejo de situaciones similares y no estar familiarizadas con la región del Eje Cafetero en razón de su procedencia geográfica.¹⁰⁰ Además se les cuestiona que la excesiva burocracia dificulta las decisiones y absorbe buena parte de los recursos que se les han asignado. Dado que la mayoría de las gerencias zonales son de fuera del área afectada, es comprensible que en principio sus cuadros directivos estén conformados por profesionales foráneos (como son los casos de Antioquia Presente, Cámara Junior de Colombia, Fedevivienda, Fundaempresa, Fundecomercio y Solidaridad por Colombia), sumado al hecho de que la región no contaba con una suficiente oferta de servicios calificados en planeación, gestión y administración empresarial, ingeniería y desarrollo social. Lo que realmente merece resaltarse es que la mayoría de las gerencias zonales son ONG's que tienen una amplia experiencia de trabajo comunitario (Minuto de Dios, Solidaridad por Colombia), o tienen una tradición sectorial (Fundecomercio, Fedevivienda, Acodal), unas actúan bajo la tutela empresarial (Antioquia Presente, Compartir, Carvajal), otras están vinculadas mediante consorcios (Vida y Futuro: Cámara de Comercio de Pereira y Confamiliar) o simplemente representan un acuerdo de voluntades (Fondo de Solidaridad del Valle). Otro caso de gerencias son las universidades de Antioquia y Nacional de Colombia, que no son ONG's sino entidades públicas con un régimen especial autónomo y que están comprometidas en el proceso de la reconstrucción bajo la figura del principio de responsabilidad y conforme al concepto de extensión solidaria.¹⁰¹ Respecto a este cuestionamiento de la burocracia en las gerencias zonales, es necesario aclarar que el pago de su nómina compromete los recursos que se le reconocen por la prestación de sus servicios, aspecto que es propio de las formas contractuales, sin que ello signifique una desviación de los dineros. Lo que sí es válido, es que cada ONG u Universidad es autónoma en su política laboral interna.

Frente a la crítica de la burocratización, podrían cuestionarse, por un lado, la zonificación de Armenia que

ha preferido unas áreas de menor cobertura territorial y poblacional; y, por el otro lado, la diversidad de temáticas relacionadas con aspectos organizacionales, psicoafectivos, sociológicos, económicos y físicos que las gerencias zonales deben considerar en sus respectivos planes de acción y que obligan al empleo de personal calificado. Quizás no estamos acostumbrados a tratar los procesos de manera descentralizada e integral, puesto que la recuperación no es sólo física, compromete también al ser humano y requiere la articulación de numerosas instancias. Es preciso señalar que la región se favorecerá en el largo plazo con la adopción de nuevas tecnologías de administración y gestión que han traído las mismas gerencias zonales, a la vez que se les brinda la posibilidad de una nueva experiencia laboral, configurándose así un trato en el que ambas partes son gananciosas.

Hay otros aspectos, no muy debatidos, que ameritan mencionarse y que se relacionan con la validación de las cifras censales y los planes de acción zonal. Estos fueron elaborados para el bienio 1999-2000 conforme a la información estadística disponible, en particular la del DANE, y fueron aprobados por el Consejo Directivo del Fondo en el último trimestre de 1999. En noviembre fue divulgado el censo del Ministerio de Desarrollo sobre los inmuebles urbanos afectados, que aunque sustancialmente no difiere de las otras cifras censales si obliga a replantear los estimativos financieros de algunos de los proyectos, en especial los de vivienda. Además, este replanteamiento ha estado también supeditado a los resultados ya conocidos de los estudios de vulnerabilidad y condicionado a los lineamientos de los nuevos planes municipales de ordenamiento territorial, que sumado a la baja ejecución presupuestal en la vigencia de 1999 conduce a que la real ejecución del programa de reconstrucción en cada uno de los municipios probablemente se difiera para el bienio 2000-2001. Es en este período en donde el papel protagónico de la reconstrucción estará en manos de las ONG's, reclamando del FOREC un ambiente administrativo favorable de racionalidad y celeridad, sobretodo para el manejo de los subsidios. Se complementa además con la necesidad de que sea un ente proactivo y constante en la interventoría y seguimiento de la gestión de las gerencias zonales. Sin embargo, queda el interrogante de si estas gerencias van más allá del 31 de diciembre de 2000 como fecha contractual pactada, máxime cuando buena parte

98. Centro de Investigaciones La Tarde - CITAR, *Otro malgasto al estilo FOREC*, La Tarde de Risaralda, Pereira, página 5 A, 18 de noviembre de 1999.

