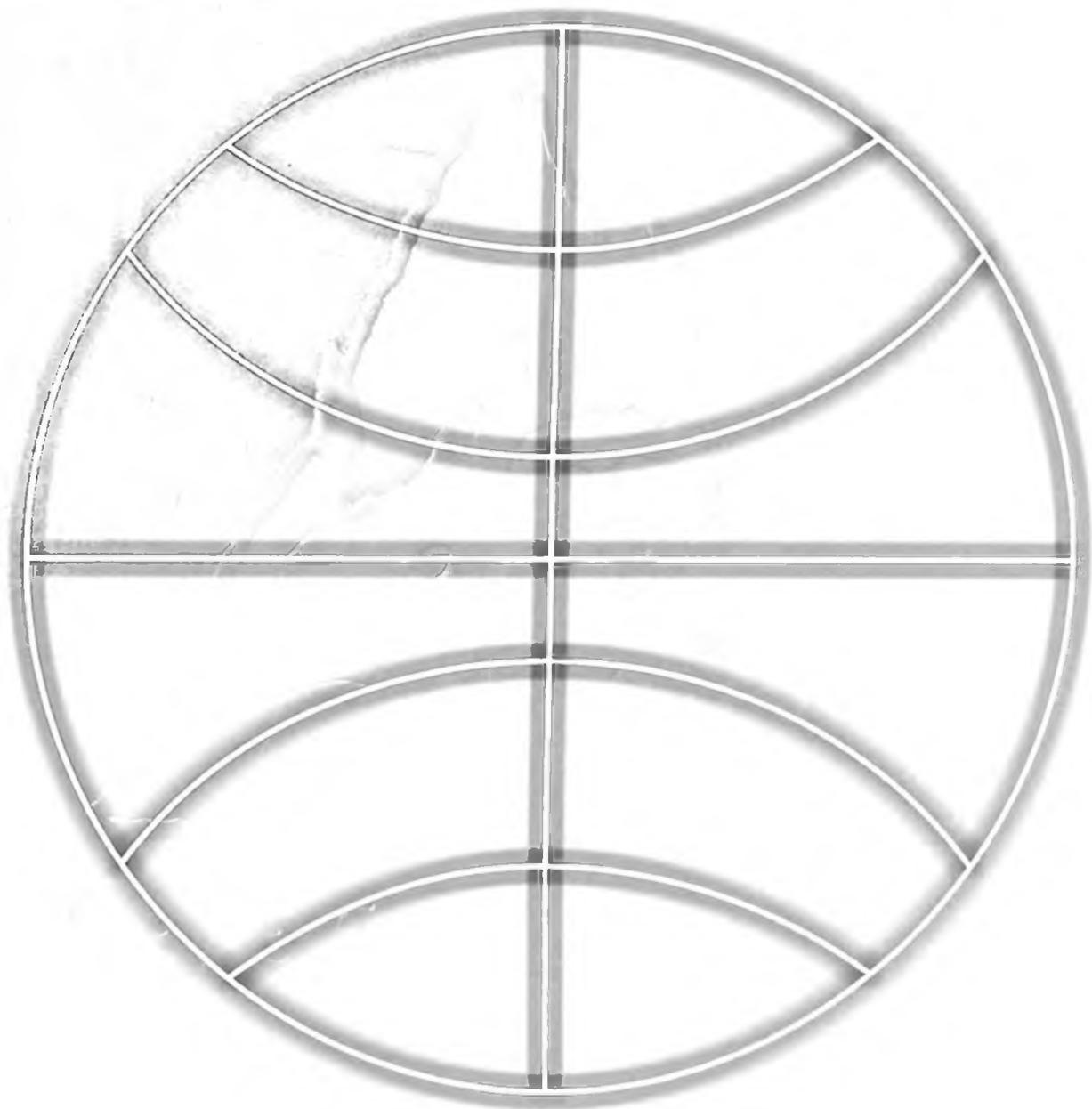


---

**FEDERACION NACIONAL DE  
CAFETEROS DE COLOMBIA**



**Ensayos sobre**

**ECONOMIA CAFETERA**

---

**No. 15**

# Ensayos sobre ECONOMÍA CAFETERA

---

## DIRECCIÓN

Gerencia General Federación

---

## CONSEJO EDITORIAL

Jorge Cárdenas Gutiérrez  
Hernán Uribe Arango  
Emilio Echeverri Mejía  
Diego Pizano Salazar  
Ricardo Avellaneda Cortés  
Andrés Lloreda Londoño

---

## EDICIÓN Y REDACCIÓN

José Chalarca

---

DIAGRAMACIÓN Y  
FOTOCOMPOSICIÓN  
Milenum Imagen Creativa

---

## IMPRESIÓN

Milenum Imagen Creativa  
Tel.: 2591034

---

**Año 12 No. 15**

**Enero - Diciembre 1999**

---

La opinión de los colaboradores no compromete el pensamiento de la *Federación Nacional de Cafeteros* y es de su exclusiva responsabilidad.

---

---

## EDITORIAL

LA CALIDAD DEL CAFÉ COLOMBIANO Y SU NUEVO RETO

**Jorge Cárdenas Gutiérrez**

**5**

---

40 AÑOS DEL SERVICIO DE EXTENSIÓN

**Carlos Alberto Saldías Barreneche,**  
**Carlos Mario Jaramillo Cardona**

**7**

---

EXTENSIÓN AGRÍCOLA - RETOS GENÉRICOS E  
INGREDIENTES PARA LAS SOLUCIONES

**Gershon Feder**  
**Anthony Willet**  
**Willem Zijp**

**27**

---

¿COMERCIO INJUSTO? LA BRECHA CRECIENTE ENTRE  
LOS PRECIOS MUNDIALES Y DOMÉSTICOS EN LOS  
MERCADOS DE PRODUCTOS BÁSICOS DURANTE LOS  
ÚLTIMOS 25 AÑOS

**Jaques Morisset**

**53**

---

ACCIONES PARA LA RECONSTRUCCIÓN DEL EJE  
CAFETERO: MEMORIA COLECTIVA DE UN PROCESO

**Gonzalo Alberto Valencia**

**69**

---

REPERCUSIONES ECONÓMICAS E INSTITUCIONALES  
DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA

**Roberto Steiner**  
**Alejandra Corchuelo**

**113**

---

ANEXO ESTADÍSTICO

**139**

---

## La calidad del café colombiano y su nuevo reto \*

*Jorge Cárdenas Gutiérrez*

Hace ya cuarenta años que Colombia, con una gran visión del futuro, decidió que su café debería situarse en el más alto nivel de calidad del mundo. Desde entonces, la Federación Nacional de Cafeteros ha venido adelantando una campaña para educar al productor sobre los diferentes factores que influyen en la calidad del grano, y al consumidor, sobre las características del producto colombiano asociándolas con una calidad superior.

Gracias a la campaña de publicidad y promoción a través de la figura de Juan Valdez que representa al típico cafetero colombiano, a unas normas y mecanismos de exportación incluyendo un eficiente control de calidad, que responden bien a las necesidades de quienes participan en el negocio cafetero, y en general, a una sólida estrategia de comercialización, el Café de Colombia ha logrado un destacado y reconocido posicionamiento en los mercados internacionales que le ha generado un mejor precio y mayores ingresos a la industria cafetera del país.

Colombia fue el país pionero en el esfuerzo para diferenciar su café de otros orígenes, pero hoy, muchos países apuntan al mismo objetivo y quieren ser reconocidos por la calidad de su producto. Los niveles de producción exceden a un consumo que muestra poco dinamismo y esta circunstancia deprime los precios.

En este mercado, el sector que crece y que además tiene un importante potencial de crecimiento es el de los cafés de excepcional calidad. En gran parte esto se explica en la tendencia actual de los consumidores hacia estilos de vida más sanos,

mejores dietas y alimentos saludables de mayor calidad, naturales y amigables con el medio ambiente. En Estados Unidos, el mercado de los cafés especiales alcanza ya 3.5 millones de sacos, 19 por ciento del consumo total de ese país, y en el mundo, 7 millones de sacos, es decir, cerca del 10 por ciento del consumo total en los países importadores.

### EL NUEVO RETO

Por eso, el café colombiano debe mantener los más altos estándares de calidad. Si se defienden esos niveles que lo hacen diferenciable de otros tipos de café y además, subimos un peldaño más en la pirámide de la calidad, y entramos de lleno en el nicho de los cafés de origen específico, los gourmets, los orgánicos y los cafés especiales, donde los consumidores están dispuestos a pagar más por el producto, la industria cafetera colombiana recibirá mayores ingresos.

El reto entonces, es lograr que por lo menos un 20 por ciento de la exportación cafetera colombiana, llegue a esos segmentos del consumo, aprovechando el reconocimiento que nos hacen los países consumidores como el país productor de el mejor café del mundo.

Para asumir este compromiso, el país cuenta con productores capacitados, se conocen las condiciones del cultivo y se tienen instituciones que han demostrado su capacidad para manejar las diversas coyunturas del mercado cafetero.

Debemos seguir trabajando en la Investigación y la Extensión Agrícola que le dan un apoyo estratégico

\* Recoge las ideas expuestas por el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en la teleconferencia del 10 de agosto de 2000.

a la caficultura e igualmente, en el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de las numerosas familias cafeteras.

A pesar de no contar con una sustentación en el mercado externo al romperse el Acuerdo Internacional del Café en 1989, la Federación ha mantenido la defensa del ingreso del productor, mediante la garantía de compra de la cosecha a un precio mínimo de sustentación y además, los programas de inversión social, infraestructura física, protección ambiental y las políticas relacionadas con el crédito, comercialización, investigación y asistencia técnica entre otras.

Se dio una solución efectiva a la deuda de los caficultores mediante los programas de alivio y refinanciación cafetera 2000, y ante la falta de capital de trabajo de muchos caficultores, se puso en operación un sistema para compra de parte de la cosecha de cada productor con calificación A y B ante el sistema bancario con pago inmediato y entrega futura del café máximo en un año.

Adicionalmente se está trabajando en el programa de compras para entrega futura a 3 años, exclusivamente para amortizar deudas cafeteras.

Para garantizar un ingreso adecuado al caficultor, se puso en marcha un programa de reestructuración de la caficultura colombiana que busca hacerla más eficiente en todos los procesos, desde el caficultor y la finca pasando por la logística de exportación hasta los aspectos organizacionales. Igualmente, se acordó una política que busca disminuir al máximo los costos institucionales, para liberar recursos que permitan trasladar al precio interno el máximo del ingreso externo.

Se ha hecho un gran esfuerzo para financiar la tarea de promoción social al cafetero, pero los recursos propios del sector no son suficientes para seguir atendiéndola con la misma flexibilidad de antes. Es necesario canalizar hacia las regiones cafeteras otros recursos entre ellos, los disponibles en los Programas del Plan Colombia, aprovechando el respeto y la credibilidad que acompaña las tareas de la Federación. Esta gestión permitirá seguir atendiendo a las comunidades cafeteras para que sigan produciendo café de calidad.

## **OTRAS CONDICIONES DEL CAFÉ EN EL FUTURO INMEDIATO**

Pero si bien es cierto que la calidad es el factor determinante de los precios del café, también lo es que en el futuro inmediato, el mercado exigirá otras condiciones que también van a agregar valor al café.

En primer lugar, una caficultura compatible con el respeto al medio ambiente, que proteja los recursos naturales y que respete la riqueza de la biodiversidad.

En segundo lugar, el denominado "fair trade" que no es otra cosa que el mayor respeto por reglas de juego justas, el desestímulo al trabajo permanente de los niños y el acceso a condiciones de progreso social del trabajador, la familia y la comunidad.

En tercer lugar, una caficultura que practique reglas claras, estables y comunes para todos los que participan en el comercio del café.

Estas nuevas condiciones serán un activo en el mercado y Colombia, sin duda alguna, está en capacidad de acreditarlas. Ese es el mensaje que debemos llevar a todos los participantes en el negocio cafetero, consumidores, comerciantes, industriales, cadenas de supermercados y detallistas, como un paso más en el esfuerzo para lograr el mayor reconocimiento para nuestro café.

Si a la calidad se agregan estos otros valores, el café colombiano valdrá más en los mercados internacionales y al agregarle más valor al café, la industria cafetera colombiana será más rentable y viable.

Con el fin de ir avanzando en el posicionamiento en este nuevo ambiente del negocio cafetero, la Federación ha editado un libro que recoge 40 años de la Campaña *Juan Valdez* y que muestra la estabilidad y seriedad de las políticas de la Federación.

El libro será lanzado en una ceremonia el 13 de septiembre, en presencia del señor Presidente de la República. Ese mismo día para abrir este nuevo capítulo de la promoción del café colombiano, distinguiremos a 15 cafeteros líderes que tipifican al productor colombiano, escogidos en cada uno de los departamentos cafeteros. Serán el mejor testimonio de lo que la imagen de Juan Valdez significa en la caficultura colombiana.

# 40 años del servicio de extensión \*

**Carlos Alberto Saldías Barreneche**  
**Carlos Mario Jaramillo Cardona**

## **PRESENTACIÓN**

*Cuarenta años de servicio ininterrumpido, de trabajo con las comunidades cafeteras y de sembrar semillas de progreso, desarrollo y paz no se pueden pasar desapercibidos. Por eso quisimos recordar detalladamente lo que ha sido el Servicio de Extensión de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.*

*Sin lugar a dudas, el Gremio Cafetero se siente orgulloso de su proceso de extensión rural, en el que han sido claves la educación, el mejoramiento productivo, elevar el nivel de vida de las familias cafeteras y la participación de la comunidad.*

*Los grupos de amistad, las experiencias con el crédito rural, los programas de protección del medio ambiente, la participación y el desarrollo comunitario, la diversificación del ingreso, el manejo de cuencas hidrográficas, las campañas fitosanitarias, las campañas de bienestar social y de alimentación, y muchos otros temas han sido el pan de cada día al lado del mejoramiento y la tecnificación de cafetales.*

*El extensionista o "técnico del Comité", como se le conoce en las zonas rurales cafeteras, se caracteriza por su capacidad de adaptación a las cambiantes condiciones del mercado mundial del grano y a las necesidades del entorno nacional, permitiendo que el Servicio de Extensión y la empresa se ajusten rápidamente a los nuevos retos.*

*Al escribir este documento pensamos no sólo en la importancia de tener una memoria institucional que recogiera ese recorrido sino también en la posibilidad de contar nuestra experiencia y que ésta sirviera como material de consulta para instituciones, profesionales y estudiantes en áreas relacionadas con lo rural, por que sabemos con certeza que el Servicio de Extensión de la Federación de Cafeteros es el único que se conserva como tal después de 40 años de historia, siendo gremial.*

*El extensionista ha sido fundamental en todos los programas que se han desarrollado en las zonas cafeteras y sigue enmarcado en una filosofía que se ha mantenido a través de los años: es el punto de contacto de la Federación con el caficultor y un permanente facilitador de procesos de desarrollo gremial, técnico, social y económico.*

*Antonio Herrón Ortiz*  
*Gerente Técnico*

---

\* Trabajo elaborado por la Gerencia Técnica de FEDERACAFÉ bajo la coordinación de Carlos Alberto Saldías Barreneche y Carlos Mario Jaramillo Cardona.

## UNA MIRADA AL PASADO

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia es una persona jurídica de derecho privado, de carácter gremial, sin ánimo de lucro, creada el 27 de junio de 1927, como resultado de la unión de los productores de café en búsqueda de mejoras en su proceso de comercialización.

Sin embargo, desde un principio, sus fundadores tuvieron gran claridad, en cuanto a los objetivos de la institución, que además de la comercialización del grano, incluían la investigación para mejorar las técnicas de cultivo, la protección de la salud de los cafeteros, la producción de cultivos de pancoger para su consumo, la educación, la diversificación de los ingresos, la conservación de los recursos naturales, las obras de infraestructura y mejoras en el nivel de vida de los productores. Esto muestra como la

Federación, desde su fundación, ha pensado y actuado en función del desarrollo rural cafetero.

## Los caminos del café

La zona cafetera, se encuentra sobre las dos vertientes de las tres grandes cordilleras del país. El área cultivada con café, de acuerdo con la Encuesta Nacional Cafetera de 1997, es de 869.158 hectáreas pertenecientes a 566.000 productores, de los cuales, la Federación atiende aproximadamente a 300.000, a través de sus servicios. Estas cifras abarcan 564 municipios, calculándose que los servicios educativos y de infraestructura llegan a 487 de ellos.

El siguiente cuadro resume la distribución de las fincas cafeteras por tamaño y número de UPAS (Unidades de Producción Agropecuaria)\*.

Tamaño	UPAS N°	%	Área (Has.)	%
Hasta 3.0 has.	503.680	88.9	413.312.6	47.6
3.1 - 5.0 has.	32.766	5.8	126.908.4	14.6
5.1 - 10.0 has.	20.139	3.6	137.543.1	15.8
10.1 - 20.0 has.	6.876	1.2	93.433.2	10.7
20.1 o más	2.769	0.5	97.960.6	11.3
	<b>566.230</b>	<b>100.0</b>	<b>869.157.9</b>	<b>100.0</b>

*Fuente: Encuesta Nacional Cafetera  
Número de UPAS y distribución del área de café*

Como se puede observar, más del 89% de los caficultores del país tienen menos de 3 has., cultivadas en café y el 0.5% tienen más de 20.

Esto nos muestra que los propietarios cafeteros colombianos se diferencian, entre otros aspectos, desde empresariales hasta de economía campesina, pasando por todos los niveles de tipo de propiedad, explotación y sistemas de producción.

## Los primeros pasos

- ◆ En 1928 se crea el Servicio de Asistencia Técnica, mediante el cual agrónomos ambulantes recorrían las fincas llevando mejoras tecnológicas y programas sociales.
- ◆ En 1929 se organizó "La Granja Escuela Central del Café", con fines experimentales, demostrativos y de capacitación de quienes se encargarían de la difusión de la tecnología del café.
- ◆ En 1930, se nombraron los primeros dos "Prácticos Cafeteros", egresados de la Granja Escuela y se da

inicio a una etapa de fomento del cultivo y de mejoramiento de las plantaciones, etapa que se prolongó hasta 1937.

## Visión hacia la investigación

Durante el período 1938 a 1959, la labor de asistencia técnica a los productores se amplió mediante el establecimiento de tres campañas básicas: Defensa y Saneamiento de Plantaciones, Conservación de Suelos y Beneficio del Café, y se apoyó con la creación del Centro Nacional de Investigaciones del Café "CENICAFÉ", en 1938, organismo generador de la tecnología para los caficultores buscando incrementar la producción y la productividad.

Para que la labor de mejoramiento de las plantaciones fuera más eficiente, se creó un sistema de auxilios o bonificaciones, mediante el cual se le suministraba a los productores los materiales necesarios. Además, se desarrollaron programas complementarios de fertilización, granjas demostrativas, capacitación y vivienda rural.

8 • Unidad económica para la producción agropecuaria bajo una gerencia única y que comprende la tierra y los animales mantenidos total o parcialmente para fines de producción agropecuaria. La tierra de la unidad puede estar compuesta por fincas y/o parcelas que comparten una misma administración y un mismo conjunto de medios de producción.

---

## **Nuestra razón de ser son los cafeteros y no el café**

En 1959, el XXI Congreso Cafetero integró, bajo el nombre de Servicio de Extensión Rural, las campañas que venían funcionando independientemente, con el fin de reorientarlas, buscar la capacitación del caficultor y su familia, y prestar mejores y más eficientes servicios de desarrollo económico y social.

En 1960, se inició la organización del Servicio de Extensión bajo el principio fundamental: que el primer recurso es el ser humano y la primera base la educación, para buscarle solución al imperativo de disminuir costos de producción y aumentar rendimientos unitarios, incluyendo los productos de diversificación e industria animal. Todo con el fin de mejorar el nivel de vida de la familia cafetera en forma integral.

El Servicio de Extensión inicia su acción, de manera descentralizada en 15 departamentos, mediante la definición de las zonas de trabajo y el reconocimiento de la realidad rural de cada una, a través de encuestas directas para caracterizar y precisar aspectos de producción, mano de obra, mercadeo, salud, tenencia de la tierra, vivienda, alimentación y problemas existentes en las comunidades.

Con base en los diagnósticos se elaboraron programas de trabajo a 10 años, para los proyectos de mayor importancia en cada comunidad y planes anuales de educación y metas de la labor de aplicación que los agricultores debían realizar como respuesta a las actividades educativas.

Desde un comienzo el Servicio de Extensión orientó sus actividades hacia el cumplimiento de los objetivos previstos por la Federación, en sus estatutos con énfasis en los siguientes:

- Difundir los mejores sistemas de cultivo y beneficio del café y los medios más adecuados para combatir las enfermedades y plagas en las plantaciones.
- Prestar adecuada asistencia técnica y financiera a los federados, especialmente a los de mediana y pequeña producción, para lograr el mejoramiento de sus ingresos.
- Divulgar por todos los medios de publicidad, instrucciones sobre el cultivo, beneficio y comercio del café y las informaciones pertinentes a la solución de los problemas sociales, de higiene, propiedad y trabajo.
- Fomentar, apoyar e intensificar el establecimiento o desarrollo de industrias beneficiosas a la explotación del café o que tiendan a incrementar el ingreso de los caficultores.
- Adelantar programas de desarrollo y diversificación de las zonas cafeteras.

- Empezar campañas sobre mejoramiento de la alimentación, uso del agua potable, higiene, y mejoramiento de la vivienda.