99. Una forma de desplazamiento del empleo regional está ligada con las restricciones establecidas por la banca multilateral (BID y Banco Mundial) para la contratación con cargo a los recursos del crédito y que tienen que ver con la capacidad financiera de las empresas (activos totales / valor contratado) para respaldar las obras y servicios que les sean adjudicados mediante procesos de libre competencia, proporción que se logró disminuir de 1.5 a 1, para que las empresas regionales fuesen elegibles para contratar. Sin embargo, existe la opción de que las empresas regionales se asocien, sobretodo aquellas que no cumplan con los requisitos exigidos. Lo mismo se da para la contratación de interventorías y consultorías mediante licitación pública internacional, ya que el tope de US200.000 probablemente deje por fuera a varias de las empresas nacionales.

100. Las 32 gerencias zonales, incluida la Corporación Viva la Ciudadanía, más el FOREC, tenían a noviembre de 1999 una nómina de 1.290 empleados, de los cuales 270 eran foráneos, o sea el 21% del total. Estas cifras no incluyen contrataciones de personal relacionado con las obras físicas, que en su totalidad proviene de la zona. Un desglose por gerencia zonal está consignado en: FOREC, *ONG: Empleo para la región*, Ejemplar, Año 1, Número 2, Armenia, noviembre de 1999.

101. Cardona Arteaga, John, *Editorial: La Universidad de Antioquia no es una ONG*, Alma Mater, Universidad de Antioquia, No. 3, Página 2, Armenia, mayo de 2000.

de los proyectos comenzaron a ejecutarse a partir de noviembre de 1999 y algunos terminarían de ejecutarse en el 2001, e incluso en el 2002 según el comportamiento de las disponibilidades presupuestales del Gobierno Nacional.

Aunque ha sido abordado tangencialmente, el programa de la reconstrucción está diseñado para ser adelantado en cuatro años: 1999 - 2002, con mayor énfasis en los tres primeros años, lo que hace del FOREC una entidad transitoria. De hecho, en su decreto de creación se estipuló que cuando hubiese cumplido con su objeto (financiación y realización de las actividades necesarias para la reconstrucción económica, social y ecológica de la región del Eje Cafetero) sería suprimido por el Gobierno Nacional conforme al numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política. Dada esta futura y probable situación, es igualmente clave mencionar un tema conexo, cual es la sostenibilidad del proceso en términos del desarrollo para la región una vez finalice el programa de la reconstrucción. En consecuencia, habría que asegurar qué entorno organizacional sería el indicado para seguir en cada región la dinámica generada de crecimiento. Lo que es factible es que el FOREC, como ejercicio de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, está generando el nacimiento de nuevas formas de organización social y política, que sumadas a la solidez del capital humano representado en las Juntas Administradoras Locales, los Consejos Territoriales de Planeación y las Corporaciones Autónomas, entre otros entes regionales, posibilitarán los nuevos ejercicios de participación ciudadana. Es indudable que el capital social de la región se ha fortalecido mediante el surgimiento de nuevos liderazgos y el afianzamiento de las organizaciones preexistentes y emergentes que se ha traducido en una mayor capacidad de las instituciones civiles y los dirigentes de la comunidad para intervenir en las tareas de la planeación, la ejecución y el control de la reconstrucción.¹⁰²

Ligado al proceso de la reconstrucción está la misma reactivación económica de la región, cuyo optimismo presente está cimentado en el comparativo que suele hacerse con la bonanza cafetera de los años setenta. A precios de 1999 ingresaron al Quindío recursos por un billón de pesos durante el período 1975-1978 que generaron beneficios de corto plazo pero que no propició una base productiva, distinta a la caficultura, que posibilite un desarrollo sostenido.¹⁰³ De nuevo se da la oportunidad de recibir una suma similar o mayor, pero que tiene claras diferencias. Aquella consistía en recursos provenientes de precios internos de compra de café bastante remunerativos y que se irrigan a la economía regional vía los productores. Era de origen privado y agrícola y favoreció la reconversión de la caficultura de ese entonces. En la actual situación los recursos tienen un origen estatal, que son apropiados

por el Gobierno Nacional para ser invertidos en vivienda que beneficia a segmentos de la población, en su mayoría de los estratos bajos. Además, hay una asignación cuantiosa en infraestructura institucional. Por ahora el programa de la reconstrucción es temporal y ampliamente generador de empleo, pero una vez terminado se interrumpe la dinámica del crecimiento si no es retomada por otros sectores de la economía.