Con el anterior marco de referencia, el Servicio de Extensión planificó sus actividades dentro de los siguientes principios:

- ◆ La educación del productor rural y de su familia es fundamental para lograr cambios estables en los conocimientos, actitudes, destrezas y comportamiento, para involucrarlos en su desarrollo, el de su familia y su comunidad.
- ◆ La primera función del Servicio de Extensión es capacitar al productor cafetero y a su familia, principalmente en técnicas agropecuarias para que a través de su aplicación puedan obtener mayores ingresos y contribuir así al mejoramiento de su nivel de vida y el de su comunidad.
- ◆ El mejoramiento de la productividad en la zona cafetera tendrá como base los resultados de la investigación y experimentación adelantados por Cenicafé y otros centros de investigación.
- ◆ El desarrollo socioeconómico de las comunidades debe responder a investigaciones de tipo social sobre la realidad de las comunidades rurales, sus problemas, las posibilidades de solución y las limitaciones que se encuentren.

## **Recordar es vivir**

Para una mejor comprensión de las actividades desarrolladas por el Servicio de Extensión en sus 40 años de existencia, a continuación se hace una presentación por etapas.

### **Los años 60's**

Esta década se caracterizó por un proceso de despegue del servicio a nivel municipal, departamental y nacional, durante la cual se integraron las diferentes campañas técnicas de la Federación, buscando llevar a la familia cafetera asesoría y orientación en el manejo de las explotaciones agropecuarias y en las actividades de mejoramiento del hogar.

El Servicio de Extensión utilizó especialmente métodos de contacto individual con los agricultores, como las visitas a fincas y las visitas recibidas en la oficina, las cuales se fueron adaptando a la idiosincracia de los cafeteros, en la medida que se conocían sus relaciones interpersonales y los patrones de comportamiento.

### **El trabajo con grupos, nuestra fortaleza**

Esta etapa comprende el período entre 1971 - 1975 y se caracterizó fundamentalmente por la consolidación de estrategias de trabajo basadas en grupos de

---

agricultores, que tuvieron como soporte el Censo Cafetero de 1970, el cual precisó por municipios y departamentos, las características socioeconómicas de los cafeteros colombianos.

Una de estas estrategias son los llamados "grupos de amistad", conformados por cafeteros vecinos, amigos y a veces parientes entre sí, que se reúnen periódicamente con el técnico para realizar actividades de capacitación sobre la tecnología del cultivo y el mejoramiento familiar y se comprometen a poner en práctica las enseñanzas recibidas.

Con esta metodología, en 1973 se logró llegar a 2.000 grupos, conformados por 20.000 agricultores, la mayoría de los cuales eran pequeños y medianos productores. El mayor auge de esta actividad grupal se alcanzó en 1975 con 3.132 grupos organizados y 34.452 agricultores asociados.

Las actividades de motivación y de capacitación, realizadas por el Servicio, lograron que muchos agricultores pequeños pusieran en práctica las orientaciones técnicas en sus fincas. Sin embargo, un alto número de ellos, debido a sus bajos ingresos, no disponían de recursos suficientes para realizar inversión en sus fincas. Ésto motivó un incremento considerable en uso del Fondo Rotatorio de Crédito Cafetero dirigido a los pequeños agricultores.

Adicionalmente, varios Comités Departamentales de Cafeteros crearon con sus propios recursos un Fondo de Crédito para el pequeño caficultor, que en general se entregó en insumos, aportando el agricultor la totalidad de la mano de obra necesaria para adelantar sus proyectos.

Durante esta etapa se reportó la aparición de la roya del cafeto en Brasil (1970), hecho que conmovió a la industria cafetera del país y obligó al Servicio de Extensión a diseñar e impulsar una gran campaña divulgativa y educativa contra la enfermedad, tendiente a evitar la entrada del patógeno y a prepararse para un eventual control.

Esta campaña tuvo tanto éxito que con ella se logró retrasar la llegada de la roya al país por espacio de 13 años, desde su aparición en Brasil.

En 1975, la caficultura mundial fue sorprendida por una fuerte helada sufrida por las plantaciones del Brasil, lo cual modificó el panorama mundial de la industria y dejó en manos de los demás países productores del grano parte de la participación que, hasta ese año, tenía Brasil en el mercado internacional.

El fenómeno anterior significó un cambio drástico en las políticas internas de la Federación y, por ende, en la orientación del Servicio de Extensión, el cual debió cambiar sus objetivos y estrategias metodológicas, para cumplir con la apremiante demanda de aumentar rápidamente la producción de café y llenar en parte la cuota que dejaba el Brasil en el mercado mundial.

## **La tecnificación de la caficultura**

Esta etapa va desde 1976 a 1980 y se caracterizó por una acelerada tecnificación de la caficultura, motivada por el alto precio alcanzado por el café, a raíz de las heladas que sufrieron las plantaciones del Brasil en 1975. Como protagonistas de esta tecnificación actuaron, bajo la orientación del Servicio, los pequeños y medianos productores capacitados en el quinquenio anterior, pero fundamentalmente los "nuevos empresarios cafeteros", en su mayoría profesionales e industriales, quienes por formación y experiencia vincularon la técnica a los demás recursos de la producción, para sus programas de siembra y renovación de sus plantaciones de café.

La presión de estos "nuevos propietarios", con alta capacidad de inversión, hizo que el personal del Servicio de Extensión les dedicara un alto porcentaje de su tiempo, que se veía compensado por la rápida adopción de las prácticas enseñadas.

Puede decirse que a partir de 1976, el Servicio de Extensión canalizó gran parte de sus recursos humanos, técnicos y financieros, para el cumplimiento de una política de fomento de la producción de café y de tecnificación de cafetales tradicionales.

En consecuencia, en esta época, se incrementó el crédito del Fondo Financiero Agropecuario y del Fondo de Crédito Cafetero para la siembra y renovación de cafetales, y con base en la investigación generada por Cenicafé, la transferencia tecnológica le dio énfasis a los siguientes aspectos: altas densidades de siembra, café a libre exposición solar, uso de fertilizantes, conservación de suelos y beneficio del grano.

En forma paralela y tratando de evitar un incremento en las áreas dedicadas a café, se intensificó la labor en proyectos de diversificación, agrícolas y pecuarios.

## **De la mano con CENICAFÉ: La Variedad Colombia**

Abarca la década de los años ochenta y se inicia con una producción de café que sobrepasaba la demanda del mercado nacional e internacional y una baja producción de alimentos en la zona cafetera.

Se comenzaban a presentar limitaciones del recurso agua, en cantidad y calidad, y en general se tenía conocimiento suficiente de los factores físicos de la producción, pero incompletos de la problemática social de los productores y sus familias.

Lo anterior ameritó un análisis de las actividades del Servicio de Extensión, con lo cual se dio énfasis a los programas de desarrollo integral y al trabajo con las familias, asesorándolas en la realización de proyectos de carácter económico (café, cacao, plátano) y de carácter social (salud, educación, vivienda, nutrición).

---

Se realizaron investigaciones socioeconómicas en algunas zonas y se capacitó al personal técnico en la utilización de nuevas estrategias que permitían una mayor participación de la comunidad en el análisis de sus problemas y en la búsqueda de las soluciones más adecuadas, como fue la programación participativa en pequeñas cuencas, dentro del concepto del manejo integral de los recursos naturales.

En 1983 aparece la Roya del Cafeto en el país y como consecuencia se intensifica la campaña iniciada años atrás y se entrega a los productores la Variedad Colombia, como alternativa para la renovación de las plantaciones, dada su resistencia a esta enfermedad. Se inicia un período intenso de capacitación de los cafeteros y sus familias para el manejo de la enfermedad.

En 1985 se presenta una minibonanza cafetera que favorece la introducción de la Variedad Colombia y permite una acelerada renovación de los cafetales tradicionales.

En este mismo año hace su aparición el programa televisivo "Las Aventuras del Profesor Yarumo", con gran contenido educativo, que vino a apoyar la labor de los técnicos en el campo.

En 1988 aparece la broca del café, con lo cual se hace más intensa la campaña educativa para el manejo integrado del insecto.

En esta década se integró el Servicio de Extensión y el Programa de Diversificación, con el propósito de lograr mayor eficacia en las zonas cafeteras y disminuir el énfasis en el cultivo del café. Para los programas de diversificación, el gremio contó con los recursos del Fondo Financiero Agropecuario y el Fondo Nacional del Café.

Hacia finales de la década, se dio un fortalecimiento a la asistencia técnica particular para empresarios, lo cual permitió que el Servicio de Extensión volviera a intensificar su labor educativa y de capacitación a las familias cafeteras, mediante métodos grupales y se propiciara una mayor utilización de los recursos del Fondo Rotatorio de Crédito para pequeños caficultores.

## **La comunidad, eje de Desarrollo**

Corresponde al período 1991 a 1995, caracterizado por los bajos precios del café como consecuencia de la ruptura del "Pacto Cafetero" de 1989, lo cual abrió las puertas a un mercado libre y desorganizado.

Lo anterior, unido al fenómeno económico de la revaluación del peso, ocurrido por la misma época, trajo como consecuencia el desestímulo de los productores.

Ésta fue una etapa de deterioro de la caficultura, en la cual se eliminaron numerosos cafetales para

dedicarse a otras explotaciones y como consecuencia del descuido de los productores, se registró una dispersión acelerada de la broca, lo que hizo necesario intensificar al máximo la campaña para su manejo integrado.

Durante este período, el Servicio de Extensión tuvo que enfrentar nuevas realidades que afectaron tanto la situación interna del café, como la del caficultor, que se pueden sintetizar en las siguientes frases:

- ◆ El país tenía una superproducción de café que debía regular en el corto plazo.
- ◆ No se disponía de crédito barato, ni de insumos subsidiados.
- ◆ Muchos de los programas que la Federación desarrollaba en el campo comenzaban a resentirse.
- ◆ Se iniciaba una reducción de los servicios institucionales.

Además, las nuevas políticas administrativas del país como la descentralización administrativa y el nuevo municipio que debe responder por la solución de los problemas de la comunidad, bajo la orientación de un alcalde elegido popularmente, fue otra realidad a la cual debió acomodar su acción el Servicio de Extensión.

Dentro de los parámetros anotados, el Servicio de Extensión comenzó a jugar un papel de dinamizador de los procesos comunitarios y de intérprete de la situación de las familias cafeteras, para que aprovecharan las ventajas que les ofrecía su nueva realidad, contando con las limitantes de la Federación y las características del nuevo país.

## **Nuestro compromiso es 100% Calidad**

Es la etapa que actualmente vive el Servicio de Extensión, enmarcada en dos procesos:

- ◆ La globalización de la economía, que ha conducido a cambios en el comportamiento del mercado del café y a nuevas exigencias de los compradores del grano y de los consumidores de la bebida.
- ◆ El de Gestión de Calidad Total, que inició la Federación a partir de 1995, para adecuarse a las exigencias del mundo actual.

Para ajustar su estructura y acciones, el Servicio de Extensión inició un proceso de revisión a partir de 1996, mediante el diseño y realización de una serie de actividades de capacitación, denominadas "Capacitación para el Desarrollo Cafetero", las cuales han cumplido dos objetivos fundamentales:

- ◆ Analizar la tarea del Servicio de Extensión frente a aspectos relevantes para la industria cafetera y el gremio como:

- Los nuevos escenarios nacional y mundial que exigen competitividad, rentabilidad y calidad.

- El nuevo contrato de administración del Fondo Nacional del Café, firmado entre el Gobierno Nacional y la Federación, exige que todas las actividades del Servicio de Extensión deben estar sustentadas por proyectos concretos medibles y evaluables para la asignación de recursos.

- La Constitución Política de 1991 abrió espacios de participación ciudadana y fortaleció los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

- La reforma estatutaria de la Federación amplió la participación de los caficultores para la elección democrática de sus representantes a los distintos organismos de representación gremial.

- La Misión y Visión institucionales señalan el norte y definen tres grandes áreas en las cuales debe desarrollar su acción el Servicio de Extensión: a) Gremial, b) Técnico Administrativa y; c) Desarrollo Social.

- La Gerencia moderna de las empresas, que exige racionalizar costos, mejorar la eficiencia productiva e incrementar rentabilidad.

- ◆ Habilitar a los técnicos como gerentes del desarrollo de sus zonas de trabajo, mediante la formulación y ejecución de proyectos económicamente rentables, socialmente viables y ecológicamente sostenibles.

En congruencia con lo anterior, el Servicio de Extensión ha dado un redireccionamiento a sus actividades, para orientarlas hacia los aspectos más relevantes de la competitividad agrícola y hacia las mayores carencias de las comunidades cafeteras, complementando su acción con el desarrollo de proyectos de seguridad alimentaria, la promoción de prácticas agrícolas no contaminantes y la construcción conjunta con los productores, de propuestas técnicamente factibles que aprovechen los recursos locales y redunden en un mejor nivel de vida de las familias cafeteras.

Para apoyar la caficultura del próximo milenio, a partir de finales de 1998, se inició un programa de "Fortalecimiento del Servicio de Extensión" con tres objetivos fundamentales:

- ◆ Universalizar el Servicio, es decir, llegar a la gran mayoría de los distintos tipos de productores.
- ◆ Mejorar la atención al productor y su familia.
- ◆ Recuperar y mantener la competitividad del caficultor mediante un trabajo concertado.

En cumplimiento de estos objetivos se vienen desarrollando 2 estrategias de atención: personalizada y grupal, que a continuación se detallan:

### **Extensión personalizada**

Es una estrategia dirigida a los caficultores de más de 10 has. en café y sobre los cuales se pretende

fortalecer una caficultura empresarial. Tienen un acompañamiento mensual por parte de un técnico, con el fin de revisar los factores incidentes en la productividad y calidad del grano. Mediante un proceso de gestión se revisan constantemente los indicadores técnico-económicos en busca de una disminución de los costos de producción por arroba de café pergamino seco. Ésto les permitirá competir en un mercado libre, donde la gestión administrativa es un determinante fundamental.

Para impulsar este proceso, se crearon dos herramientas que llevan a los productores a involucrarse en la cultura de la evaluación. Son las Listas de Verificación, instrumentos que permiten revisar permanentemente dos procesos determinantes en la obtención de café tipo federación: la tecnificación de la caficultura y el control de la broca.

Las Listas de Verificación sobre tecnificación estiman en términos cuantitativos los parámetros de edad, densidad, productividad y calidad.

Las Listas de Verificación en broca permiten monitorear y dar seguimiento a las labores que se adelantan para su control, a nivel de finca, vereda y municipio; y suministran parámetros tales como: porcentaje de infestación, evaluación de la recolección, porcentaje de mortalidad, posiciones en el fruto, registros de florecencia, evaluación del control en el beneficio, evaluación del control cultural, químico y biológico.

Mediante el análisis de las herramientas de medición y con un diagnóstico actualizado de la finca, el propietario y el técnico del Servicio de Extensión identifican debilidades y plantean posibles soluciones. De esta forma el productor puede establecer unas metas a corto, mediano y largo plazo que le permitan permanecer en el negocio del café.

Adicionalmente y con el mismo énfasis, la atención personalizada tiene como tarea el fortalecimiento de la pertenencia gremial, indispensable en todo programa de la Federación Nacional de Cafeteros, cuya base está conformada por todos los caficultores. Esto permitirá que grandes y pequeños propietarios solidifiquen la industria cafetera nacional.

### **Extensión grupal**

Está dirigida a atender a pequeños y medianos agricultores, vecinos y amigos de una vereda, que como organización primaria de producción, deberán agruparse para la capacitación tecnológica, la gestión individual, grupal, comunitaria y para la toma de decisiones oportunas y adecuadas.

Se mira a este grupo de caficultores, cuya base es la familia, bajo el contexto del desarrollo integrado, pues para ellos el café puede ser un complemento más de sus ingresos. Aquí son muy importantes los proyectos específicos, como el de la producción de alimentos,

que les permiten ahorrar y rescatar la cultura del autoabastecimiento.

Los objetivos de la Extensión Grupal están dirigidos a:

- Ampliar la cobertura de atención y fortalecer la presencia institucional en las zonas cafeteras.
- Aprovechar las experiencias exitosas que existen en las regiones cafeteras del país para su posterior replicación.
- Conseguir el mejoramiento tecnológico del cultivo del café en cada uno de los miembros del grupo.
- Estimular la participación de los integrantes y propender por la implementación de procesos de gestión al interior de los grupos.
- Fortalecer los procesos educativos que sean necesarios para la consecución de los logros.
- Continuar con el programa de pertenencia gremial que solidifique el mismo en los integrantes del grupo.
- Implementar el proyecto de Seguridad Alimentaria en los grupos para mejorar la alimentación y con ella, la nutrición de los miembros de la familia de los participantes, generando bienestar y calidad de vida en el sector rural.

Con este nuevo enfoque, el Servicio de Extensión ha comenzado a dar respuesta a los nuevos retos que enfrenta la caficultura colombiana, siendo uno de los más importantes la permanencia del café colombiano en el mercado internacional, sin descuidar el objetivo fundamental de lograr el bienestar del caficultor y su familia en términos de calidad de vida.

## **ESTRATEGIAS**

La Federación Nacional de Cafeteros creó desde 1928 el servicio de asistencia técnica al caficultor, el cual centró sus estrategias en campañas orientadas hacia la sanidad vegetal de los cultivos, la defensa de los suelos y el uso de los fertilizantes. Agrónomos ambulantes recorrían las fincas llevando mensajes tecnológicos y programas sociales.

A partir de 1959, con la creación del Servicio de Extensión, en el XXI Congreso Cafetero, se agruparon y refundieron estas campañas técnicas.

Desde su nacimiento, el Servicio de Extensión de la Federación Nacional de Cafeteros concibió la extensión como "un servicio o sistema que mediante procedimientos educativos ayuda a la población rural a mejorar los métodos y técnicas agrícolas, aumentar la productividad y los ingresos y mejorar su nivel de vida y elevar las normas educativas y sociales de la vida rural" (FAO).

Las acciones se rigieron por las siguientes estrategias:

## **Métodos de Contacto Individual**

Al iniciar labores y con el fin de darse a conocer en la comunidad cafetera, el Servicio de Extensión utilizó métodos de contacto individual, especialmente visitas a fincas y visitas en oficina, mediante lo cual pudieron adaptarse a la idiosincracia de los cafeteros y consiguieron buenas relaciones interpersonales.

Estos métodos individuales todavía se mantienen y refuerzan en la actualidad el Servicio de Extensión Personalizado, detallado más adelante.

## **El Trabajo en Grupo**

Desde 1960, el Servicio de Extensión de la Federación Nacional de Cafeteros ha promovido el trabajo en grupo con los caficultores y sus familias, los cuales poseen las siguientes características:

- Entre 10 y 20 personas
- Propietarios o responsables de finca
- Proximidad geográfica
- Interés común centrado en el cultivo del café y su tecnología
- Proyectos tecnológicos agrícolas y/o pecuarios
- Plan de trabajo
- Se reúnen periódicamente, generalmente cada mes
- Un líder que los coordina

Con el censo de 1970, Federacafé decidió buscar estrategias de extensión que permitieran capacitar rápidamente a 156.959 pequeños caficultores. Una de ellas se denominó Grupos de Amistad.

## **Los Grupos de Amistad**

Esta estrategia se comenzó a gestar en 1964 y estaba basada en la hipótesis de que las organizaciones más consistentes en el área rural eran la familia y los grupos de vecindad próxima, quienes tenían gran influencia en el proceso agropecuario y por lo tanto, podían servir de base para el trabajo del Servicio de Extensión.

El proceso de organización y desarrollo del trabajo con los grupos de amistad se sintetiza en las siguientes etapas:

Selección de una comunidad cafetera. En ella, el extensionista encuentra productores a quienes pretende prestar el servicio para mejorar el nivel de vida.

Identificación de grupos informales. En la comunidad existen muchos grupos de naturaleza informal constituidos por amigos que se visitan, consultan, ayudan o se prestan servicios. Existe interacción pero no es siempre significativa desde el punto de vista tecnológico.

Identificación de líderes. El extensionista identifica los líderes, los contacta, motiva y estimula su apoyo y colaboración hacia las actividades que se desarrollarán.

Conformación del grupo. Con los líderes y sus amigos inicia actividades grupales para hacer contacto y ganarse su confianza.

Motivación. Producto del diálogo con el grupo de amigos, se identifica una problemática y se definen estrategias de solución en grupo y con una visión integral de desarrollo.

Organización del grupo. El grupo se formaliza e incorpora a la estructura comunitaria. Determina su nombre, establece normas y reglamentos, selecciona proyectos de interés, elabora un plan de trabajo con cronograma de actividades y elige un coordinador.

Capacitación. El extensionista selecciona con el grupo, algunos multiplicadores y los capacita periódicamente en aspectos tecnológicos, con el fin de ampliar cobertura en su labor.

Supervisión y Asesoría. Gradualmente el extensionista delega en el coordinador la responsabilidad de la dirección del grupo.

Promoción de Encuentros. El extensionista promueve encuentros periódicos entre los coordinadores y representantes de otras instituciones que le puedan aportar logros a los grupos.

Liberación. Es la etapa culminante del proceso, en la cual los grupos deben continuar funcionando solos, bajo la orientación del coordinador y con el concurso de todas las instituciones que trabajen en la zona.

### **Multiplicadoras Rurales**

Esta estrategia consistía en capacitar mujeres rurales en diversas actividades y oficios para que ellas a su vez orienten a otros grupos, mediante la realización de cursos en las veredas.

Los objetivos que se buscaban eran:

- Elevar el nivel de vida de la familia cafetera
- Lograr aprendizaje completo de un oficio y educación para el buen vivir
- Enseñar a utilizar los recursos existentes en la comunidad
- Lograr el fortalecimiento y la permanencia de los valores comunitarios y grupales.
- Desarrollar las buenas relaciones humanas a partir de la multiplicación de mensajes.

La metodología utilizada tenía cuatro etapas:

- Información, motivación y selección de multiplicadoras
- Capacitación a las multiplicadoras

- Cursos veredales de multiplicación
- Seguimiento y evaluación

### **Grupos Familiares**

Se derivaban de los grupos de amistad y eran integrados entre 5 y 7 familias que se reunían para formar un grupo de carácter voluntario, dentro del cual cada miembro de la familia tenían asignada una tarea.

Los integrantes podían llegar a 40 e interactuaban y competían sanamente por el progreso de la vereda.

Los proyectos que adelantaban estas organizaciones se relacionaban con el mejoramiento de la vivienda, la producción agrícola o pecuaria y el desarrollo comunitario, basado en la ayuda mutua, la solidaridad y el respaldo a las decisiones que se tomaban en grupo, para mejorar su calidad de vida.

### **Grupos Asociativos**

Esta estrategia de trabajo buscaba organizar centros de acopio y así poder concentrar, programar, concertar y contratar productos agropecuarios de acuerdo con las condiciones del mercado, la preferencia de los productos, los suelos y el clima.

Se buscaba contribuir a la solución de algunos problemas de comercialización para los pequeños y medianos productores.

Este proceso de organización y puesta en marcha de grupos asociativos se sintetizaba en las siguientes etapas:

- Identificación de zonas con potencialidad para establecer centros de acopio. También se establecían las líneas de producto que se acopiarían, las dificultades que enfrentaban sus productores y se ubicaban los grupos potenciales asociativos.
- Diagnóstico. Permitía visualizar las acciones a realizar y la elaboración de un plan de trabajo de las actividades técnicas y socioeconómicas.
- Promoción. Buscaba darle forma a la propuesta mediante la conformación del grupo, fijando compromisos hacia la empresa asociativa, para lo cual se determinaban los bienes y servicios con los que se contaba y el mercado para la venta de los mismos.
- Factibilidad. Se demostraba al grupo que la empresa asociativa permitía generar ingreso suficiente y estable para sus socios.
- Capacitación. Se formulaba un plan de capacitación que debía ser producto de la participación activa de sus integrantes.
- Puesta en Marcha. Implicaba que el grupo aportara todos sus recursos disponibles para la consecución de sus objetivos y tuviera el apoyo de la entidad promotora.

- 
- Consolidación. Para ello era básico el funcionamiento estable y la autogestión del grupo.

## Grupos Ecológicos

Esta estrategia siempre ha estado presente en el Servicio de Extensión desde su conformación a partir de los años sesenta.

La Pequeña Cuenca. En 1981 el trabajo ecológico estuvo dirigido a la pequeña cuenca, que además de buscar la preservación del recurso hídrico, promovía la programación participativa y el trabajo con los grupos sociales existentes en la comunidad.

Por pequeña cuenca se definía aquella área territorial cuyas aguas fluían a una corriente.

Los pasos básicos del proceso eran:

- Identificación de Problemas. El técnico local promovía una reunión a la comunidad relacionada con la pequeña cuenca. Con la participación de adultos y jóvenes se listaban los principales problemas de la micro-región
- Clasificación. Se categorizaban los problemas en grupos similares, tales como: salud, educación, tecnológicos, sociológicos y económicos.
- Organización. Cada grupo de problemas se enlazaba con una relación causa-efecto.
- Vinculación. Permitía vincular los grupos de problemas en una red general. Esto facilitaba el amarre de todos los problemas de la pequeña cuenca.
- Clasificación. Se catalogaban los problemas en controlables y no controlables por la comunidad
- Soluciones y Sugerencias. Se le asignaba prioridad a los problemas categorizados y se planteaban soluciones conjuntas.
- Formulación de Proyectos. Se elaboraba un cuadro de proyectos a mediano plazo y un plan anual de trabajo
- Seguimiento y Evaluación. Mediante reuniones periódicas la comunidad evaluaba los logros, analizaba los motivos de estancamiento y presentaba nuevas alternativas.

Otros grupos ambientales. Hoy, esta estrategia continúa dirigida a fortalecer las iniciativas que tienen las comunidades con respecto a la defensa y conservación del medio ambiente. Para esto los extensionistas incitan a los grupos para que gestionen recursos con OG y ONGs y apoyan con programas de capacitación, específicamente relacionados con la caficultura como el beneficio ecológico, el manejo integrado de la broca, la selección de coberturas, las prácticas de uso y conservación de los suelos, la aplicación del programa de Fondo Ecológico y el

manejo de ecosistemas cafeteros bajo sombra y semisombra.

## Los Grupos Juveniles

Tenían como objetivo desarrollar en los jóvenes rurales cualidades de buenos ciudadanos y además, contribuir en la formación y ubicación de los mismos, con el apoyo de entidades y personas interesadas en el desarrollo agropecuario del país.

Los futuros agricultores tenían la oportunidad de adquirir habilidades, destrezas y conocimientos para participar activamente en la producción y mercadeo de alimentos y materias primas, en la conservación del medio ambiente y en la protección de recursos locales.

Los grupos juveniles estaban coordinados por la Asociación de Futuros Agricultores de Colombia, organización de estudiantes de educación vocacional agrícola y de promoción social de planteles oficiales, semi-oficiales y privados.

## Sembradores de Vida

A partir de la década de los noventa, a nivel nacional y local, el Servicio de Extensión participó en la construcción de una propuesta educativa dirigida a los niños de las escuelas en zona cafetera. Esto permitió la creación del programa de capacitación "Sembradores de Vida", mediante el cual pedagogos y extensionistas visitan las escuelas seleccionadas y, durante una semana, comparten con profesores y alumnos una dinámica de capacitación dirigida a mantener la caficultura en armonía con el medio ambiente.

Los niños juegan con títeres, cantan, hacen dibujos y moldean el barro con motivos de su entorno. Recuerdan las prácticas del cultivo del café, protegen la pequeña cuenca de su región, siembran lombrices y refuerzan contenidos agroecológicos.

## Los Grupos de Gestión

Conciente del nuevo escenario de mercado libre en la comercialización del café, el Servicio de Extensión, con el apoyo de Oficina Central, está liderando el manejo de grupos de gestión con pequeños, medianos y grandes cafeteros, en busca del manejo de la finca como una empresa.

Mediante talleres por regiones, los extensionistas revisan con los propietarios de fincas cafeteras sus sistemas de producción y determinan aquellos factores que están incrementando sus costos de producción. También estimulan la asociación por medio de eventos periódicos en los que los miembros de los grupos, comparten experiencias que le aporten a los demás, enrutadas a una labor productiva más eficiente.

---

## **Educación y promoción**

Desde la creación de Federacafé hasta 1959 existían varias campañas especializadas, dirigidas a la conservación de los suelos, el uso de fertilizantes y la sanidad vegetal. A partir de la creación del Servicio de Extensión estas campañas quedaron agrupadas dentro de las múltiples labores de los técnicos y llegaron a ser puntales definitivos en los dos más graves problemas fitosanitarios del cultivo del café en Colombia.

### **La campaña educativa de la Roya del cafeto**

Entre 1971 y 1983 se inició una campaña de exclusión y prevención contra la roya, que fue ejemplo de sanidad vegetal en América Latina. Simultáneamente, el Servicio de Extensión emprendió una campaña educativa que permitió a los caficultores prepararse, con mucha anticipación, a la detección y manejo de la enfermedad.

Mediante esta estrategia los técnicos del Servicio de Extensión lograron una cobertura total de la zona cafetera del país, para lo cual se basaron en los medios masivos de comunicación y metodologías grupales de extensión. Así se evitaron los daños de la enfermedad durante doce años, tiempo en que los cafetales permanecieron libres del hongo, reduciendo su impacto en la producción cafetera.

### **La campaña educativa de la Broca del cafeto**

A pesar de ser una plaga muy antigua en América Latina (Brasil, 1913), el país permaneció libre de este flagelo hasta 1988, gracias a las campañas fitosanitarias de exclusión.

En la actualidad se han logrado incorporar técnicas de manejo integrado contra la broca, inocuas para los caficultores y el medio ambiente. Para ello se cuenta con la permanencia del Servicio de Extensión al lado de los productores y su familia y con el apoyo de la investigación en CENICAFÉ, alimentador continuo de las labores de los técnicos de Federacafé.

### **Otras campañas**

Además de los temas anteriores, el Servicio de Extensión ha participado en otras campañas relacionadas con el Desarrollo Rural de la comunidad y con el aspecto gremial, dentro de las cuales merecen destacarse las campañas permanentes de cedulação cafetera.

### **Otros Métodos Grupales**

Desde su creación el Servicio de Extensión ha mantenido otras estrategias grupales que le han

permitido una comunicación permanente con la comunidad cafetera.

Merecen destacarse las Demostraciones de Método Humanizadas y las Demostraciones de Resultados, mediante las cuales los extensionistas ilustran prácticas tecnológicas exitosas a los agricultores.

Igualmente, las giras se han convertido en soporte para que los extensionistas lleven a otras fincas de café o a instituciones del gremio, como la Fundación Manuel Mejía, verdadera "universidad de los cafeteros", en las cuales los productores comparten experiencias con otros compañeros o se capacitan en nuevas tecnologías, que les permitan adaptación a sus sistemas de producción en finca.

Así mismo, los Días de Campo han contribuido a reforzar contenidos de tecnificación, especialmente en problemas fitosanitarios como la roya y la broca.

Convocados con anterioridad, los caficultores observan en cada una de las estaciones programadas por los técnicos, procesos de control en las labores del cultivo, que les permiten revisar su manejo y tomar decisiones en un mejoramiento continuo de la caficultura.

Permanentemente, los extensionistas se han reunido con las comunidades de caficultores y por medio de diferentes tipos de reunión han llevado los mensajes técnicos para el desarrollo de la caficultura, contribuyendo así al de la región.

En las campañas de Identidad Gremial, algunos Comités Departamentales se han apoyado en sociodramas, pánels, simposios, conferencias, trabajos en grupos y debates, que han diversificado la metodología grupal.

En otras oportunidades se han programado eventos en Cursos Cortos, mediante los cuales un instructor o extensionista se desplaza hasta la vereda o región y con diferentes ayudas, ilustra a las familias cafeteras en temas relacionados con el cultivo y su entorno.

### **El Crédito Rural**

Entre 1960 y 1970 se estructuran los primeros programas de crédito cuyos recursos permitían al extensionista brindar a los productores múltiples oportunidades en tecnificación del café y otros cultivos, renovación, mejoramiento de vivienda, compra de insumos, saneamiento de títulos de propiedad, entre otros.

La adecuada selección de los usuarios le permitía al extensionista gestionar recursos ante las entidades crediticias presentes en los municipios cafeteros, especialmente en el Banco Cafetero y la Caja Agraria. De esta manera los agricultores podían acceder con muchas facilidades al crédito, no sólo con recursos

---

del gremio, sino también del Estado. Así el extensionista contribuye con su gestión al desarrollo local de la comunidad cafetera.

Entonces, varios Comités Departamentales de Cafeteros crearon con sus propios recursos un Fondo de Crédito para el pequeño caficultor.

En 1984 el Congreso Nacional Cafetero destinó \$500.000.000 para constituir un Fondo de garantías, dirigido a respaldar ante los intermediarios financieros los créditos otorgados a los pequeños caficultores.

Para los agricultores medianos y grandes, los extensionistas han utilizado el crédito que ha brindado el Estado y finalizando la década de los ochenta la estrategia crediticia se fortalece con el programa de Asistencia Técnica Particular mediante la cual, con recursos del Fondo Nacional del Café, un grupo de profesionales independientes debidamente capacitados, prestaban la asesoría técnica a los productores mencionados y gestionaban créditos ante la entidad bancaria.

## **Comunicación y Extensión**

Para el Servicio de Extensión, los medios masivos de comunicación siempre han sido un soporte estratégico, en la medida en que éstos se desarrollaron en el país.

Los mensajes de los extensionistas han inundado las fincas de los caficultores por todos los rincones, gracias a la llegada del transistor a las zonas rurales y luego de la televisión.

### **Cine Rural**

Conscientes de la efectividad de las comunicaciones en los procesos de extensión y educación se empezó el proyecto de cine rural. Ya en el año de 1934 se hacía referencia a que en 30 municipios de Caldas se había presentado cine, y que cerca de 40 mil campesinos se habían visto beneficiados con este sistema educativo a través de la Federación de Cafeteros.

Durante años se trabajó con las unidades móviles de cine rural que recorrían los municipios cafeteros proyectando películas tecnológicas sobre el cultivo del café. Este sistema mejora el aprendizaje, genera motivación y acelera los procesos de enseñanza.

### **Ondas hertzianas**

Tuvieron su mayor desarrollo a partir de la década de los ochenta, aprovechando el gran número de emisoras locales que se posesionaron en la zona rural cafetera. Después de una excelente capacitación, los extensionistas aprendieron a utilizar las ondas hertzianas y descubrieron su impacto en cobertura y oportunidad, en cuanto al mensaje se refiere.

Hoy, la Federación Nacional de Cafeteros cuenta con setenta programas radiales dirigidos a las familias

cafeteras de todo el país. En el formato de Radiorevista, los técnicos, mediante diversas secciones, informan sobre actualidad, precios, aspectos agrícolas y pecuarios y otros temas de interés para los hogares rurales.

### **"Las aventuras del profesor Yarumo", televisión para los caficultores**

También en esta década se inicia este programa de televisión, el cual explota las ventajas técnicas del personaje y posiciona al "Profesor Yarumo", cuya virtud está en reconocer y valorar el quehacer de los campesinos en lo que respecta a la cultura cafetera, pilar del desarrollo del país.

Este programa continúa hoy y está completamente ligado a la labor de los extensionistas, quienes lo utilizan para reforzar sus propuestas educativas con la comunidad cafetera.

En él se destacan los proyectos exitosos que las personas, entidades o grupos están realizando en el país y se invita a los televidentes a imitarlos para el bienestar de todos.

### **El poder de los medios locales**

Aprovechando el auge de los Canales Locales de T.V. en los diferentes municipios cafeteros del país, algunos Comités Departamentales de Cafeteros tienen espacios dirigidos a los productores, fortaleciendo y destacando las dinámicas locales que buscan el desarrollo de las comunidades rurales.

### **El video, una herramienta institucional**

El Departamento de Comunicaciones y Medios de Oficina Central produce y apoya videos institucionales que los extensionistas usan permanentemente en los eventos educativos.

### **Los medios impresos:**

#### **Palabras e Imágenes**

Continuamente el Servicio de Extensión se ha apoyado en los Departamentos de Comunicación para editar boletines, folletos, plegables, afiches, carteleras y vallas, mediante los cuales ha mantenido contacto permanente con los caficultores y ha reforzado la información útil que garantice efectividad en su labor educativa.

Merece destacarse la producción de catorce periódicos cafeteros, liderados en los Comités Departamentales y apoyados por el Departamento de Comunicaciones y Medios.

---

---

## El Extensionista de Hoy

A partir de 1998, el Congreso Cafetero aprobó el fortalecimiento del Servicio de Extensión, consciente de la necesidad de acomodarse al nuevo escenario de la globalización de la economía y al mercado libre de los precios del café.

La Gerencia Técnica inició el programa basado en dos estrategias, un Servicio de Extensión personalizado y otro grupal, que le permita garantizar una mayor cobertura y presencia en las zonas cafeteras del país.

La estrategia de Extensión Personalizada está dirigida a atender a diez mil caficultores, cada uno con más de 10 hectáreas, responsables del 40% de la producción nacional y sobre los cuales se pretende estructurar una caficultura empresarial.

Para ello los extensionistas deben, mediante métodos individuales como la Visita a Finca con periodicidad mensual, iniciar proyectos de Gestión en cada una de las fincas de estos propietarios, con una visión empresarial que controla variables como la edad, la densidad, la productividad y la calidad del café. Igualmente, se apoyan en algunas metodologías grupales y utilizan los medios de comunicación disponibles.

La otra estrategia se refiere a un Servicio de Extensión Grupal que aprovecha la gran experiencia de la institución en este campo, como ya se detalló anteriormente. Está dirigida a la mayor parte de la población cafetera del país conformada por pequeños y medianos productores, organizados por veredas, a quienes los extensionistas atienden mediante metodologías grupales para capacitarlos en tecnología y gestión individual, grupal y comunitaria. Se busca que esto les permita tomar decisiones oportunas y adecuadas en el manejo de sus fincas.

Se mira al grupo de pequeños caficultores, cuya base es la familia, bajo el contexto del desarrollo integrado, ya que para ellos el café puede ser un complemento más de sus ingresos. Los proyectos específicos son aquí muy importantes, como el caso de la producción de alimentos para el autoabastecimiento, pues genera excedentes equivalentes hoy a ocho cargas de café.

Para ambas estrategias se contempla el apoyo decidido en los Medios de Comunicación que cada día ganan más espacios locales en los Municipios cafeteros del país.

## APORTES, LOGROS Y RESULTADOS

Desde sus inicios el Servicio de Extensión de la Federación de Cafeteros de Colombia, se crea para dar apoyo a la comunidad. Sus fines están enmarcados dentro de la filosofía del gremio, que busca siempre el mejor ser y el bienestar del cafetero, su familia y la zona cafetera.

Estos propósitos siguen vigentes y hacen parte de lo que hoy en día está explícito dentro de la misión de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, que dice: "Representar el interés de los caficultores mediante la organización democrática y participativa del gremio, en procura de una industria cafetera eficiente y mundialmente competitiva, tendiente al desarrollo y bienestar del caficultor, su familia y las zonas cafeteras". En cada uno de los apartes de esta misión, el Servicio de Extensión tiene que ver directamente en su ejecución.

Se destaca por tanto que su aporte a la comunidad es diverso e integral, lo cual al momento de analizarlo, se le debe ver desde diferentes aspectos: gremial, tecnológico, social, económico y ecológico.

## Aporte gremial

La Federación de Cafeteros a través del Servicio de Extensión ha desempeñado un papel trascendental, haciendo conocer a todos los cafeteros del país como es su organización, su finalidad, estructura, sus órganos directivos y sus empresas. Además, a través del tiempo ha hecho conocer el aporte que cada uno de ellos tiene en función del mejoramiento y bienestar del caficultor.

## Fortalecimiento gremial

El extensionista dentro de su trabajo siempre ha buscado fortalecer ese sentido de pertenencia del cafetero hacia su gremio, lo que se ve reflejado en la participación de estos, en la conformación de las instancias de decisión:

A nivel municipal existen hoy 353 comités conformados por 4.236 cafeteros que direccionan las políticas cafeteras de sus respectivos municipios. A nivel departamental, estos se encuentran divididos en seis circunscripciones que eligen a doce miembros de cada Comité Departamental y quienes a su vez son delegados al Congreso Nacional Cafetero, que se realiza al final de cada año y quien es el encargado de darle el rumbo a las políticas gremiales. Estos cuadros como se ve, son definidos por los cafeteros cedulados de todo el país, cada tres años. Es importante resaltar que el grano se cultiva en 605 municipios, donde este ejercicio de estructuración gremial es fomentado por el Servicio de Extensión.

## La unión hace la fuerza

Otra manera clara del trabajo del extensionista y de la cultura de la democracia participativa que se aplica en la Federación, se ve reflejada en las elecciones cafeteras en cada uno de los municipios que cultivan el grano. En ellos existen cedulados hábiles 308.400 cafeteros de los 364.830 potenciales, ya que según los estatutos de la Federación, caficultores con áreas

---

inferiores 0.5 hectáreas en café no son sujetos de este documento. En esta condición se encuentran 201.400 cafeteros. Esto significa que el 84,5% de los cafeteros son cedulados y pueden elegir y ser elegidos, es decir son miembros activos del gremio.

En las últimas elecciones realizadas en el año de 1998, votaron 187.884, es decir, el 60.9% del total posible, un porcentaje de participantes que seguramente ningún gremio del país ha logrado cobijar al momento de requerir su participación en este aspecto.

Esa inclusión del cultivador al gremio, a través de la cédula cafetera, es voluntaria y no implica que el Servicio de Extensión esté supeditado a su presentación para prestar sus servicios, ya que estos los hace la Federación de manera gratuita y a toda persona que posea café, independiente del tamaño de su predio o del número de arrobas de café producidas.

Finalmente, todos estos ejercicios electorales han dado lugar al descubrimiento y desarrollo de grandes líderes que con sus acciones, llevan a la industria a ocupar siempre primerísimos lugares de importancia a nivel económico, comercial y social en el país.

### Cooperativismo caficultor

Dentro de las formas asociativas que la Federación ha promovido, se encuentra la conformación de las cooperativas de caficultores, cuyo objetivo primordial ha sido comercializar el grano, sirviendo como sustentador del precio interno. Aunque fue necesidad sentida de los Comités Departamentales de Cafeteros, es al Servicio de Extensión al que le corresponde su promoción y motivación para la conformación y mantenimiento de las mismas.

Hoy en día el país cuenta con 55 cooperativas de caficultores, las cuales comercializaron el año anterior, 4.520.000 sacos, equivalentes al 42,24% de la producción nacional y albergan en la actualidad a 89.200 asociados y poseen unos activos totales por valor \$266.556.000.000., constituyéndose en uno de los brazos más importantes que el gremio posee para el cumplimiento de su misión.

### Aporte tecnológico

#### Adopción de prácticas

Fiel a su finalidad, a través del tiempo, el Servicio de Extensión de la Federación de Cafeteros ha transmitido la tecnología producida en el Centro Nacional de Investigaciones del Café (CENICAFÉ), para que el caficultor colombiano tuviera acceso a ésta, la conociera y aplicara, lo que le permitió al país incrementar ostensiblemente su tecnificación y por ende su productividad.