A manera de experiencia, en el caso de la reconstrucción de Popayán,¹⁰⁴ como respuesta al sismo de 1983, se observó que existió un acelerado proceso de construcción pública y privada en los años 1983 y 1984 pero que no generó el impulso necesario que permitiese retroalimentar un ritmo de crecimiento acorde con las necesidades de una población cada vez más numerosa. Ello llevó a plantear en el estudio citado «que si las políticas de reactivación de una comunidad en crisis por fenómenos naturales, no se acompañan de programas de fomento complementarios e intensivos en el sector productivo, muy pronto se dará una parálisis en la actividad de su economía». Ante ello, como parte de la estrategia de sostenibilidad y equidad, el FOREC estima que la generación de empleo que se da con la reactivación económica resulta ser un requisito para la construcción de un modelo de desarrollo que trascienda el corto plazo y dé cuenta de una perspectiva regional a través de la promoción de la competitividad mediante el fortalecimiento de las unidades productivas y puesta en marcha de procesos de especialización técnica.¹⁰⁵

Con miras a que la presente dinámica de inversión pública genere un crecimiento sostenible en términos del empleo y los ingresos se ha creído conveniente enlazarla con un plan estratégico, que sería como un pacto de gobernabilidad producto de un consenso en el que estén definidos el tipo de sociedad futura que se construiría y la sostenibilidad de la inversión mediante la asignación de los recursos. El actual programa de reconstrucción tiene una duración de cuatro años, 1999 - 2001, pero sentará las bases para prospectar un plan de mediano y largo plazos que considere a la economía regional como un todo, a la vez que propiciará un escenario de búsqueda de recursos públicos para proyectos productivos. De manera que la reconversión del actual esquema de caficultura, el desarrollo de los sectores agropecuario, industrial, turístico y de servicios y el manejo de la variable ambiental, etc. serían temas de permanente discusión en los planes de desarrollo departamental y municipal y de ordenamiento territorial y en los perfiles de inversión sectorial. La ocasión se presta para redimensionar la región y prospectarla a un futuro deseable para sus habitantes, por lo que se impone cada vez más la necesidad de la participación de la sociedad civil y de los gremios en la concertación de las líneas directrices, aspecto que el actual modelo de reconstrucción está

102. Arango Gaviria, Oscar. *El Modelo de la Reconstrucción*, Ejemplar, Eje Cafetero, Año 2, No. 11, Páginas 18-19, Cuarta semana de enero de 2000.

103. Mejía Urrea, César Augusto, *Gestión para el cambio*, Café 7 días - Eje Económico, página 2, septiembre 24 al 30 de 1999.

104. Ramírez Delgado, Darío; Trujillo Figueroa, Jorge; Valencia Barrera, Gonzalo Alberto. *El sistema financiero en la reconstrucción de Popayán 1983-1988*, Revista del Banco de la República, Banco de la República, Bogotá, Primera parte: marzo 1989, páginas 23 - 57, Segunda parte: abril 1989, página 37 - 50.

105. FOREC, Informe del primer año de gestión del FOREC: Segunda Parte, www.forec.gov.co, páginas 52 y 53, Armenia, mayo de 2000

pretendiendo inculcar en la mentalidad de la población y de sus cuadros directivos.¹⁰⁶