El cambio incluyó la introducción de variedades de porte bajo (variedades Caturra y Colombia), conservación de suelos y aguas, aumento de las densidades de siembra, adopción de fertilización edáfica, renovación de cafetales, sistemas de beneficio del grano y manejo de sombríos, entre otras.

Es así como las estadísticas de los diferentes censos cafeteros, realizados entre 1970 y 1995, muestran cómo ha sido la evolución de la caficultura: en 1970 predominaban los cafetales tradicionales, con 1.036.568 hectáreas, que correspondían al 98% del área plantada y donde únicamente el área tecnificada era de 19.963,3 hectáreas, es decir, el 2% del total

Esta relación se invirtió, y hoy la Encuesta Nacional Cafetera de 1995 muestra cómo el área tradicional es apenas del 29.9 % (260.009 hectáreas) mientras que el área en café tecnificado es de 609.148.9 hectáreas, el 70.08 % del total cafetero del país. *El cuadro No. 1*, muestra mejor la evolución de estas cifras:

Es así como, en menos de 30 años, se han incorporado a la producción nacional 609.418 hectáreas de variedades de porte bajo, que revolucionaron la tecnología del cultivo. *El cuadro número 2* muestra esta relación:

### Renovación

Para la Federación de Cafeteros la permanencia de una caficultura joven en el país, es uno de los factores que permite mantener los volúmenes de cosecha que aseguran cumplir con sus compromisos de venta del grano en el exterior y conservar su bien ganada reputación de seriedad en el mercado.

## CUADRO NO. 1

### Estructura de la caficultura colombiana entre 1970-1997

CAFICULTURA	CENSO 1970	CENSO 1980	ENCUESTA 1997
TRADICIONAL	1.036.568,0	645.345,4	260.009,0
TECNIFICADO	19.963,3	339.945,9	609.148,9
TOTAL	1.056.531,3	985.291,3	869.157,9

Fuente: Gerencia Técnica - Of. De estudios y proyectos básicos cafeteros. Federacafé

## CUADRO NO. 2

### Área sembradas en variedades de porte bajo

VARIEDAD	No. DE HECTÁREAS SEMBRADAS
CATURRA	375.784
COLOMBIA	233.364
TOTAL	609.418

Fuente: Gerencia Técnica - Of. De estudios y proyectos básicos cafeteros. Federacafé

Esa responsabilidad de promover la renovación de la caficultura le ha correspondido al Servicio de Extensión, el cual la ha tenido como una de sus metas prioritarias. Adicionando a lo anterior, los beneficios que para los cafeteros tiene el mantener sus cafetales nuevos: mayor productividad, aumento del ingreso, mejora de eficiencia, facilidad de manejo del cultivo y mejora de la calidad, entre otros.

En el país se han sembrado y renovado, en la última década, un promedio 50.000 hectáreas por año, cifra variable en la que también influyen las condiciones del mercado en el exterior. *Anexo No. 1.*

### Mayor producción

Colombia pasó de producir 7.5 millones de sacos, en los años 70, a cosechar 12 millones de sacos en promedio, en la década de los ochenta, ubicándose en el presente alrededor de los 13.300.000 sacos, siendo este volumen acorde con las políticas actuales del gremio. *Ver Anexo No. 2.*

### Reordenamiento de la caficultura

El papel del Servicio de Extensión, en este aspecto, ha sido fundamental, pues en épocas de escasez y cuando se hizo necesario aumentar la producción fue lo suficientemente dinámico para sugerirlo a los caficultores. Por otro lado, cuando se dio la urgente necesidad de reordenar la caficultura, es decir, dejar de sembrar e incluso eliminar el café en zonas no óptimas para el cultivo, también lo hizo. (El área cafetera se redujo en cerca de 115.000 hectáreas en los últimos 15 años)

### Campañas sanitarias

Roya. Cuando la enfermedad se presentó, 1983, las campañas sobre su manejo ya eran conocidas por todos los caficultores del país, concentrando su acción en el control adecuado para el caso de variedades susceptibles y al mismo tiempo la adopción gradual de la variedad Colombia (resistente a la enfermedad)

en la medida en que ésta iba haciendo su aparición en aquellas zonas más propensas a su ataque, alrededor de 450.000 Hectáreas.

La motivación que realizó el Servicio de Extensión para la adopción de la variedad Colombia fue determinante al momento de aparecer la roya. Se logró que el caficultor fuera capacitado para su adopción, teniendo de esta manera la solución a tan delicado problema, que en un momento dado puso en riesgo la industria cafetera nacional.

La trascendencia de la adopción de la variedad Colombia está en que los caficultores adoptantes se han economizado alrededor de \$160.000.000.000 al año en compra de pesticidas para el control de la enfermedad. También se evitó la contaminación al medio ambiente en miles de toneladas de productos químicos.

Adicionalmente, los caficultores se ahorran a precios de hoy, por concepto de costos de mano de obra para el control de la enfermedad, cerca de \$60'000.000.000 al año.

En la actualidad, aunque existen 635.793 hectáreas en variedades susceptibles al ataque de la roya, los efectos económicos producidos por la enfermedad no son considerables, ya que el caficultor aprendió a manejarla en forma adecuada.

Broca. La broca se detecta en 1988 y al igual que lo sucedido con la roya, es el Servicio de Extensión el encargado por parte de la Federación de enfrentar el problema, llevando el mensaje a todos los cafeteros de la posibilidad de manejarla y controlarla. El despliegue y el esfuerzo ha sido grande en capacitación, buscando con esto la adopción de las prácticas del Manejo Integrado de la Broca.

Al momento de aparecer en una zona, sus ataques han sido severos, ocasionando a los cafeteros pérdidas económicas que de no ser por las campañas educativas y de manejo que el Servicio de Extensión divulga, estos habrían tenido que salir del negocio, pues sus pérdidas serían mayores al 40% de los ingresos esperados en condiciones normales. Gracias al trabajo del Servicio de Extensión, en promedio y a nivel del país esos ataques no sobrepasan anualmente el 10% del total del café afectado, como puede observarse en el *Anexo No. 3.*

A pesar del aumento en el área afectada, suceso lógico cuando una plaga se disemina, se observa el resultado de la labor educativa del Servicio de Extensión con los caficultores, expresado en los bajos niveles de infestación. Esto se ha logrado gracias a que los productores han aplicado el manejo integrado, en el cual se destaca la recolección permanente de granos maduros, sobremaduros y secos del árbol y el suelo (práctica cultural).

## **Aporte económico**

### **Generación de empleo**

En este campo el café, dadas las condiciones topográficas donde se cultiva (zonas de ladera), requiere para su producción un alto aporte de mano de obra, llegando a representar hasta el 70% en muchos casos de los costos totales de producción. Lo anterior sumado al área cafetera nacional muestra que el cultivo es una actividad altamente generadora de empleo. Se estima que el café aporta el 37% del empleo agropecuario.

El empleo total generado en la caficultura en 1997 se estima en 595,660 empleos permanentes. La generación de empleo fue creciente hasta 1992, gracias a la dinámica de la caficultura tecnificada, mucho más intensiva en utilización de mano de obra que la caficultura tradicional.

Esa evolución del empleo está asociada a la reestructuración tecnológica de la caficultura, según la cual los cultivos tecnificados sustituyeron a los tradicionales.

El número de jornales año requeridos en la caficultura tradicional se redujo de 40.2 millones en 1980 a 16.2 millones en 1997. Por su parte la caficultura tecnificada registró un aumento equivalente a 60 millones de jornales entre 1980 y 1992, pero entre este último año y 1997 el empleo en la caficultura tecnificada se redujo en cerca de 35 millones de jornales (equivalentes a 208.000 empleos permanentes).

Esta disminución del empleo está asociada a la caída de producción, pues el empleo fuera de cosecha sólo se redujo al equivalente de 17.000 trabajos permanentes. Ver *Anexo número 4*.

Finalmente, se estima además que la actividad cafetera genera alrededor de tres millones de empleos indirectos.

### **Distribución del ingreso**

Otro aspecto a tener en cuenta es la distribución del ingreso, ya que este se divide en manos de todas las personas que trabajan en la actividad, lo cual ha evitado una mayor descomposición social en las zonas cafeteras, pues los recursos que genera el negocio se reparten entre muchas familias, no sólo a nivel de los propietarios, sino también de sus trabajadores (*Anexo N° 5*).

Hoy en día las explotaciones menores de 5 hectáreas representan el 62% de la superficie con café, mientras en 1970 representaban el 17% del total del área cosechada, lo cual indica un aumento en el número de propietarios y por lo tanto una mejor distribución del ingreso. Esto se confirma al observar el cambio en el índice de concentración del área cafetera que disminuyó de 0.52 a 0.48 entre 1970 y 1977.

Gracias a la tecnificación de los cultivos, los cafeteros lograron aumentar sus producciones y en muchos casos obtuvieron un incremento en sus ingresos a través del aumento de la productividad, la cual pasó en promedio de 45@/ha, hacia el año de 1970 a 80@/ha. en la actualidad.

Con la capacitación que se ofrece a los cafeteros del país, se ha logrado que con la adopción de técnicas nuevas, desarrolladas por Cenicafé, el agricultor ahorre en sus costos de producción, ya que todo lo que hoy se le transmite está enfocado al ahorro de insumos, mano de obra y conservación de los recursos naturales, buscando con esto que sea más eficiente y competitivo.

### **Crédito al cafetero**

Para apoyar al agricultor en su mejoramiento integral se ha requerido de recursos económicos para ese desarrollo y en este aspecto la Federación ofrece un programa de crédito que beneficia a todos aquellos cafeteros con menos de 5.0 Hectáreas en café.

El acceso a estos recursos no requiere de garantía hipotecaria y es la única fuente de financiación que tiene hoy el caficultor. Se trata del "Fondo Rotatorio de Crédito Cafetero", que tiene actualmente una cartera vigente de 58.000 millones de pesos y beneficia a 75.000 pequeños cafeteros que poseen alrededor de 85.000 pagarés.

El ente encargado de su manejo siempre ha sido el Servicio de Extensión, que busca que los recursos vayan a solucionar las necesidades de los cafeteros, no sólo para el manejo de su cultivo, sino también para la adquisición de insumos, herramientas, equipos, obras de infraestructura, beneficiaderos e incluso, diversificación.

### **Diversificación de cultivos y seguridad alimentaria**

La distribución de la tierra, a nivel de las fincas cafeteras, muestra que en el ámbito nacional tan sólo el 24% de su área está cultivada en café, el 31.8% son pastos, el 3.3% se cultiva en caña, el 0,82 % está en cacao, el 0,67% es plátano, en cultivos temporales se siembra el 2,48 %, en cultivos asociados existe el 0,62% y en bosques el 1,1% del área total de la zona cafetera.

Como puede observarse no sólo de café vive el cafetero y en sus predios se generan y a la vez se ahorran recursos que mejoran sus condiciones de vida, ya que en la mayoría de los casos, posee otros renglones productivos que le mejoran en parte su condición económica. Esta diversificación es indispensable, pues es bien sabido que el café como cultivo estacionario sólo produce ingresos en

determinados meses, épocas de cosecha y travesía, pero en el resto del año, el cafetero debe buscar otras fuentes adicionales de ingresos.

Además de promover la diversificación del ingreso, el Servicio de Extensión apoya en capacitación y con recursos de la Federación al caficultor para que produzca sus propios alimentos en la finca, garantizando la seguridad alimentaria mediante el fomento de la huerta casera y explotaciones animales que enriquezcan la dieta del cafetero y su familia.

## **Aporte social: Participación y organización**

Desde sus inicios el Servicio de Extensión no sólo se preocupó por la parte técnica sino también por la parte social de las zonas cafeteras. Los primeros programas se encaminaron hacia campañas de salud e higiene, logrando que el cafetero mejorara su vivienda, sus servicios y en general las condiciones de vida de su zona.

Siempre los trabajos que se han desarrollado con los cafeteros llevan su componente social, ya que el objeto de su trabajo no es solamente el cultivo, sino también el agricultor, su familia y su entorno.

Este aporte social, podría discriminarse en los siguientes aspectos:

### **Organización Comunitaria**

Inicialmente, el trabajo con el caficultor fue individual, pero luego por estrategia de trabajo y ampliación de su cobertura, se desarrollaron las actividades grupales a través de los llamados "grupos de amistad", de los cuales se llegaron a conformar 3.132 grupos, con 34.450 cafeteros asociados; esta metodología permitió el mejoramiento paulatino de las regiones cafeteras y fue gracias a la capacitación y al trabajo desarrollado con estos, que se sentaron las bases para el avance tecnológico acelerado de la caficultura colombiana.

A través de la conformación de grupos de amistad, comités veredales, grupos de mujeres, tiendas y micro empresas rurales se ha impulsado la organización comunitaria, que ha promovido la asociación y la cooperación entre los caficultores.

### **Participación de la mujer rural**

Para el Servicio de Extensión, no sólo el hombre ha sido el único sujeto de su trabajo, también la mujer ha recibido capacitación y formación y desde 1966 ha sido fundamental para el desarrollo de las zonas cafeteras.

Con ellas se desarrolló el programa de multiplicadoras rurales, las cuales se encargaban de transmitir destrezas y oficios a otras mujeres para que ayudaran

a mejorar el ingreso familiar. Algunos de los campos de trabajo han sido, la modistería, sastrería, artesanías, conservación de alimentos, lácteos, cárnicos, la huerta casera, panadería, cooperativismo, nutrición y el desarrollo de la comunidad.

Es importante resaltar el aumento de la participación laboral femenina, la cual se ha incrementado del 17,9 al 29,9% en el sector rural, entre 1973 y 1985, representando una elevación del 40% contra un 7,5% en el sector urbano.

El trabajo productivo de la mujer cafetera es, por múltiples razones, tan importante como el del hombre, pero ha sido subestimado y supeditado al rol doméstico, pese a que ella parece asumir jornadas laborales más intensas que las reportadas por los hombres.

Cerca de un 70% de las mujeres que laboran en el campo, y en quienes se concentra la producción de alimentos, complementan el trabajo del jefe del hogar en la pequeña parcela. O bien sustituyen al trabajador masculino que se ha desplazado hacia otras formas asalariadas.

### **Participación Ciudadana**

Cobijados por los lineamientos de la constitución de 1991 y que ofrece la democracia participativa y la descentralización municipal, se han impulsado por medio del Servicio de Extensión los espacios de participación ciudadana que estos han abierto, a través no sólo de los Comités Municipales de Cafeteros sino también de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural que han dado la posibilidad de que el cafetero entre a direccionar y sea copartícipe del desarrollo de su respectivo municipio.

### **Programas de liderazgo**

Para desarrollar sus estrategias de trabajo, el Servicio de Extensión requirió de la colaboración de los líderes existentes en las veredas y en muchos casos dichas personas requirieron de capacitación para ser multiplicadoras de los mensajes y programas del extensionista.

Muchos de esos líderes llegaron a participar activamente en el desarrollo de sus regiones e incluso han podido tener capacidad de decisión a nivel de la Federación, promocionando las necesidades de sus representados.

### **Infraestructura rural**

En este aspecto, el trabajo se ha centrado en la identificación de las necesidades y el direccionamiento de los recursos de la Federación de Cafeteros y de otras instituciones para la solución de problemas en el área de: educación, salud, recreación, vías,

---

acueductos, energía eléctrica, saneamiento básico y mejoramiento de vivienda, entre otros.

## **Aporte ecológico**

A la par con las campañas de capacitación y adopción de tecnologías para el cultivo del grano, el Servicio desarrolló programas de conservación de los recursos naturales de las zonas cafeteras, desde la conservación de los suelos hasta la protección y recuperación de las microcuencas que abastecen a los acueductos rurales y urbanos correspondientes a sus zonas de influencia.

En los últimos años, el Servicio ha apoyado programas de descontaminación de cuencas y ha promovido el cambio de los sistemas de beneficio del café, buscando un altísimo ahorro de aguas (disminución de las necesidades de beneficio por kilo de café pergamino seco de 40 litros a un litro) y un manejo de los sub-productos resultantes del proceso, evitando la contaminación de las fuentes de agua y logrando por el contrario la producción de materia orgánica para ser utilizada en la finca como abono y/o como mejoradora de suelos, trayendo otro ahorro para los cafeteros que la utilizan.

En lo que tiene que ver con las técnicas del cultivo se logró propiciar el uso de herramientas de trabajo que evitaran la erosión, al momento de hacer las deshierbas, al igual que el adecuado manejo de sombríos y sistemas de siembra que buscan evitarla. Hoy se promueve el manejo integrado de labores en el manejo de plagas, enfermedades y arvenses, tratando en lo posible de conservar la sostenibilidad de las zonas cafeteras, todo esto acompañado del manejo en el beneficio del café.

## **Beneficio ecológico del café**

Aprovechando los fondos y recursos para descontaminar las aguas en el proceso del beneficio de café, el Servicio de Extensión promovió una reducción importante en los consumos de agua, descartándola en las etapas de despulpado y transporte, lo que redujo la contaminación en un 70% y ha logrado que los caficultores adopten en su proceso de beneficio el desmucilagador mecánico y el tratamiento de pulpas, lo que permitió reducir en un 90% la contaminación que antes generaba el proceso.

A la fecha se han adoptado e instalado más de 5.000 beneficiaderos ecológicos, dichos trabajos han sido promovidos y supervisados por el Servicio de Extensión y la Federación ha colaborado con recursos por más de 5.500 millones de pesos para aquellos cafeteros involucrados en el programa.

## **Conservación de microcuencas**

A la fecha la Federación de Cafeteros ha logrado proteger más de 1.060 microcuencas, con recursos

propios y externos. En este proceso el Servicio de Extensión ha sido muy activo, logrando los contactos con líderes y con la comunidad para comprar parte de los nacimientos, proteger las microcuencas, sembrar árboles e instalar pozos sépticos y saneamiento en general, con el fin de evitar la contaminación de las quebradas.

## **Programa Sembradores de vida**

En el ámbito nacional se ha impulsado la conscientización de las generaciones futuras para la conservación del medio ambiente, a través del trabajo con niños y jóvenes, con quienes se llevan a cabo programas como manejo de basuras escolares, siembra de viveros y conservación de microcuencas, entre otros.

En este campo el papel del extensionista ha sido sobre todo creativo y recursivo, ya que cambia su esquema de trabajo y se tiene que volver joven y niño para poder enseñar las prácticas de conservación de suelos, agua y en general del medio ambiente.

## **CRONOLOGÍA DE LA EXTENSIÓN EN LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS**

1928. Creación del Servicio de Asistencia Técnica al Caficultor

1929. Adquisición de la primera Granja Experimental con fines demostrativos

1938. Creación del Centro Nacional de Investigaciones del Café CENICAFÉ - Generación de Tecnologías

1930-1959. Campañas de Sanidad Vegetal, Conservación de Suelos y Uso de Fertilizantes, Granjas Demostrativas, Capacitación a mayordomos, Actividades dirigidas a la Vivienda Rural

1959. Creación del Servicio de Extensión Rural

1960 -1970. Atención Integrada

Métodos de contacto individual (VF y VRO)

Investigación Social, Campañas técnicas :Manejo de la Finca y Mejoramiento de Hogar Estructuración del Fondo Rotatorio de Crédito y Crédito Cafetero Planeado, Trabajo con Grupos de agricultores y amas de casa, Trabajo con líderes y grupos de amistad, Introducción de la tecnología de la Variedad Caturra y los fertilizantes, Creación de la Fundación Manuel Mejía, Primer Plan de Diversificación

1971-1975. Consolidación de los Grupos de Amistad, Fortalecimiento del Fondo Rotatorio de Crédito y el Convenio Caja, Campaña Educativa de la Ruya del Cafeto

1976-1980. Bonanza Cafetera, Tecnificación acelerada, Fortalecimiento del crédito

---

1981-1990. Actividades dirigidas a la familia y el Desarrollo Integral, Programación participativa en «pequeñas cuencas», Aparición de la roya del cafeto, Labores enfocadas a la renovación y la adopción de la Variedad Colombia, Producción del Programa de TV «Las Aventuras del Profesor Yarumo», Campaña Educativa de la Broca del Cafeto, Énfasis en la Diversificación de la Caficultura, Programa de crédito basado en la Asistencia Técnica Particular

1991-1995. Crisis del precio del café, Campaña educativa de la broca, Estructuración del Fondo Ecológico del Café, La Nueva Constitución Política y el Nuevo Municipio

1996 -1999. Estructuración del Beneficio Ecológico del Café, Capacitación al Servicio de Extensión, Proceso integral hacia la Calidad Total, Proceso de Gestión de la Empresa Cafetera, Seguridad Alimentaria, El Fortalecimiento del Servicio de Extensión

### ANEXO 1

#### Programa "Renovación de cafetales año 1999"

##### AREA RENOVADA

Comite	Áreas Renovadas Has.
Antioquia	12,604
Caldas	9,054
Tolima	8,534
Huila	7,482
Valle	7,419
Risaralda	6,398
Santander	4,357
Cundinamarca	4,195
Cauca	4,188
Quindío	3,605
Nariño	2,364
Norte de Santander	1,388
Cesar -Guajira	752
Magdalena	524
Boyacá	353

### ANEXO 2

#### Superficie y producción cafetera, 1980-1997

Años	Producción total volumen (miles de sacos 60 Kg)
1980	12,548
1981	13,037
1982	12,893
1983	12,810
1984	13,464
1985	10,718
1986	11,892
1987	10,860
1988	12,673
1989	10,481
1990	13,048
1991	14,396
1992	17,980
1993	14,947
1994	11,422
1995	12,964
1996	12,938
1997	10,779
1998	12,783