Aunque se había mencionado, parte esencial de la sostenibilidad del proceso ha estado fundada en los estímulos a la inversión privada en materia de crédito y exenciones fiscales contenidos en la legislación de emergencia y en la derogada Ley del Plan. Al ser restituida la estructura de estímulos tributarios vía el Legislativo mediante la aprobación de la Ley Quimbaya, fue necesario señalar y prever que este conjunto de estímulos no debería tornarse en un esquema que promoviese el establecimiento temporal de empresas tipo golondrina que usufructuasen el tratamiento preferencial, lo que iría en contravía de la misma sostenibilidad del crecimiento. Por ello, a juicio de algunos analistas, más que haber propendido por un esquema de beneficios debería haberse procurado un marco legal de competitividad regional que avizorara un horizonte de muy largo plazo y que convirtiese a la región en un escenario de producción de bienes y servicios para la economía internacional mediante acciones como la educación de la población, la formación de capital financiero y la absorción de tecnología.¹⁰⁷ Este planteamiento está en línea con los resultados de la experiencia de la aplicación de la Ley Paez en el departamento de Cauca, en el sentido de que nuevas leyes de estímulo a zonas de desastre deben potenciar la cultura productiva imperante en la región, favorecer empresas orientadas a la exportación y propender por un compromiso empresarial en acciones que impidan la generación de problemas sociales más graves que los

existentes antes de las tragedias.¹⁰⁸ De todas maneras, ante la existencia de la Ley Quimbaya compete a las autoridades regionales gubernamentales y económicas la conjunción de esfuerzos con miras a un aprovechamiento ordenado y regulado de la actividad sectorial incentivada conforme a las pautas contenidas en los planes de ordenamiento territorial y en los planes de desarrollo departamental y municipal.

Podría decirse, a la luz de todos estos comentarios, que el esquema organizacional del modelo de la reconstrucción está bien concebido; que la participación de las ONG's es valiosa puesto que aportan experiencia administrativa y que las motiva la solidaridad, que es el motor que impulsa la reconstrucción; que el compromiso del Gobierno Nacional ha sido fuerte, al menos en sus planteamientos, pero que puede debilitarse si no se garantiza un ordenado flujo de los recursos presupuestales; que la región afectada confronta un reto en su desarrollo, de ahí la importancia que deba dársele a los planes estratégico y de ordenamiento, al esquema de incentivos y a las perspectivas de inversión sectorial de cara al nuevo milenio; que la clase dirigente regional tiene la oportunidad de aprender de las ONG's y del proceso y que está ante el reto de trabajar por unas nuevas regiones y unos nuevos municipios, pero también por un nuevo habitante. El proceso de la reconstrucción recién ha empezado, pues ya se vislumbra el tránsito de la planificación a la ejecución; de manera que hay bases seguras para el logro de los fines propuestos.

106. Para una mayor información puede consultarse en: (1) Coyuntura Política, Corporación Diálogo Democrático - Universidad del Quindío, Bogotá, Octubre de 1999; Polanía R., Eddie. *Hacia un modelo participativo de reconstrucción*, páginas: 19-21; Ramírez Mejía, Javier. *Del terremoto al desarrollo sostenible*, páginas 22 - 24. (2) Razón Económica, Sociedad de Economistas del Quindío, Armenia, Año 6, No. 10, Julio - Diciembre de 1999; Polanía R., Eddie. *El Quindío: ¿Del milagro a la desgracia?*, páginas 11 - 16; Ramírez Mejía, Javier. *Algunas reflexiones para pensar una recuperación de nuestra región que vaya más allá de lo urgente*, páginas 7 - 10; Comité Técnico Proyecto Visión y Plan Estratégico Quindío 2020. *Visión y Plan Estratégico Quindío 2020*, páginas 27 - 32. (3) Vallejo Giraldo, Fabio. *Reactivación económica: la cieniente de la reconstrucción*, Alma Mater, Universidad de Antioquia, No. 3, Página 10, Armenia, mayo de 2000.

107. Opinión expresada por Luis Carlos Villegas E, Presidente del Consejo Directivo del FOREC, en: Arango, Oscar y Corredor, Ricardo. *Villegas y la reconstrucción: Modelo para armar (Segunda Entrega)*. Ejemplar, Eje Cafetero, Primera semana de febrero de 2000, Año 2, No. 12, página 9.

108. Opinión expresada por José Ramón Burgos, Secretario de Desarrollo Económico del Departamento del Cauca: *Las enseñanzas de la Ley Paez: Oír antes de actuar*, El Espectador, página 5-B, Santafé de Bogotá, 31 de enero de 1999.