### ANEXO 3

#### Evolución de la Broca 1993-1997 Promedio Año Cafetero

Años	Municipios	Fincas	Ha. afectadas	Nivel infestación en campo %
1993	325	98,670	329,238	9
1994	279	133,391	446,092	9
1995	341	198,822	592,226	6
1996	370	235,202	653,548	5
1997	404	270,966	702,657	4

**ANEXO 4**

**Evolución del empleo en la caficultura, 1980-1997**

Miles de empleos/año

Años*	Caficultura tradicional	Caficultura tecnificada			Empleo
		Fuera de cosecha	En la cosecha	Total	
1980	232.4	137.2	226.2	363.4	595.8
1981	220.3	164.9	243.3	412.2	632.5
1982	208.8	179.4	249.9	429.2	638.1
1983	198.0	197.4	253.9	451.2	649.2
1984	187.6	216.7	278.7	495.4	683.1
1985	177.9	221.0	205.2	426.2	604.1
1986	168.6	239.3	244.5	483.8	652.4
1987	159.8	244.2	219.8	464.1	623.9
1988	151.5	262.0	277.0	539.0	690.5
1989	143.6	265.8	218.4	484.2	627.8
1990	136.1	268.0	296.8	564.8	700.9
1991	129.1	264.2	339.8	604.0	733.1
1992	122.3	262.9	447.0	710.0	832.3
1993	116.0	260.8	363.3	624.1	740.1
1994	109.9	256.0	265.2	521.2	631.1
1995	104.2	246.1	313.0	559.1	663.3
1996	98.8	245.9	315.4	561.3	660.1
1997	93.6	245.9	256.1	502.0	595.7

*Años cafeteros (octubre-septiembre)*

**ANEXO 5**

**Evolución del ingreso de los cafeteros**

Años	Producción miles sacos de 60 Kg	Precio interno real miles de \$ de 1981 por carga de 60 Kg		Ingreso real cafetero millones de pesos constantes de 81	
		Con IPC	Con IPP	Con IPC	Con IPP
1981	13,470	4,958	4,958	66,790	66,790
1982	12,126	4,654	4,621	56,440	56,037
1983	13,746	4,608	4,501	63,346	61,865
1984	11,562	4,702	4,509	54,365	52,131
1985	11,260	5,266	5,013	59,296	56,448
1886	10,712	7,738	7,176	82,885	76,871
1987	12,974	6,694	6,130	86,844	79,536
1988	11,811	6,531	5,974	77,141	70,555
1989	11,066	6,387	5,735	70,684	73,462
1990	14,083	6,210	5,688	87,457	80,107
1991	16,179	5,604	5,243	90,661	84,827
1992	16,094	3,750	3,711	60,349	59,732
1993	13,637	3,783	4,014	51,591	54,736
1994	12,031	5,801	6,453	69,786	77,642
1995	13,697	4,888	5,566	66,957	76,237
1996	11,190	4,521	5,406	50,590	60,488
1997	10,704	5,676	6,966	60,759	74,559

## Referencias

- ADELMAN, A., H. 1981. The Friendship effect on Extension Work: A Colombian Case Study. *Desarrollo Rural en las Américas*. Vol. XIII (2): 101-110.
- ARZE, L. E. 1974. La familia y el grupo de vecindad próxima como estímulo para la decisión de cambio. *Revista Cafetera de Colombia*. Vol. XXIII. No. 158 p.88-92.
- Etapas en el Servicio de Extensión. *Revista Cafetera de Colombia*. Vol. XXIII. No. 157: 60-67.
- ARIZA, A. et. al. 1989. Análisis diagnóstico de las organizaciones rurales en Santander. FICITEC. 134 p.
- et. al. 1990. Análisis diagnóstico de las organizaciones rurales en el Tolima. FICITEC. 202 p.
- CANO, G. J. y C.A. Saldías. 1995. Articulaciones del Servicio de Extensión con la Nueva Misión, Visión y Objetivos de Federacafé. Informe de los Talleres sobre situación y perspectivas del Servicio de Extensión. Convenio IICA-FEDECAFÉ. Pereira. 69 p.
- CARO, E. y M. León del. 1981. Mujer rural y capacitación. Evaluación del programa de multiplicadoras de la Federación Nacional de Cafeteros. ACEP. 239 p.
- CASTAÑO, C. H. 1978. Incidencia de los grupos de amistad en el desarrollo de la familia cafetera en el municipio de Garzón (Huila). Tesis. 185 p.
- CASTILLO, G. J. 1988. El Servicio de Extensión en la Federación Nacional de Cafeteros - FEDECAFÉ. 12 p (Mimeo).
- CASTILLO, G. J. y V. Connolly. 1982. Efectos del trabajo de extensión con grupos de amistad. Tesis M. Sc. Universidad Javeriana. 157 p.
- COMITÉ DEPARTAMENTAL DE CAFETEROS DE CUNDINAMARCA. 1986. Programa de capacitación para la familia cafetera. División Técnica. P. 31-37.
- COMITÉ DEPARTAMENTAL DE CAFETEROS DE RISARALDA. 1982. Enfoque del trabajo de extensión en proyectos de conservación de pequeñas cuencas hidrográficas. División Técnica. 11 p. (Mimeo).
- CORTÉS, R. J. 1981. Estudio exploratorio sobre los grupos de amistad en la zona cafetera del municipio de Sasaima (Cundinamarca). Universidad Javeriana. 64 p.
- CORTÉS, R. J. y H. del R. Moreno. 1981. Análisis del Servicio de Extensión del Comité de Cafeteros de Cundinamarca durante la década 1970-1980. Universidad Javeriana. 82 p.
- CORTÉS, R. J. y V. Connolly. 1982. Algunos factores asociados con la capacidad del extensionista para trabajar con grupos rurales. Tesis M. Sc. Universidad Javeriana. 232 p.
- FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS. 1986. Manual para la identificación, organización y puesta en marcha de centros de acopio cafetero a través de empresas asociativas. Departamento de Mercadeo. 29 p. (Mimeo).
- 1988. Documento soporte para la calificación de las asociaciones gremiales agropecuarias promovidas por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Departamento de Mercadeo. 20 p. (Mimeo).
- La organización de los productores en las zonas cafeteras. Departamento de Mercadeo. 14 p. (Mimeo).
- Resumen general. Complementación alimentaria y desarrollo económico y social. CADESOC. 1983-1988. 27 p. (Mimeo).
- 1975. Proceso de organización, desarrollo y liberación de grupos de amistad. Instructivo técnico. Departamento de Comunicaciones y Adiestramiento. 39 p. (Mimeo).
- Departamento de Extensión 1998. Fortalecimiento del Servicio de Extensión.
- GONZÁLEZ, M. A. 1979. Independencia tecnológica en el cultivo del café. Avance de Investigación No. 2. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. 38 p. (Mimeo).
- 1983. Dos experiencias sobre metodologías participativas en el Servicio de Extensión. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. 16 p. (Mimeo).
- HOYOS, V.E.A. y F.A. Prieto. 1985. Desarrollo de la capacidad empresarial de los agricultores, elemento indispensable para el fomento de la agroindustria. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. 32 p. (Mimeo).
- LOWE, J. C. 1994. Análisis de los Sistemas de Transferencia de Tecnología de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Centro de Desarrollo y Capacitación Rural. Universidad de Wolverhampton. Inglaterra. 45 p.
- OAKLEY, P. 1981. Una revisión crítica del Servicio de Extensión de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Centro Agrícola de Extensión y Desarrollo Rural. Universidad de Reading. Inglaterra. 54 p.
- RODRÍGUEZ, de H. V. 1978. Proyecto de multiplicadoras. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. 24 p. (Mimeo).
- 1979. Organicemos el curso de multiplicadoras. Metodología multiplicadora para la educación familiar rural. 11 p. (Mimeo).
- RUGELES, A. S. 1985. Algunas premisas sociológicas para el trabajo con grupos rurales. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. 22 p. (Mimeo).
- 1990. Impacto de las formas asociativas en el desarrollo veredal en el Huila. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. 20 p. (Mimeo).
- SALDÍAS, B. C. 1992. El Servicio de Extensión de la Federación Nacional de Cafeteros. Proyección y acción futura. Federacafé. 21 p. (Mimeo).
- 1997. La Extensión 20-20 Una visión desde la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Ponencia para el taller "Situación actual y perspectivas del complejo transferencia de tecnología, asistencia técnica y extensión agropecuaria". San José de Costa Rica. Federacafé. 16 p.
- 1998. La Caficultura del futuro y los procesos de comunicación. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. 17 p.
- SALDÍAS, B. C. y Cortés, J. 1995. Servicio de Extensión. Estrategias de acción. Ponencia a la reunión internacional sobre adopción de tecnología. Paipa. Colombia. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. 26 p.
- VALENCIA, L. F. 1997. Evaluación de la adopción de la tecnología para el cultivo del café en los grupos de amistad del municipio de Viotá, Cundinamarca. Universidad Javeriana. 206 p.
- VALENCIA, P. 1985. Programa DRI. Comité de Cafeteros de Caldas. 5 p. (Mimeo).
- VALENZUELA, S. G. 1989. El papel del Servicio de Extensión y la caficultura en el desarrollo rural. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. 8 p. (Mimeo).
- ZAPATA, LI. F. 1979. Consideraciones sobre los grupos de amistad. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. 11 p. (Mimeo).
- ZAPATA, LI. F. y H. Alarcón. 1981. Bases para los seminarios sobre uso de métodos y ayudas de extensión en campañas de conservación de pequeñas cuencas. Departamento de Comunicaciones y Adiestramiento. 14 p. (Mimeo).

# Extensión agrícola - Retos genéricos e ingredientes para las soluciones \*

Gershon Feder, Anthony Willett y Willem Zijp<sup>1</sup>

## I. EXTENSIÓN - UN DILEMA PARA LOS DISEÑADORES DE POLÍTICAS

### Reto para la agricultura y el desarrollo rural

La pobreza, el hambre, el crecimiento económico, la producción de alimentos y la degradación de los recursos naturales son los grandes retos del mundo actual. Aunque se espera que la población mundial llegue a 8.000 millones en el año 2025, al menos 800 millones de personas hoy sufren de hambre crónica. La pobreza generalizada seguirá siendo ante todo rural, pese a que la población urbana se triplicará durante ese mismo período.

Para reducir la pobreza es esencial el desarrollo de una economía agrícola floreciente que haga posible la seguridad alimentaria y el manejo sostenible de los recursos naturales. La agricultura proporciona los medios de subsistencia para más del 60 por ciento de la población de los países en desarrollo, y en muchos países las familias campesinas constituyen el 80 por ciento o más de la población (Banco Mundial, 1990).

La agricultura ya ha alcanzado los límites de la tierra y el agua, de modo que el aumento futuro de la producción de alimentos debe aprovechar los rendimientos biológicos con la tierra existente (Banco Mundial, 1997). De cara a este reto tecnológico, la agricultura enfrenta una crisis en muchas partes del mundo en desarrollo. En Asia se ha reducido la tasa de crecimiento inducida por la revolución verde. En África, la producción per cápita de alimentos ha

descendido casi todos los años desde 1970 y esto se ha reflejado en una hambruna recurrente. En muchas partes de América Latina y el Caribe, la presión de la población y la agricultura extensiva son una grave amenaza para el medio ambiente (Banco Mundial, 1990). Y en el mundo industrializado, la oposición a la agricultura de alto consumo de insumos está aumentando como reacción a problemas tales como los derechos de los animales, el temor a los productos diseñados genéticamente y la contaminación de la tierra y del agua.

### Retos de la extensión

Cuando el mundo aborda estos problemas, la extensión agrícola enfrenta al menos dos retos:

La información y la organización del sector agrícola deben adquirir mayor importancia. Es necesario que las personas involucradas en la agricultura mejoren sus capacidades, su información y sus ideas para desarrollar una agricultura que satisfaga los complejos patrones de la demanda, reduzca la pobreza y preserve o aumente los recursos ecológicos. La extensión tiene que cumplir un importante papel.

La financiación y la provisión de los servicios de extensión enfrentan dificultades inherentes a la función de extensión:

- ◆ La magnitud de la tarea;
- ◆ La dependencia de la política más general y de las funciones de otras agencias;
- ◆ Los problemas para identificar las causas y los efectos necesarios para obtener apoyo político y financiero;

\* Esta es una traducción del documento de trabajo No. 2129 del Banco Mundial, que se publica con la autorización de sus autores.

1. Gershon Feder es Gerente de Investigación en Desarrollo Rural, Grupo de Investigación de Desarrollo, Banco Mundial, 1818 H Street N.W., Washington D.C. 20433. Tel. 202-473-0378; fax 202-522-1151; Internet: gfeder@worldbank.org. Willem Zijp es Especialista en Extensión Agrícola, Departamento de Desarrollo, Rural, Banco Mundial. Tel. 202-473-2456; fax 202-522-3308; Internet: wzijp@worldbank.org. Anthony Willett es consultor en educación y extensión agrícola, Departamento de Desarrollo Rural, Banco Mundial. Tel. casa 703-761-9549; Internet: awillett@bellatlantic.net

- ◆ La responsabilidad por el cumplimiento de funciones de servicio público que trascienden la transferencia de conocimientos e información relacionados con la agricultura;
- ◆ La sostenibilidad fiscal; y
- ◆ La interacción con la generación de conocimientos.

Muchos observadores están preocupados porque la extensión pública no hace lo suficiente, no lo hace bien y no siempre es pertinente. En los países en desarrollo, la ineficiencia burocrática y el diseño y la ejecución de los programas para los pobres han dado lugar a un bajo desempeño y al establecimiento de vínculos incoherentes con los agricultores clientes y el sector de investigación. El apoyo a la extensión disminuyó en los años ochenta y los donantes dejaron de estar dispuestos a financiar los enormes gastos recurrentes del sector público a gran escala, lo que dio lugar a una mayor falta de financiación, a faltantes de personal y a la reducción de los servicios de extensión (Amanor y Farrington, 1991).

Cuando buscan soluciones, quienes formulan políticas deben enfrentar concepciones opuestas acerca de lo que debe hacer la extensión, y elegir entre diversas prioridades, productos, funciones y modelos de extensión. Dadas las restricciones fiscales, hay una enorme presión para que se demuestren los resultados de la inversión en extensión y se exploren alternativas a la financiación pública que involucren al sector privado, a las autoridades locales y a los grupos de productores.

La sección II de este artículo define lo que entendemos por extensión y describe las diferentes funciones que los gobiernos han desempeñado históricamente.

La sección III identifica ocho retos que consideramos intrínsecos a la naturaleza de la extensión y que dificultan la financiación y la prestación de los servicios de extensión. En la sección IV revisamos algunas de las innovaciones institucionales más importantes que han sido inducidas por los retos que enfrenta la extensión, y las analizamos dentro del marco que desarrollamos en la sección III. También señalamos los ingredientes de esos enfoques que parecen ser más prometedores para el futuro de la extensión agrícola.

## II. INVERSIONES DEL GOBIERNO EN EXTENSIÓN

### Definición de la extensión

El término extensión agrícola significa cosas diferentes para personas diferentes (Purcell y Anderson, 1997). Van den Ban y Hawkins (1996) presentan un concepto

de extensión que parece sintetizar diversas perspectivas acerca de cinco objetivos: transferencia de conocimientos de los investigadores a los agricultores; asesoría a los agricultores en la toma de decisiones; educación a los agricultores para que puedan tomar decisiones similares en el futuro; hacer posible que los agricultores aclaren sus propias metas y posibilidades para que puedan alcanzarlas; y estimular desarrollos agrícolas deseables (orientación rural). Estos autores señalan que el estímulo al desarrollo agrícola deseable es la meta más común de los directores de extensión.

Hicimos una revisión de los diversos esfuerzos para definir o caracterizar la extensión.<sup>2</sup> El contexto impone diferentes prioridades de desarrollo rural y agrícola y de desarrollo de los recursos humanos y, por tanto, asigna diferentes metas y funciones a la extensión. Pensamos que es útil considerar como un sistema a la extensión y al conjunto de funciones que realiza ese sistema para inducir cambios voluntarios en la población rural.

### El conjunto de funciones incluye

- ◆ La transferencia de tecnología en múltiples direcciones para lograr que la producción, la transformación y la comercialización de productos agrícolas sean sostenibles.
- ◆ La transferencia de capacidad administrativa para movilizar y organizar grupos de agricultores, y grupos y comunidades rurales;
- ◆ La transferencia de capacidad para educar, formar recursos humanos y aumentar la capacidad local, por ejemplo, en manejo integral de enfermedades, en inteligencia de mercados, en administración agrícola y en la negociación de servicios financieros, de insumos y de comercialización.

El sistema incluye todas las instituciones públicas y privadas que transfieren, movilizan y educan a la población rural, a diferencia de los servicios o instituciones únicas que tradicionalmente sólo prestaban asesoría (Zijp, 1998).

### Inversión pública en extensión

En todo el mundo, la extensión agrícola emplea al menos 880.000 trabajadores de extensión y cientos de miles más de técnicos agrícolas o campesinos líderes, de modo que emplea cerca de 1.200 millones de personas.<sup>3</sup> Actualmente, casi el 80 por ciento de los servicios de extensión mundiales son financiados públicamente y prestados por servidores civiles (Banco Mundial, 1997). Las universidades, las organizaciones

2. Albrecht, 1986; Antholt, 1991; Birkhaeuser *et al.*, 1991; Bunting, 1986; Evenson, 1986; Gustafson, 1991; Purcell y Anderson, 1997; Roling, 1986; Russell, 1986; Swanson, 1984; Urnali y Schwartz, 1994; Banco Mundial, 1990.

3. Estas cifras se basan en Swanson *et al.*, 1990 y tienen en cuenta los datos chinos recientes que se presentan en Songlin, 1998.

paraestatales y las organizaciones no gubernamentales prestan cerca del 12 por ciento de los servicios, y el sector privado presta otro 5 por ciento.

El gobierno tiende a participar en muchos niveles y de muchas formas. Puede financiar, proporcionar personal o facilitar la extensión estableciendo regulaciones apropiadas y políticas para otros proveedores, y puede tener una amplia gama de propósitos. Algunos de los problemas genéricos de la extensión obedecen en parte a esta complejidad.

La concepción tradicional de 'bien público' de muchos aspectos de la difusión de conocimientos agrícolas indujeron a que la mayoría de los gobiernos asumieran la responsabilidad exclusiva de la actividad de extensión (Birkhaeuser *et al.*, 1991; Umali-Deininger, 1996). La financiación pública de muchos programas de extensión también se ha justificado con base en la consecución de metas sociales como el alivio de pobreza y la focalización de grupos específicos, incluidas las mujeres rurales (Wilson, 1991). En 1990, el Banco Mundial (1990) no encontró "substitutos (en un enorme sistema de extensión público de cobertura nacional), para el cuerpo de trabajadores de extensión y de especialistas en el tema, bien calificados y con buenos servicios de apoyo que sirvieran como agentes de cambio competentes, motivados y confiables".

Los gobiernos de los países en desarrollo hicieron fuertes inversiones en extensión agrícola con la esperanza de aumentar la producción agrícola. Entre 1959 y 1980, el gasto real en extensión creció más de seis veces en América Latina, se triplicó en Asia y llegó a más del doble en África (Banco Mundial, 1990).

La FAO<sup>4</sup> investigó el estado actual de la extensión agrícola en 113 países, contactando a 207 organizaciones de extensión agrícola que consideraba representativas de los sistemas de extensión agrícola de todo el mundo (Swanson *et al.*, 1990). El 86 por ciento de esas entidades fueron fundadas por un ministerio de agricultura o una agencia similar del gobierno. Con base en ese estudio, la FAO estimó que en 1988 se gastaron \$6,000 millones en entidades públicas de extensión agrícola en todo el mundo, lo que representa un gasto promedio de \$8.522 por cada trabajador de extensión. El gasto anual por agricultor en servicios de extensión va de \$2 a \$3 en los países de bajos ingresos a \$65 en los países de altos ingresos.

La tasa de inversión pública en extensión agrícola como porcentaje de los recursos totales de los MA<sup>5</sup> está directamente relacionada con la proporción de la fuerza de trabajo empleada en la agricultura en los diferentes países. Donde menos del 20 por ciento de la población está empleada en la agricultura, la extensión recibe cerca del 2 por ciento de los recursos del ministerio,

frente a un poco más del 20 por ciento de los recursos donde más del 60 por ciento de la población está en la agricultura.

## Historia

Las transformaciones y los retos que enfrenta la extensión son sintomáticos de las fuerzas más generales que operan en la sociedad. La política pública que afecta a la extensión tiende a parangonar la política de desarrollo, y la evolución institucional de la extensión refleja lo que está ocurriendo en otros campos institucionales (Rivera y Gustafson, 1991). Las principales tendencias y cambios en la praxis de la extensión han sido inducidos por los cambios en el ambiente económico, político, tecnológico, sociocultural y fiscal de la extensión.

En los países en desarrollo, el antiguo énfasis colonial en los programas de productos básicos, muchos de los cuales aún existen, dio espacio a esfuerzos de desarrollo rurales más amplios y con múltiples propósitos, a menudo establecidos por los poderes coloniales que enviaban 'agentes rurales' expatriados a organizar a las comunidades y a servir como puntos de contacto para las autoridades del gobierno, los proveedores de insumos y de crédito, y los compradores. Sus funciones, definidas en sentido amplio, a menudo se extendieron a la salud humana, la realización de censos y el recaudo de impuestos. La formación de Estados nación, la planeación del desarrollo dirigido por el Estado y la institucionalización de muchos servicios de extensión nacionales ocurrieron durante los años cincuenta. Debido a que no había universidades agrícolas o eran muy débiles, la extensión agrícola se asignó a los ministerios de agricultura, cuya estructura tenía muy pocos vínculos con la investigación (Axinn, 1988). La confianza en la tecnología occidental dio lugar al 'modelo de difusión' de la extensión que proporcionaban los MA: un proceso jerárquico y unidireccional de transferencia de tecnología respaldado por los avances de los medios masivos de comunicación.

Los años sesenta fueron la época de la comunicación interpersonal y del desarrollo comunitario, y también el comienzo de la revolución verde. La orientación hacia la transferencia de tecnología siguió siendo muy fuerte. Desde mediados de los años setenta, la extensión del sector público se limitó de nuevo a la asesoría en materia de técnicas agrícolas, ante todo para los principales cultivos anuales de productos alimenticios, y los agentes multipropósito empezaron a ser sustituidos por sistemas que se centraban más de cerca en la extensión y su administración (Banco Mundial, 1990). El cincuenta por ciento de las agencias

4. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO.

5. MA se utiliza a lo largo de este texto a para referirse a los Ministerios de Agricultura del gobierno.

de extensión que la FAO estudió en 1989 se organizaron o se reorganizaron desde 1970 en adelante (Swanson *et al.*, 1990). Entre las características principales de los años setenta se encuentran los enfoques del desarrollo rural integrado y el surgimiento del sistema de extensión por entrenamiento y visita (E&V). El modelo de 'difusión' de la extensión dio lugar al modelo de 'conseguir la tecnología adecuada', que explicaba la falta de adopción de la tecnología por restricciones a nivel de finca y prescribía el alivio de las restricciones a través de paquetes integrados de servicios (Axinn, 1988).

La década de transformaciones de los años ochenta trajo un énfasis creciente en los enfoques participativos. Se añadieron las preocupaciones por el aumento de la productividad de las mujeres y la preservación de los ecosistemas, junto con los esquemas de recuperación de costos y de privatización (Banco Mundial, 1990). Los años noventa es la época de alternativas donde los nuevos enfoques buscan orientarse en un ambiente de estrechez fiscal. La democratización ha dado lugar a un drástico descenso del poder del sector público. Desde el punto de vista metodológico, se enfatizan los vínculos directos a nivel de finca entre investigadores y agricultores. Los enfoques de la financiación de la extensión más sostenibles involucran una mayor flexibilidad y múltiples socios (Gustafson, 1991).

### **El personal de extensión<sup>6</sup>**

Cerca del 95 por ciento de la planta de trabajadores de extensión de los sistemas públicos de extensión agrícola (Umali y Schwartz, 1994) y el 90 por ciento de los trabajadores de extensión del planeta se localizan en los países en desarrollo: más del 70 por ciento tan sólo en Asia.

La cobertura de la extensión (la proporción entre personal de extensión y población agrícola) que prestan los servicios públicos de extensión en los países en desarrollo varía entre 1: 1.800 y 1: 3.000. En los países desarrollados de Europa, América del Norte y Asia, la proporción promedio es de aproximadamente 1: 400.

Aunque las cifras de personal son altas en muchos países en desarrollo, la calidad del personal suele ser baja. Las restricciones fiscales que enfrentan los administradores de los sistemas públicos de extensión los obligan a contratar personal poco calificado para reducir los costos operativos. La FAO encontró que el 40 por ciento de personal de extensión sólo tenía educación secundaria y que otro 33 por ciento tenía diploma o certificado de educación intermedia.

### **Propósitos de las inversiones en extensión pública**

La FAO informó que alrededor del 58 por ciento de los recursos de extensión se dirigió a los agricultores comerciales, incluidos los productores especializados de cultivos comerciales y de exportación. La inmensa mayoría de los agricultores más pequeños y marginales del planeta recibe sólo un poco más de la tercera parte de los recursos de extensión.

No toda la extensión se relaciona directamente con la transferencia de conocimientos agrícolas. La FAO encontró que el personal de extensión de los países en desarrollo dedica cerca de la cuarta parte de su tiempo a actividades no educativas, lo que representa "aproximadamente 140.000 años equivalentes de tiempo completo del personal de extensión". La FAO consideró que ésta era una "enorme pérdida de recursos educativos, sobre todo en los países en vías de desarrollo donde la cobertura de la extensión es aún bastante inadecuada, en términos cuantitativos tanto como cualitativos".

En los programas de productos básicos, los trabajadores de extensión pueden dedicar mucho tiempo ayudando a los agricultores para que adquieran insumos, crédito y servicios de comercialización. En contraste, el personal de extensión general del gobierno se dedica a una diversidad de actividades de servicio de los gobiernos locales, así como a responder las encuestas que recaban información — como la previsión de cosechas y la realización de censos— que les envían las oficinas centrales de extensión o del ministerio.

Roling (1986) analiza la diversa gama de funciones de extensión en términos de dos tradiciones de la extensión: la innovación técnica (IT) y el desarrollo de recursos humanos (DRH). Desde su perspectiva, la mayoría de las agencias de extensión del planeta se dedican a IT pura, financiada con el recaudo de impuestos, para lograr que la producción de alimentos, materias primas y productos básicos de exportación sea tan eficiente como es posible. La atención del DRH se centra en las población rural misma y en los sistemas sociales en que ésta actúa, y se ocupa de procesos tales como el desarrollo y el liderazgo comunitario, la conformación de instituciones, y la movilización y organización de los agricultores.

### **III. RETOS GENÉRICOS QUE DIFICULTAN LA EXTENSIÓN**

Los problemas genéricos de la extensión agrícola están ligados a sus diversas funciones, así como al entorno burocrático, político y social dentro del que operan

6. Los datos que se citan provienen del estudio de la FAO realizado por Swanson *et al.* (1990), a menos que se diga lo contrario.

los sistemas de extensión. Creemos que la concentración de la atención en estos problemas genéricos —independientemente del sistema de administración o del enfoque de la extensión— pone de relieve las áreas que deben conformar la agenda de la futura dirección de la extensión.

## Ocho problemas genéricos

Existen problemas genéricos inherentes a las funciones de la extensión; muchos aspectos de los servicios que presta la extensión son bienes públicos o bienes de peaje, que requieren de acción colectiva y a menudo involucran al gobierno. Definimos ocho problemas genéricos:

- ◆ Escala y complejidad;
- ◆ Dependencia de la extensión del ambiente general de política y de las funciones de otras agencias;
- ◆ Incapacidad para detectar causas y efectos;
- ◆ Compromiso y apoyo político;
- ◆ Responsabilidad;
- ◆ Responsabilidad por funciones de servicio público que trascienden el conocimiento y la transferencia de información agrícola;
- ◆ Recursos operativos y sostenibilidad fiscal
- ◆ Interacción con la generación de conocimientos.

## Escala y complejidad

Estos problemas están en la primera línea de la lista porque en casi todos los aspectos representan una situación 'dada'. La escala y la complejidad de las tareas de extensión se pueden entender en términos de las cifras, la distribución y la diversidad del personal, los agricultores y otros participantes, y en términos del mandato estatutario y de la metodología.

En las Secciones I y II, mencionamos que hay 800.000 agentes de extensión y 1.200 millones de clientes, muchos de los cuales son pobres y tienen recursos limitados. El éxito de la extensión depende de las decisiones individuales acerca del manejo de las fincas de esos millones de personas. Gran parte de esa población está muy dispersa y es difícil llegar a ella (Chambers, 1983). En los países en desarrollo, los clientes tienen por lo general un nivel bajo de alfabetización y de educación formal, y viven lejos de las fuentes de información. Tienen necesidades específicas que dependen de su hábitat natural, su cultura, su sistema de cultivo/producción y del género (Zijp, 1998).

La complejidad involucra las fuentes diversas de información y asesoría agrícola de los agricultores, los diversos participantes y asociados en los esfuerzos de desarrollo agrícola y la gama de funciones

estatutarias de la extensión. La diversidad de formas de comunicación —visitas a fincas individuales, extensión agricultor por agricultor, uso de medios masivos de comunicación y, recientemente, tecnología de información computarizada— aumenta la complejidad que enfrentan quienes toman decisiones de extensión.

La principal manifestación de la magnitud del problema es la cobertura. Muchos servicios públicos sólo llegan al 10 por ciento de la clientela potencial, y sólo una minoría de ese porcentaje son mujeres. La magnitud interactúa con la calidad de la estructura de autoridad [*governance*] así como con los recursos operativos y la tecnología adecuados para determinar la cobertura y la atención (Nagel, 1997).

La respuesta más común al problema de la cobertura ha sido la de establecer estructuras públicas jerárquicas y centralizadas relativamente grandes, con enorme cantidad de agentes de extensión muy dispersos en las áreas rurales, donde no es fácil supervisar o controlar su trabajo. Las características del estilo administrativo de arriba hacia abajo de las grandes burocracias no son muy favorables para los enfoques participativos, de abajo hacia arriba, y los incontables estratos de la jerarquía alejan del campo de acción a quienes toman las decisiones.

Esto agrava la tendencia a menudo disimulada de los agentes de extensión a favorecer a los clientes más receptivos que por lo general tienen mejores dotaciones y más capacidad para asumir riesgos (Axinn, 1988). Esos sesgos se observaron en países tan diversos como Holanda, Estonia y Tanzania (Zijp, 1988; Chambers, 1983). Existe una tensión intrínseca entre la conformación de una jerarquía estricta capaz de manejar un sistema tan grande y ser responsable ante todas las capas de agricultores.

## Dependencia de la extensión del ambiente general de política y de las funciones de otras agencias

Un problema inherente a la extensión agrícola, sobre todo en los países de bajos ingresos, es que ésta se debe combinar con otros instrumentos de política para lograr el desarrollo agrícola (Van den Ban, 1986). De modo que la efectividad de la inversión en extensión depende en alto grado de que se limiten las barreras más generales al desarrollo exitoso del sector agrícola en su conjunto, incluidos los factores potencialmente limitantes, como el crédito, el acervo tecnológico, la provisión de insumos, los incentivos de precio, las instituciones, y las restricciones de recursos humanos (Purcell y Anderson, 1997).

De manera más específica, los marcos institucionales y las políticas agrícolas pueden ejercer discriminación

contra el sector rural, llevar a una insuficiente inversión en desarrollo tecnológico y mantener estructuras agrarias inadecuadas, circunscribir la tierra cultivable a las haciendas de baja productividad, subvalorar y dilapidar los recursos naturales, invertir poco en la salud y la educación de la población rural, ejercer discriminación contra la iniciativa privada en la comercialización de alimentos y a que no se mantenga la infraestructura rural existente o no se invierta en nueva infraestructura (Banco Mundial, 1997).

La falta de acceso a los recursos y el funcionamiento ineficiente de los servicios agrícolas complementarios limitan el impacto de la extensión sobre la producción. La coordinación y los vínculos con los servicios agrícolas complementarios son problemas fundamentales para las organizaciones de extensión, en especial los vínculos con las organizaciones de investigación, los sistemas de suministro de insumos y de crédito y las organizaciones de comercialización (Axinn, 1988). Con mucha frecuencia esta dependencia no se tiene en cuenta de manera adecuada, lo cual pone en cuestión la utilidad de la inversión en extensión.

### **Incapacidad para detectar causas y efectos**

La dificultad para detectar la relación entre la provisión de extensión y sus efectos es otro problema genérico que enfrenta la extensión. Esta dificultad lleva a varios otros problemas inherentes, entre ellos el apoyo político, la provisión de presupuesto y la responsabilidad.

La evaluación de los efectos de la extensión involucra la medición de la relación entre la actividad de extensión y los cambios en:

- ◆ La conciencia, el conocimiento y la adopción de tecnologías o prácticas específicas por parte de los agricultores, y
- ◆ La productividad, la eficiencia y la rentabilidad agrícolas, la demanda de insumos y la oferta de productos.

Estos indicadores también se ven influidos por muchos otros factores que tienen efectos confusos. En su revisión de los proyectos de investigación y extensión agrícola del Banco Mundial, Purcell y Anderson (1997) advirtieron graves limitaciones de información y falta de capacidad para incluir todas las variables que contribuyen a la producción y afectan los resultados. Son muchos los factores que intervienen en una respuesta específica de la producción y en las decisiones de utilización de los recursos que están disponibles para los agricultores.

Se requieren estudios econométricos muy refinados para mejorar la comprensión de estas relaciones. Feder

y Slade (1986) examinaron los problemas de la observación y la medición de los cambios en la eficiencia operativa de los agentes de extensión, en el conocimiento de la agricultura campesina y en la productividad agrícola que han sido inducidos por los sistemas más intensivos introducidos por la extensión. Y mostraron que los datos de las series de tiempo eran insuficientes para cubrir la situación posterior a los proyectos, y que no había capacidad para comparar temas y áreas de control.

Birkhaeuser *et al.* (1991) señalan que pocas veces se dispone de un marco ideal de simulación experimental (antes/después y con/sin intervención). Los enfoques de segundo óptimo involucran diversos sesgos que dependen del nivel de análisis. Los estudios a nivel de finca son vulnerables a los problemas de autoselección y de predominio de la comunicación entre agricultores. Los efectos agregados de la extensión que se miden en una región están sujetos a problemas de estimación ligados a los factores que producen confusión.

Axinn (1988) resume el reto metodológico señalando que es más fácil y más barato supervisar los insumos que los resultados. Cuando los indicadores de extensión son más sofisticados y de mayor nivel, el costo de recopilar información es también mayor, y es más difícil demostrar la causalidad entre la actividad de extensión que se ha seleccionado y los cambios en el ingreso o el bienestar rural. No obstante, el problema inherente es que la información es justamente lo que se necesita para mejorar la efectividad de la extensión y encontrar su justificación.

### **Compromiso y apoyo político**

La falta de compromiso de los altos funcionarios del gobierno se ha mencionado como un factor que afecta adversamente el apoyo financiero y la ejecución de cerca de la mitad de los proyectos de extensión formulados autónomamente y apoyados por el Banco Mundial (Purcell y Anderson, 1997). La incapacidad del gobierno para asignar los fondos necesarios para el funcionamiento de los sistemas de extensión es un síntoma esencial de esa falta de compromiso. Umali-Deiningner (1996) muestran que la persistencia de financiación inadecuada obstaculiza el trabajo de campo de los proyectos de extensión apoyados por el Banco Mundial y que ha afectado al 87 por ciento de los proyectos que se consideran satisfactorios y al 100 por ciento de los que se consideran insatisfactorios.

Roling (1986) relaciona los problemas fiscales con el poder de negociación y los términos de intercambio del sector agrícola. La falta de compromiso con la agricultura y la extensión es a menudo acentuada por el sesgo urbano y la mala comprensión de la

---

información rural (Zijp, 1998). Otra explicación posible es la de que no existe una retribución inmediata para los políticos y autoridades de política por el apoyo y el compromiso con la extensión, debido a los problemas para atribuir los resultados de la producción a la extensión.

## Responsabilidad

Howell (1986) identifica tres aspectos de la responsabilidad:

- ◆ El desempeño de la extensión en términos de su efectividad, impacto o relación beneficio/costo en el suministro de los servicios requeridos y de la información adecuada;
- ◆ La responsabilidad de un personal de campo disperso y relativamente sin control de los supervisores; y
- ◆ La responsabilidad del personal de sector público con los agricultores.

Aquí nos interesan principalmente el segundo y el tercero.

El tercer problema de responsabilidad surge especialmente en el contexto de la jerarquía de extensión del sector público, dirigida de arriba hacia abajo y orientada a la oferta, en la que los agentes se sienten responsables ante los supervisores del ministerio y no ante los agricultores. Sin embargo, debido a que incluso sus supervisores no pueden supervisar y evaluar fácilmente su actuación (por la dificultad para relacionar causas y efectos), los agentes no son responsables ante nadie. Por el contrario, las oportunidades de búsqueda de rentas ofrecen un contraincentivo para que los agentes de extensión se concentren en tareas no relacionadas directamente con la extensión, que tienen resultados más fáciles de observar, como el crédito y la facturación de insumos.

Purcell y Anderson (1997) encontraron evidencia de problemas de responsabilidad en muchos proyectos de extensión del Banco Mundial. Se prestaba poca atención a la participación sistemática de la comunidad rural en la definición de los problemas, la solución de los problemas y la programación de la extensión. La calidad y las actitudes del personal eran graves restricciones para el contacto con los agricultores y la asistencia técnica. La evaluación de los proyectos de extensión del Banco Mundial posteriores a 1994 detectó "actitudes de atrincheramiento de arriba hacia abajo" en el 48 por ciento de los proyectos satisfactorios y en el 75 por ciento de los proyectos no satisfactorios.

La responsabilidad no es tan sólo un problema de los países en desarrollo. Hercus (1991) encontró que los servicios de extensión agrícola de Nueva Zelanda

respondían ante el gobierno por los gastos en dinero de acuerdo con "las actividades y no con los resultados, y... casi exclusivamente [en términos del] gasto y casi nada por los resultados y la eficiencia. Las funciones estatutarias de la extensión eran establecidas por el propio servicio de extensión agrícola, y en ausencia de una definición contraria o alternativa presentada por los representantes de los contribuyentes, el servicio consideraba que su carta de navegación era el derecho a existir en los términos y condiciones prevalecientes".

## Responsabilidad por funciones del servicio público que trascienden el conocimiento y la transferencia de información agrícola

El servicio de extensión suele ser el representante del gobierno con mayor presencia en los niveles populares del sector rural; por consiguiente, siempre existe la tentación de recargarlo con un número de funciones cada vez mayor. Históricamente, se ha encargado a la extensión pública de diversas funciones públicas, como la recolección de estadísticas, la realización de encuestas, la redacción de informes, el control de la erosión, así como algunas funciones de regulación, como las cuotas de producción o el uso de pesticidas. Feder y Slade (1993) señalan que en muchos países se asignó una gama adicional de funciones al servicio de extensión agrícola cuando el gobierno aumentó su intervención en la economía rural. En extensión rural, la diseminación de conocimientos agrícolas es un componente de la participación del gobierno en la modificación de las actitudes rurales y el fomento de la autonomía de la comunidad (Oakley, 1997). El gobierno considera que los trabajadores que operan a nivel de pequeñas poblaciones son un instrumento administrativo flexible y de bajo costo para prestar servicios multifuncionales a los grupos perjudicados, y para obtener una mayor aceptación en el proceso.

Consideramos que en este desbordamiento de los servicios de extensión intervienen factores 'que empujan' y factores 'que jalonan'. Lo 'que empuja' es la tentación de que otras agencias usen la extensión debido a que es el aparato más ampliamente difundido para contactar a las comunidades rurales. Lo 'que jalona' es que los agentes están dispuestos a asumir otras tareas, sobre todo la distribución de insumos, debido a que estas tareas suelen aumentar la influencia de los agentes de extensión sobre los agricultores, y les proporcionan oportunidades para extraer rentas que compensan el bajo salario. La incapacidad para relacionar las causas y los efectos de la extensión hace posible que el personal de campo actúe de ese modo.

Debido a que el tiempo que se dedica a tareas no educativas reduce el impacto educativo potencial en más del 25 por ciento (Swanson *et al.*, 1990), existe la tendencia a desalentar la asignación de tareas de provisión de insumos a los trabajadores de extensión. Van den Ban (1986) señala, embargo, que las alternativas a la prestación de esos servicios por las entidades de extensión —tales como el sector privado o las organizaciones de agricultores— pueden ser problemáticas si la demanda es limitada o los 'grandes' agricultores predominan en los grupos de agricultores. Aun si se organizaran entidades independientes, la entidad de extensión tendría que coordinarlas.

### **Recursos operativos y sostenibilidad fiscal**

Purcell y Anderson (1997) mencionan la inadecuada financiación pública para el funcionamiento apropiado de los servicios de extensión como un fenómeno común en los proyectos de extensión elaborados autónomamente y apoyados por el Banco Mundial, un 76 por ciento de los cuales se clasificaba en la categoría de sostenibilidad incierta o improbable. Según Antholt (1994), los sistemas de extensión por entrenamiento y visita (E&V) agravan los problemas de financiación de las operaciones, por cuanto incrementan la planta de personal y por lo general cuestan más del 25 al 40 por ciento que los de extensión multipropósito (Feder y Slade, 1993).

Para la extensión, el problema genérico es la dificultad inherente a la recuperación de los costos. Buena parte de la información diseminada por extensión es un 'bien público', y los costos de la diseminación no se pueden recuperar fácilmente a partir de los individuos, de modo que hay una dependencia de la financiación pública directa. Aquí aparece la falta de apoyo y compromiso político, así como la confusión acerca de la 'controversia sobre el modelo' (Rivera, 1991) y del papel del estado: ¿debe ejecutar, organizar, financiar o controlar?

Parte del problema obedece a la magnitud: un enorme servicio de extensión que atiende a una enorme cantidad de agricultores con una gran planta de personal cuyos costos operativos son intrínsecamente elevados. Los costos fijos de los salarios son altos, y los costos operativos se consideran entonces como un residuo, los que los vuelve vulnerables cuando hay faltantes de presupuesto. Si el gobierno tiene que recortar el presupuesto operativo, hay consecuencias obvias para la efectividad si los agentes de extensión no pueden ir al campo, lo que puede ocasionar problemas operativos y de riesgo moral (Axinn, 1988).

Howell (1985) encuentra un patrón cíclico en el que las agencias de extensión contratan más personal cuando hay fondos disponibles y recortan los costos

operativos cuando hay una reducción del presupuesto. Aneur (1994) también concibe el problema como un círculo vicioso de dificultades fiscales, recorte de servicios, funcionamiento ineficiente, peores resultados y menor motivación, calificación y competencia del personal.

### **Interacción con la generación de conocimientos**

Muchos argumentarían que el 'aspecto esencial' de la extensión es la calidad de su mensaje. Sin embargo, la insuficiencia de tecnología pertinente o de nueva tecnología necesaria para aumentar la productividad es una de las restricciones más comunes de la extensión, y una importante restricción en ambientes "rainfed" y con pocos recursos (Axinn, 1988; Anderson y Purcell, 1997). La evaluación de los proyectos de extensión del Banco Mundial posteriores a 1994 encontró que los vínculos inadecuados entre investigación y extensión afectaban adversamente a un alto porcentaje de los proyectos revisados, y que la insuficiencia de la tecnología disponible era un problema aún más común.

El problema inherente es que la extensión disemina información y asesoría generadas por un sistema de generación de conocimientos que por lo general no está bajo la dirección de la entidad de extensión. Esto lleva a una dependencia esencial, que por sí misma no es necesariamente un problema. Sin embargo, la investigación y la extensión a menudo tienden a competir por el poder y los recursos, y no se perciben a sí mismas como parte de un sistema de tecnología agrícola más amplio. También existe la tendencia a que la extensión y la investigación busquen soluciones dentro de las fronteras nacionales, aunque haya disponibilidad de información y de tecnologías pertinentes fuera de esos límites artificiales.

Kaimovitz (1991) identifica los siguientes obstáculos para establecer vínculos eficaces entre la investigación y la extensión:

Percepciones históricas. Los encargados del diseño de políticas aún no reconocen que la investigación y la extensión son actividades estrechamente interdependientes. La credibilidad de la extensión como socio de la investigación se ha visto perjudicada por la experiencia histórica. El mayor estatus general de los investigadores tiende a fomentar un comportamiento que causa resentimiento entre los agentes de extensión. La investigación y la extensión dan menor prioridad a sus actividades conjuntas que a sus actividades específicas en la asignación del tiempo, los recursos y la atención de la administración.

Coordinación. Ambas partes se resisten a la coordinación porque consideran que ésta limita su autonomía.



Las metas pueden diferir. Es posible que las dos organizaciones no compartan las mismas metas. El mandato oficial puede ser el de proporcionar tecnología agrícola a los agricultores, pero en la práctica, los investigadores pueden estar más interesados en la producción de artículos científicos y, por consiguiente, no generan investigación pertinente para los agricultores. Los agentes de extensión pueden verse mejor remunerados por la distribución de insumos y crédito.

Ninguna presión. La falta de grupos externos de presión bien organizados, bien sean de autoridades nacionales de política, donantes, organizaciones de agricultores o compañías privadas, puede perjudicar la cooperación.

## Interacciones

Los problemas genéricos que hemos identificado no se pueden examinar de manera aislada. Están interrelacionados y a menudo representan imperativos opuestos. Pueden existir presiones para maximizar la cobertura al tiempo que se minimizan los costos, para dar énfasis a un control administrativo de tipo empresarial al tiempo que se busca la participación de abajo hacia arriba, y para aumentar la competencia de los recursos humanos al tiempo que se explota el potencial de los medios de comunicación masivos para ahorrar costos (Banco Mundial, 1990).

Ya subrayamos algunas relaciones causales importantes, en particular la influencia de la escala y la complejidad sobre el tamaño y la administración de arriba hacia abajo de las organizaciones de extensión nacionales, así como las consecuencias de la falta de apoyo político y de la incapacidad para detectar causas y efectos. Aunque algunos autores se han referido a los problemas de un personal poco calificado y motivado, de la falta de personal calificado, competente y confiable, y de la calidad y la baja moral del personal (Antholt, 1994; Axinn, 1988; Nagel, 1997), consideramos que estos problemas son síntomas de los problemas genéricos que hemos identificado.

Las interacciones también pueden estar relacionadas con el círculo vicioso de dificultades fiscales, recorte de servicios e ineficiente funcionamiento señalado por Aneur (1994). Kaimovitz (1991) muestra que los bajos salarios, los bajos recursos operativos y un mandato poco claro llevan a un descenso general de la moral, y dadas las dificultades de supervisión, a una menor calidad del trabajo de extensión, una mayor rotación del personal de extensión y menor credibilidad. Estos problemas hacen aún más difícil la consecución de recursos para extensión. Esta crisis de la extensión afecta directamente las relaciones con los investigadores, quienes al percibir que la extensión es ineficaz, se vuelven renuentes a cooperar.

También vale la pena señalar otras interacciones de alguna importancia, entre ellas:

- ◆ La orientación de arriba hacia abajo (debida a la escasa retroalimentación con los agricultores) y la potencial falta de pertinencia de la generación de tecnología. Si es sesgada, también puede distorsionar la cobertura y la focalización, de modo que se ignora a los grupos objetivo menos poderosos y a sus cultivos, así como a las áreas más marginales y con escasos recursos (Axinn, 1988).
- ◆ Incapacidad para detectar causas y efectos y cobertura. Si no se aprecia o no se premia el trabajo adicional, hay pocos incentivos para trabajar duro y lograr más, especialmente en el caso de los agricultores con pocos recursos. El personal de campo se puede concentrar en cambio en los agricultores más grandes y en la tecnología más intensiva en insumos.
- ◆ Responsabilidad y sostenibilidad. Si no hay participación de los agricultores, el servicio de extensión apenas puede tener una idea muy limitada de la disposición a colaborar de los usuarios (Aneur, 1994).
- ◆ La falta de recursos operativos y la sostenibilidad fiscal (como variable independiente), y la cobertura, la relevancia, la sensibilidad moral del personal y, por tanto, la responsabilidad, y (socavando la credibilidad de la extensión a los ojos de los investigadores) la generación de conocimiento.

## IV. SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS GENÉRICOS — EXPERIENCIA Y PERSPECTIVAS

A medida que los encargados del diseño de políticas han enfrentado los problemas genéricos que identificamos en la sección anterior ha surgido una gama de innovaciones institucionales. No obstante, el énfasis de estas innovaciones ha cambiado a través del tiempo. En un comienzo, se hacía más énfasis en la comunicación, luego en los sistemas de cultivo y en los factores limitantes. Más adelante, el énfasis se desplazó al mejoramiento de la organización y de la administración de los servicios públicos de extensión existentes.

En los últimos tiempos, la atención se ha concentrado en los esfuerzos por resolver el problema de la sostenibilidad. Muchas de las innovaciones se basan en la idea de que no es necesario que toda acción colectiva sea organizada o ejecutada por agencias del gobierno. En consecuencia, la acción colectiva a nivel de la comunidad tiene muchas ventajas que superan los problemas genéricos. Además, no todos los aspectos de la función de Extensión son bienes

públicos, y por ello algunas innovaciones se concentran en los elementos aislados que se pueden privatizar y someter a la disciplina del mercado, lo que resuelve los problemas de incentivos inherentes a la prestación pública del servicio.

## Innovaciones y modificaciones

Para nuestro análisis, seleccionamos ocho innovaciones e intentos de modificación:

- ◆ Mejoramiento de la administración de la extensión;
- ◆ Descentralización;
- ◆ Concentración en un solo producto;
- ◆ Tarifas por la prestación pública del servicio;
- ◆ Pluralismo institucional (movilización de otros actores);
- ◆ Enfoques participativos y de delegación de poder;
- ◆ Privatización; e
- ◆ Interconexión de la población rural y utilización de medios de comunicación apropiados.

*El cuadro 1 resume nuestro análisis de la forma en que las innovaciones enfrentan los problemas genéricos.*

### Mejoramiento de la administración de la extensión

El último manual de referencia sobre extensión de la FAO (FAO, 1997) reconoce la importancia del mejoramiento de la administración de la extensión. El sistema de extensión basado en entrenamiento y visitas (E&V) se utiliza como ejemplo del mejoramiento de la administración debido a que es un modelo de campo bien documentado y ampliamente difundido de un intento de mejora sistemática y exhaustiva de la organización y la administración de la extensión pública. Existen abundantes formulaciones de los principios de administración, pero su ejecución ha sido más fragmentaria y no está tan bien documentada.

Iniciado a finales de los sesenta, el E&V se ha puesto o se ha intentado poner en práctica en los sistemas nacionales de por lo menos 76 países de las principales regiones del mundo (Umali y Schwartz, 1994, citando FAO, 1990). Éste fue el sistema que se empleó en el 90 por ciento de los proyectos de extensión agrícola del Banco Mundial que revisaron Purcell y Anderson en 1997.

Kaimovitz (1991) considera que el E&V es una respuesta a la crisis histórica de efectividad, credibilidad, y moral —todo ello como resultado de los problemas genéricos— que la extensión agrícola pública experimentó en los años sesenta y setenta. Para que fuera eficiente, los diseñadores del E&V subrayaron que se debían preservar algunas

características esenciales: el profesionalismo, una sola línea de mando, la concentración de los esfuerzos, el trabajo con límites de tiempo, la orientación hacia el campo y hacia los agricultores, la capacitación regular y permanente, y los estrechos vínculos con la investigación (Benor *et al.*, 1984). Sin embargo, a través de los años, se han desarrollado muchas adaptaciones; aquí se toma como referencia el diseño original, al que consideramos como una innovación institucional inducida.

El E&V intenta resolver algunos de los problemas genéricos que identificamos en la sección III. Usando el E&V como herramienta de reforma para el problema de la escala, muchos gobiernos han cubierto casi todas las regiones de sus países con una relación más densa entre agentes de extensión por agricultor, concentrándose en el contacto con los agricultores. según se espera, pueden transmitir la información a los que tienen problemas similares (Nagel, 1997). Sin embargo, el esfuerzo por llegar a muchos agricultores ha llevado a una mayor dependencia de las asignaciones anuales del presupuesto público para cubrir los costos recurrentes.

Aunque no se eliminó la dependencia de los factores externos y de las funciones de otras agencias, el diseño exigía que los trabajadores de extensión de los pueblos pequeños (TEPP) asesoraran a los agricultores en materia de precios, disponibilidad de los insumos necesarios y condiciones del mercado, y que informaran a los supervisores acerca de la disponibilidad real y las respuestas de los agricultores. Esto habría permitido hacer ajustes en las instrucciones de extensión. La responsabilidad se garantizaría mediante el riguroso sistema de supervisión a través de la línea de mando y el control estricto del cronograma de visitas a los grupos de agricultores con los que se tenía contacto. La dedicación exclusiva a las tareas de diseminación de información alivió al personal de los 'empujones' y 'tirones' para que hicieran tareas no relacionadas con la agricultura o la extensión. Finalmente, los diseñadores del E&V intentaron resolver el problema de la interacción con la generación de tecnología creando vínculos entre investigación y extensión que involucraran la capacitación permanente y la retroalimentación continua con los problemas de los agricultores.

En la práctica, el E&V no pudo evitar algunos problemas genéricos y agravó algunos de ellos. El método de cubrir a los agricultores con los que se tenían contactos tuvo problemas frecuentes porque los agricultores contactados no representaban a la comunidad de agricultores (Nagel, 1997). La planificación estricta de los cronogramas permitió un control más estrecho de lo que hacía el personal de campo y mejoró la supervisión, pero no resolvió el problema de la relación entre insumos e impacto. Tampoco se pudo eliminar



## CUADRO 1

### Matriz de problemas genéricos e innovaciones

[+] indica un efecto positivo, [0] indica poco o ningún efecto e [-] indica una consecuencia negativa. Las áreas de la matriz que aparecen en blanco indican en la literatura que estudiamos para sacar las conclusiones se presentaban datos inadecuados.

#### Innovaciones y/o modificaciones que se han intentado e ingredientes claves

	Mejoramiento de la administración de extensión	Descentralización	Concentración en un solo producto básico
	Una sola línea de mando; dedicación exclusiva al trabajo de extensión; planificación estricta; entrenamiento continuo; orientación hacia el campo y el agricultor; vínculos con la investigación	Diversos grados de desconcentración y/o devolución del programa de extensión y de las decisiones de financiación y responsabilidad del personal con las unidades locales	Concentración en un solo cultivo, producto básico o insumo; integración vertical de la extensión y las funciones complementarias a lo largo del sistema de producción-comercialización; organización pública, privada o social del sector
Problemas genéricos Incertidumbre; capacidad; permanencia; apertura y cambio	[+] organización más grande, más personal, mayor proporción personal/agricultor; pero baja capacidad para el DRH en la selección de contactos con los agricultores [-] "rainfed", áreas marginales	[+] más municipios y agricultores de pequeña escala involucrados; administración simplificada	[+] la concentración en un producto básico seleccionado simplifica la labor de extensión [-] descuido de otros cultivos y áreas
Dependencia de la política más general y de las funciones de otras agencias	[0]	[+] mayor potencial para la integración con otras iniciativas locales	[+] a través de la integración vertical de los servicios complementarios
Capacidad para detectar causa y efecto	[0]	[0]	[+] a través de la integración vertical
Compromiso y apoyo político	[0] problema frecuentemente mencionado en las evaluaciones de proyectos del Banco Mundial	[+] si el gobierno local es democrático la interferencia local genera más de un problema	[+] intereses y grupos de presión poderosos
Responsabilidad	[+] la supervisión estricta y jerárquica mejoró la responsabilidad dentro del servicio [-] inflexible y no participativo con respecto a los clientes	[+] la capacidad de respuesta puede mejorar si el sistema local es democrático	[+] facilidad para estructurar los incentivos al personal [-] si los intereses de la organización del producto básico divergen de los intereses de los agricultores o de la sociedad
Responsabilidad por otras funciones de servicio público	[+] creciente concentración en la función de disseminación	[+] el gobierno local puede tratar de utilizar a los agentes de extensión para otros programas rurales	[+] estrecha preocupación por el producto básico
Recursos operativos y sostenibilidad fiscal	[-] costos significativamente mayores por aumento del personal, visitas de supervisión y capacitación	[+/-] menor costo por beneficiario pero aumento de la planta de personal y del costo bruto [-] incierta viabilidad de la movilización de recursos del gobierno local	[+] a través de gravámenes y otros mecanismos de recuperación de costos
Interacción con la generación de conocimientos	[-] en la práctica, la coordinación sigue siendo un problema	[-] los vínculos entre investigación y extensión pueden ser más difíciles	[+] para un solo cultivo [-] para el resto del sistema agrícola
Otros aspectos		Control de calidad más difícil	La responsabilidad puede mejorar si se involucra a los sectores privado y social (organizaciones de los agricultores)

## Esfuerzos de modificación e ingredientes claves

	Tarifa por la provisión de servicios públicos	Pluralismo institucional: movilización de otros actores	Delegación de poder, organización de los agricultores y enfoques participativos
	Comercialización del servicio de extensión pública con base en tarifas pagadas por el usuario; estratificación de los agricultores; a menudo, fase de transición hacia la privatización.	Financiación y prestación desvinculadas; descentralización; estratificación de los clientes; asociación público-privada y reparto de los costos; contratación externa con los sectores privado y sin ánimo de lucro; SCIA; aprobación del papel del MA	Diversas formas de participación, desde la extensión pasiva hasta la extensión agricultor a agricultor que promueve la movilización y organización de los agricultores; descentralización; gama de metodologías de evaluación participativa; agente de extensión capacitado en DRH y métodos de interacción de grupos
<b>Problemas genéricos</b>			
Escala y complejidad	[-] tendencia a que la participación general en la extensión abandone y excluya a los agricultores más pobres y menos orientados al mercado  [+] si va acompañado de estratificación y de características de "red de seguridad de extensión"	[+] si moviliza la presencia de ONG en el campo	[+] 'Efecto de entrelazamiento' agricultor a agricultor eficiente para llegar a los agricultores de pequeña escala
Dependencia de la política más general y de las funciones de otras agencias			
Capacidad para detectar causas y efectos		[+] si el proceso de contratación involucra el diseño de indicadores con participación de los agricultores, y si moviliza las capacidades de participación de las ONG	[+] los agricultores son los que están más cerca de la situación real
Compromiso y apoyo político	[-] puede existir oposición a que la extensión deje de ser un bien gratuito y se tenga que comprar		[+] las organizaciones de agricultores pueden movilizar apoyo; los gobiernos centralizados pueden temer la pérdida de control
Responsabilidad	[+] mayor orientación al cliente y relaciones más profesionales; comisiones al personal y satisfacción por el trabajo	[+] si moviliza la capacidad de respuesta de las ONG y las capacidades de DRH; y, a través de la competencia entre proveedores, orientación al cliente y participación de los interesados	[+] propiedad de los agricultores y aumento de la confianza y la camaradería en los métodos participativos; los agricultores pueden contratar o actuar ellos mismos como agentes de campo
Responsabilidad por otras funciones de servicio público		[+] racionaliza el papel del sector público dentro de un rango de instituciones más amplio	[+] el control de los agricultores garantiza la prestación del servicio
Recursos operativos y sostenibilidad fiscal	[+] el aumento de la eficiencia reduce los costos administrativos; ingreso por las tarifas que se cobran; aunque puede haber altos costos administrativos por el cobro de las tarifas	[+] las organizaciones privadas y voluntarias aportan recursos y funciones; puede involucrar copagos de los beneficiarios  [-] costos asociados al incremento inicial de la complejidad	[+] los enfoques de grupo son menos intensivos en personal; las organizaciones de los agricultores movilizan recursos locales; el paradigma de la agricultura sostenible es menos costoso
Interacción con la generación de conocimientos	[-] menos interacción y la reducción de la retroalimentación en el SCIA	[+] si moviliza las capacidades de diagnóstico y de retroalimentación de las ONG y sin ánimo de lucro	[-] Sigue siendo un problema
Otros aspectos		Los resultados positivos dependen ampliamente de sistemas de asociación que capitalicen las fortalezas de los asociados	Resultados menos positivos en formas de participación más pasivas

## Esfuerzos de modificación e ingredientes claves

### Privatización

### Interconexión de la población rural y uso de medios de comunicación apropiados

Transferencia de la propiedad del servicio de extensión a una entidad privada; información con carácter de bien no público; apoyo a las industrias de asesoría nacientes; relaciones públicas y apoyo de los medios de comunicación; reforma política; participación de los interesados

Para mejorar otras innovaciones, diversas tecnologías y aplicaciones de información/comunicación, incluidos los medios de comunicación masiva; documentación e intercambio de conocimientos locales.

#### Problemas genéricos

Escala y complejidad

[0]

[+] si apoya la participación, la organización de los agricultores y los esfuerzos para llegar a los grupos objetivo  
[-] si refuerza los sesgos existentes contra la cobertura

Dependencia de la política más general y de las funciones de otras agencias

[0]

[+] si ayuda a fortalecer la capacidad de negociación de la organización de los agricultores o refuerza los esfuerzos de reforma política

Capacidad para detectar causas y efectos

[+] potencialmente, retroalimentación a través de la mejor relación del sector privado con los agricultores clientes; preocupación por la calidad y la eficiencia; indispensable para proporcionar datos que justifiquen las reformas

[-] Mecanismo de retroalimentación más difícil

Compromiso y apoyo político

[0] resistencia inicial a las reformas por parte de los grupos de interés pero, una vez realizadas, poca dependencia del presupuesto público

[0]

Responsabilidad

[+] la prioridad al agricultor-cliente interesa en la relación de largo plazo; competencia; representación de los agricultores en la junta

[0]

Responsabilidad por otras funciones del servicio público

[+] por definición

[+/-] depende de cómo se usen.

Recursos operativos y sostenibilidad fiscal

[+] eficiencia en costos; movilización de recursos privados y comunitarios para complementar los fondos públicos

[+] puede economizar en el costo de acceso a la información; los medios masivos de comunicación son más eficientes en costos que la comunicación cara a cara; autofinanciación en el caso de los telecentros.

[-] la mayoría de las aplicaciones TI implican enormes costos iniciales de inversión y operación

Interacción con la generación de conocimientos

[+] las entidades privadas tienen incentivos para vincularse a las agencias que generan conocimientos

[+] si se desarrolla conjuntamente con las agencias que generan conocimientos

Otros aspectos

El resultado depende en alto grado de que el uso sea adecuado así como de otros esfuerzos.

la dependencia de otros factores del desarrollo rural, y el estatus independiente que obtuvo el sistema de extensión con las iniciativas de E&V no contribuyó a resolver el problema de la coordinación con otros programas.

A pesar de algunos éxitos, fueron muy pocos los países donde el E&V obtuvo apoyo y compromiso político permanentes. Se mantuvo la tendencia a descuidar los aspectos participativos, y no se logró establecer la responsabilidad ante los agricultores (Axinn, 1998; Nagel, 1997). La desventaja más notoria del E&V ha sido la "muy cuestionable sostenibilidad" (Antholt, 1994) como sistema nacional debido a las enormes y crecientes asignaciones para personal y para cubrir los costos recurrentes y operativos (Axinn, 1988).

## Descentralización

Se ha considerado que la descentralización es "el primer paso en el largo camino hacia la privatización" porque la diversidad se vuelve más tangible y se pueden explorar diferentes enfoques de la extensión cuando se tiene mayor acceso al nivel local (Ameur, 1994).

La descentralización incluye la devolución a las unidades locales de las decisiones administrativas y político-fiscales de los programas y de la responsabilidad del personal. Su impacto depende del grado de democratización política y social a nivel local. Más específicamente, los principales factores que afectan la efectividad de la descentralización son:

- ◆ La existencia de un gobierno local elegido y representativo y de un gobierno central realmente dispuesto a descentralizar;
- ◆ la capacidad del gobierno para obtener ingresos; y
- ◆ La capacidad del MA para supervisar y controlar la calidad en forma eficiente (Garfield *et al.*, 1996).

Si se satisfacen estos requisitos, se pueden llevar a cabo diversas acciones y funciones descentralizadas, como la construcción de capacidad local para la participación de los agricultores en la programación de la extensión, para que se aloje a los agentes de extensión en la localidad y se los haga responsables ante las asociaciones de agricultores, y para diseñar mecanismos de movilización y financiación de los recursos.

Si se lleva a cabo eficazmente, y si el gobierno local cuenta con una financiación razonable, la descentralización puede transformar la estructura de abajo hacia arriba y el funcionamiento de la burocracia del servicio público, y afectar positivamente algunos de los problemas genéricos de la extensión. El problema de la escala y la complejidad se reduce en proporción al número de unidades del gobierno local que asumen las funciones de extensión del país, y de cuán 'loca-

les' sean. La dependencia de la extensión de las funciones de otras agencias se reduce debido al potencial para una mejor interacción con otras iniciativas locales. El compromiso y el apoyo político, junto con la capacidad de respuesta (un aspecto de la responsabilidad) aumentan si el gobierno local es democrático. En cierta medida, esto supera la incapacidad para relacionar causas y efectos debido a que la satisfacción de los clientes es algo que interesa al gobierno localmente elegido. Por otra parte, se amplía el alcance para la interferencia política local en asuntos técnicos.

Varios países latinoamericanos han llevado a cabo experimentos de descentralización de los servicios de extensión públicos con base en las iniciativas nacionales de descentralización más amplias que son comunes en la región (Banco Mundial, 1997). Entre 1989 y 1993, el gobierno colombiano descentralizó la extensión en todos los 1.050 municipios del país, excepto en 10 municipios. Exigió que todos ellos crearan su propia oficina de extensión, la *Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria* (UMATA), que proporciona asistencia técnica a los pequeños agricultores en una amplia gama de problemas. Los 1.040 UMATAs emplean 3.500 técnicos y profesionales, y proporciona servicios gratuitos de extensión a 450.000 pequeños agricultores (el 28 por ciento de los pequeños agricultores existentes en Colombia). Hasta ahora, casi todos los costos son asumidos por el gobierno central a través de un complejo sistema de transferencias de presupuesto a los municipios y de otorgamiento de garantías.

Hasta la fecha, la descentralización colombiana ha aumentado la cobertura (a través de una mayor planta de personal para insumos) y posiblemente la capacidad de respuesta. El número de municipios atendidos ha aumentado más del 300 por ciento, mientras que el de beneficiarios ha aumentado más del 250 por ciento; la proporción de personal técnico por beneficiarios disminuyó el 17 por ciento, a 129, y el costo por agricultor se redujo en el 10 por ciento (en línea con los incrementos de personal). De acuerdo con los informes, el personal del municipio es más accesible para los pequeños agricultores que el personal que antes formaba parte del Instituto Colombiano de Agricultura y Ganadería (ICA) dirigido por el MA. Sin embargo, al menos en las fases iniciales, la descentralización ha complicado el control del personal y de la calidad de los programas (supervisión y responsabilidad), ha agravado la interferencia política a nivel local, ha interrumpido los vínculos entre investigación y extensión, y ha incrementado los costos totales y de personal aproximadamente en proporción al aumento de la cobertura.

En conjunto, la planta de personal se ha incrementado en un factor de 3.5, y el costo total ha ascendido a



más del doble. Según Garfield *et al.* (1996), hoy es más complejo asegurar la calidad del servicio porque se cuenta con más de 1.000 unidades descentralizadas. La generación de tecnología se menciona como otra debilidad del sistema descentralizado.

Un reciente proyecto de extensión agrícola en Venezuela financiado por el Banco Mundial empezó con innovaciones piloto en descentralización que pueden contrarrestar algunos de los problemas potenciales de Colombia. Las actividades piloto incluyen la subcontratación con una universidad o una ONG <sup>7</sup> para que proporcionen el equipo de extensión de los cinco municipios piloto. El proyecto principal descentraliza la planeación y la prestación de la extensión a nivel municipal; conforma asociaciones de agricultores para que administren el servicio de extensión municipal; contrata consultores privados de extensión, ONG y universidades para que manejen el servicio de provisión de extensión; y busca que se compartan los costos entre los niveles nacional, estatal y municipal del gobierno y los beneficiarios. Las visitas de campo han confirmado la satisfacción de los clientes (los agricultores) con el servicio que hoy reciben de los agentes de extensión.

### **Extensión focalizada en un solo producto**

La extensión específica para un producto ha sido practicada por los sectores público, paraestatal, privado y social, incluidas las empresas de agroprocesamiento y comercialización y las asociaciones de agricultores (Nagel, 1997; Umali y Schwartz, 1994). El foco de atención suele ser un cultivo comercial o de exportación vinculado a entidades de procesamiento o comercialización ya establecidas, o un aspecto de la actividad agrícola, como el engorde de ganado o la lechería (Purcell y Anderson, 1997; Axinn, 1988).

La característica distintiva de la extensión específica para un producto reside en la integración vertical de la mayoría de los componentes del sistema de producción y comercialización, incluida la investigación, el suministro de insumos, la comercialización del producto, el crédito, la extensión y, a veces, la sustentación del precio. De este modo, el problema genérico de la dependencia de la política general y de las funciones de otras agencias se enfrenta más eficientemente internalizando los servicios complementarios. La complejidad y la escala se simplifican focalizándose en un solo producto. En tanto organización relativamente pequeña que incluye todos los aspectos del proceso del producto, este formato

organizativo resuelve en gran medida el problema de relacionar causas y efectos. Por esas mismas razones, la responsabilidad del personal se garantiza fácilmente mediante la uniformidad del salario, la capacitación y las condiciones de servicio del personal.

La focalización estricta en un solo producto reduce la responsabilidad por otras funciones del servicio público. El enfoque "pequeño y focalizado" es relativamente efectivo en costos, y la sostenibilidad fiscal se logra a través de gravámenes sobre las ventas del producto o descomponiendo la recuperación de costos en los precios del producto o de los insumos. Finalmente, casi por definición, la estructura verticalmente integrada asegura una 'tecnología apropiada'.

Las empresas de agroprocesamiento y comercialización prestan servicios de extensión a los agricultores que son sus proveedores para reducir los riesgos de suministro de insumos, reducir pérdidas postcosecha, y mejorar la cantidad, la calidad, la consistencia y la oportunidad de entrega del producto. En las operaciones de agroprocesamiento y comercialización, los servicios de extensión son normalmente un componente integral de los esquemas de contratación involucrados en la producción de bienes agrícolas de alto valor. Umali y Schwartz (1994) ofrecen muchos ejemplos de la amplia gama de productos agrícolas que se fomentan de esta manera en todo el mundo. También documentan muchos ejemplos de asociaciones de agricultores y de empresas cooperativas de riesgo en productos agrícolas.

La focalización en un solo producto tiene limitaciones intrínsecas. Como observa Nagel (1977), las ventajas se definen ante todo desde la perspectiva de la organización del producto. Obviamente, en situaciones donde la agricultura no es de monocultivo, este enfoque no encaja muy bien debido a que la focalización estricta en un solo producto tiende a dejar al resto del sector de agricultura y del sistema de extensión con muchas necesidades insatisfechas. Como resultado de ello, se dejan de lado los problemas de escala y cobertura, de otras funciones del servicio público, así como los que se relacionan con la interacción entre ese producto y los demás componentes del sistema de producción de los pequeños propietarios (Purcell y Anderson, 1997). La responsabilidad con los agricultores es a menudo cuestionable a menos que la organización del producto esté controlada por la asociación de agricultores (Axinn, 1988).

7. Usamos el término 'ONG' a lo largo del texto para referirnos a las organizaciones no gubernamentales o a las organizaciones voluntarias privadas.

## Tarifa por la prestación del servicio público

La introducción de tarifas o cobros al usuario por los servicios es un enfoque que han adoptado algunos servicios de extensión públicos, principalmente como estrategia de recuperación de costos. Los agricultores pagan una parte de las tarifas y el gobierno paga con base en un contrato. En algunos casos, la comercialización es una fase de transición hacia la privatización. Los principales problemas genéricos que aborda este enfoque son los de sostenibilidad fiscal y de responsabilidad.

Además de recuperar costos con los agricultores clientes que disponen de medios para pagar la información y la asesoría, el efecto fundamental de la introducción de tarifas por los servicios, junto con las comisiones que se pagan al personal por su desempeño, es el que genera una relación más profesional y orientada al cliente entre los agentes de extensión y los agricultores, lo que mejora la responsabilidad y la eficiencia. En el ejemplo de Nueva Zelanda que se presenta más adelante, hay evidencia de resultados positivos debidos a la integración de la extensión con otras funciones, y a la detección de causas y efectos. Sólo se logra un efecto positivo sobre el problema de escala (cobertura) si la introducción de cobros al usuario va acompañada de la estratificación del mercado de clientes y se organizan servicios especiales para los agricultores menos comerciales. En ausencia de dicha protección, la tarifa por el servicio de extensión puede agravar el problema genérico de la cobertura en los países de ingreso más bajo, y como ha sucedido con la mayoría de las reformas orientadas a la privatización, los problemas de compromiso y apoyo político existentes. Más adelante se comentan otras debilidades.

Los servicios de asesoría de Nueva Zelanda y del Reino Unido eran proveedores de extensión pública que ampliaban la proporción de servicios disponibles a cambio de una tarifa. Nueva Zelanda inició sus esfuerzos de recuperación de costos en 1986. En 1995, el gobierno vendió Agriculture New Zealand (AgNZ) —la entidad que prestaba el servicio de asesoría al ministerio— a Wrightson, una compañía de servicios agrícolas y de comercialización de productos agrícolas (Mavromatis, comunicación personal). Los contratos con el gobierno y de capacitación aportan el 50 por ciento, y el balance se logra con los contratos de extensión con los agricultores individuales, las organizaciones de agricultores, los institutos de investigación y las compañías agroindustriales.

El servicio de asesoría del Reino Unido, ADAS, inició el sistema de cobros en 1987. En 1992 se convirtió en una agencia de propiedad del gobierno más autónoma; en 1996 no recibió ningún subsidio del

gobierno y, a partir de abril de 1997, se convirtió en una compañía privada que fue comprada por los directores y los empleados (Griffis, 1996 y comunicación personal). Cuando los cobros se introdujeron en 1987, el objetivo era la recuperación de los costos exigiendo que los agricultores aportaran para cubrir el costo de la asesoría que beneficiaba directamente a sus negocios. En esa época, la privatización no era un objetivo declarado, pero en eso se convirtió en 1994/95, cuando quedó claro que era posible la plena recuperación de los costos (Griffis, comunicación personal). El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentos (MAFF) del reino Unido sigue siendo el cliente más grande del ADAS, y realiza una amplia gama de actividades relacionadas con el desarrollo, la ejecución y la supervisión de la política, incluida la extensión contratada.

Cuando el ADAS se convirtió en empresa comercial y buscó otros negocios, se modificó la estructura de sus clientes, concentrándose en los agricultores dispuestos a pagar y en los clientes comerciales corporativos ligados a la agricultura. Las presiones comerciales significaron que disponía de menos tiempo disponible para la extensión, y ésta quedó limitada muy pronto a las actividades que le solicitaba el MAFF y por las que estaba dispuesto a pagar. Como resultado de ello, el número total de agricultores que cubría el servicio disminuyó ligeramente. En el contexto del Reino Unido, no se consideró que esto fuera un grave problema porque los agricultores disponen de abundante información proveniente de otras fuentes.

Aunque no se ha hecho ninguna evaluación formal del impacto de los cambios en Nueva Zelanda, el incremento de la actividad de los consultores ha mejorado su desempeño y la satisfacción con el trabajo (Mavromatis, comunicación personal). La comercialización también parece haber tenido un efecto general positivo sobre la cobertura a través del crecimiento del número de consultores agrícolas en todo el país. Mavromatis informa que la brecha de extensión como bien público debida a la privatización de AgNZ ha sido cerrada por la creación de diversas organizaciones financiadas en gran medida mediante gravámenes a los productores.

Citando a Hercus (1991), Rivera y Cary (1997) señalan que en Nueva Zelanda la comercialización, además de reducir la carga fiscal pública, ha aumentado la responsabilidad y la capacidad para detectar causas y efectos involucrando al personal de extensión a todo lo largo de la cadena producción-procesamiento-transporte-mercadeo. También ha dado lugar a una orientación más fuerte hacia el cliente y a la preocupación por identificar y producir resultados en vez de dedicarse simplemente a realizar actividades.

En el caso del ADAS, Griffis menciona un aumento de la eficiencia y una reducción de costos para el gobierno.

---

mayor satisfacción con el trabajo para la mayoría, relaciones más profesionales con los clientes y una mejor focalización. En el lado negativo de Nueva Zelanda, aún existen algunas preocupaciones acerca de la interacción con la generación de conocimientos y la cobertura de los pequeños agricultores. La entidades de investigación y el trabajo de consultoría y asesoría han mejorado su focalización y su eficiencia. AgNZ ha realizado algunos proyectos específicos de transferencia de tecnología 'de bien público' con base en contratos con las entidades de investigación en productos y con la Fundación Nacional de Investigación, Ciencia, y Tecnología. Pero la interacción entre organizaciones ha disminuido y la retroalimentación de los agricultores hacia los proveedores de ciencia se ha reducido.

En opinión de Mavromatis, gerente general de AgNZ, los agricultores en mala situación tendían a no asistir a los días del campo cuando AgNZ era un servicio de extensión financiado por el gobierno, pero hoy los agricultores están abiertos a las opiniones más diversas. En el Reino Unido, también se han reducido los servicios a los agricultores de bajos ingresos porque algunos de ellos no se han convencido de que los beneficios son mayores que las tarifas que pagan por los servicios del ADAS, dado que en el Reino Unido se dispone de información de otras fuentes.

Howell (1986) y Rivera y Cary (1997) señalan el alcance limitado para financiar los servicios públicos de extensión mediante el cobro de tarifas a los usuarios en los países en desarrollo. Hay dificultades evidentes en el cobro de tarifas a los usuarios, en el establecimiento de procedimientos de contabilidad de costos y en la reorientación y la recalificación del personal de extensión (Griffis, comunicación personal).

En las economías primarias de subsistencia es difícil imponer a los usuarios el pago obligatorio por la información de extensión general de 'bien público' y es posible que éste reduzca la participación general en extensión (Howell, 1986). Umali-Deininger (1996) señaló que la demanda de servicios de extensión basados en tarifas provendrá casi exclusivamente de las actividades agrícolas orientadas al mercado, particularmente de las áreas donde predominan los agricultores de mediana a gran escala. En consecuencia, propuso que la recuperación parcial del costo podía ser un medio para fomentar un sistema más orientado hacia la demanda y servir como fase de transición importante hacia el desarrollo de un mercado de servicios de extensión con cobro de tarifas. Los componentes de recuperación del costo y de cofinanciación de los usuarios se han incorporado en los proyectos que el Banco Mundial ha financiado en Chile, México, Venezuela y Nicaragua.

Wilson (1991) muestra que en México la reducción de costos se logró parcialmente estratificando el

mercado de clientes por niveles de ingreso, y clasificando progresivamente a los productores de altos ingresos para que recurran a servicios de extensión privados o exigiendo un mayor aporte para cubrir el costo. La estratificación para la recuperación del costo reduce los problemas genéricos fiscal y de responsabilidad liberando recursos públicos para una 'red de seguridad de extensión' focalizada en los productores de ingreso medio de las áreas prioritarias (Umali-Deininger, 1996).

## **Pluralismo institucional — movilización de otros actores**

Las innovaciones que entran en esta categoría están diseñadas para crear un sistema más pluralista de servicios de extensión complementarios que lleguen y respondan a los diversos agricultores y sistemas de cultivo (Banco Mundial, 1997). Una línea muy fina separa algunos de estos arreglos, como la cofinanciación y la subcontratación, de la extensión en la que se paga una tarifa por el servicio. El énfasis de la extensión en la que se paga una tarifa por el servicio recaía más en las cofinanciación de la prestación pública (con algunas excepciones), mientras que aquí el énfasis es el de acercarse más a la prestación privada. Después de mostrar la forma general en la que las innovaciones de esta categoría resuelven algunos problemas genéricos, ofrecemos ejemplos de arreglos de subcontratación con las empresas del sector privado, incluidos los sistemas de vales y cupones, la cofinanciación, y los arreglos de colaboración con las ONG y las organizaciones de agricultores.

Involucrando diversos grupos interesados en establecer contratos y asociaciones de colaboración, los arreglos pluralistas tienen el potencial para ayudar a resolver dos problemas genéricos fundamentales: la detección de causas y efectos, y la responsabilidad o incentivo para prestar un servicio de calidad. En los arreglos de subcontratación, la orientación del proveedor hacia el cliente se fortalece a través del proceso de contratación, y aumenta la influencia de los agricultores como clientes que pagan una tarifa. En estos arreglos, la responsabilidad tiende a ser multifacética; existen diversos grupos interesados involucrados en la elaboración de los términos de referencia de los contratos y en las licitaciones competitivas, y los agricultores participan directamente en el diseño de los indicadores.

La razón para la subcontratación puede ser la de "evitar las ineficiencias institucionales asociadas a la prestación pública" (Umali-Deininger, 1997), entre ellas los diversos problemas de inamovilidad que afectan el desempeño del personal y que son menos comunes en el sector privado. La participación de las ONG sin

ánimo de lucro puede elevar la capacidad de respuesta, la efectividad de costos y la equidad en la cobertura.

La dificultad del pluralismo institucional es que el gobierno central se ajuste a una posición de menor control directo sobre los programas o la planta de personal. Además, la complejidad del manejo financiero y administrativo puede aumentar, al menos inicialmente, cuando se desarrollan nuevos sistemas. Se pueden requerir recursos y esfuerzos adicionales para supervisar la calidad del servicio. Cuando estos retos se pueden superar, y cuando se puede lograr la complementariedad mediante la racionalización de las funciones del sector público, la movilización de otros actores a través de estos enfoques puede resolver los problemas de cobertura, capacidad para relacionar causas y efectos, responsabilidad, sostenibilidad fiscal e interacción con la generación de conocimientos.

Las innovaciones de esta categoría se apoyan en varios principios. El primero es la desvinculación de la financiación pública de la prestación pública (Zijp, 1998). Segundo, el pluralismo implica cambios en la estructura de autoridad [*governance*]. Se involucran nuevas instituciones y ordenamientos institucionales, como las asociaciones público-privadas. Un principio esencial de la estructura de autoridad es la apertura y democratización del control de la extensión para que todos los interesados puedan expresar sus puntos de vista y sus intereses, y desempeñar funciones apropiadas en el diseño, aplicación y evaluación de la extensión. Tercero, con pluralismo el gobierno reconoce que para satisfacer las diversas necesidades y condiciones del sector agrícola, debe invertir más ampliamente en todo el sistema de conocimientos e información agrícola (SCIA), y no sólo en los servicios de extensión del sector público. Cada uno de los principios anteriores implica un cambio significativo de la función de los ministerios de agricultura cuando pasan de prestar el servicio a proporcionar y hacer posible el entorno de la política, a coordinar y facilitar el trabajo de otros actores, y a apoyar a los agricultores en la negociación de los términos de los contratos, la supervisión de la calidad y el ejercicio del control financiero.

Algunos países latinoamericanos han reconocido que a menudo no es factible la privatización total de los servicios de extensión agrícola e intentan enfrentar los problemas de sostenibilidad fiscal y de orientación a los clientes pobres integrando al sector privado en los sistemas de extensión (Umali-Deininger, 1996). Una alternativa consiste en contratar únicamente algunas funciones específicas, como el entrenamiento de personal y la producción de videos, por ejemplo; tal como se hace en Marruecos. En países tan diferentes como Estonia, Turquía, Madagascar, Costa Rica y México se ha intentado una *subcontratación* más amplia de los servicios de extensión.

En Colombia se han utilizado *cupones* atados a los préstamos bancarios para agricultura, que cubren un porcentaje dado del préstamo para servicios de extensión (Rivera y Cary, 1997). En Costa Rica y Nicaragua se originó una innovación en subcontratación consistente en *vales* de extensión. En Nicaragua, los agricultores que reciben esos vales pueden escoger a su proveedor de extensión, bien sea público o privado (Umali-Deininger 1996). El gobierno no sólo desempeña la función de financiación sino también la de regulación de los proveedores de extensión. En Costa Rica, los vales varían de acuerdo con el tipo de agricultores y los niveles de tecnología que requieren mayor o menor intensidad de asistencia técnica. Se espera que cuando finalice el proyecto, los beneficiarios continúen recurriendo únicamente a la asistencia técnica privada. El extensionista privado indica al MA cuáles son los agricultores individuales que han aprobado las condiciones del programa.

La información es aún insuficiente para juzgar si estos sistemas de cupones y vales tienen grandes costos. La experiencia de los sistemas de vales en el campo de la educación (West, 1996) indica que los costos administrativos pueden ser una grave amenaza para la sostenibilidad del sistema de vales en su conjunto.

En Ecuador y Honduras, la *cofinanciación* busca reemplazar los servicios de extensión pública por un 'mercado de transferencia de tecnología' financiado conjuntamente por el gobierno y los beneficiarios, en el que los agentes privados compitan para prestar los servicios. Ambos casos involucran la estratificación de los agricultores —en productores de pequeña, mediana y gran escala— con programas independientes y escalas graduales de copagos diseñadas para cada categoría de agricultores.

Los arreglos de colaboración con las *ONG* y el *sector sin ánimo de lucro* incluyen acuerdos de cooperación con universidades, fundaciones y juntas de comercialización de productos (Umali y Schwartz, 1994; Nagel, 1997). Las organizaciones no gubernamentales son un socio muy frecuente de la extensión agrícola en los países en desarrollo, y por lo general se concentran en las áreas que el gobierno atiende de manera inadecuada. Muchas ONG se esfuerzan por ser participativas, democráticas, sensibles, eficientes en costos, basadas en la comunidad y atentas a las necesidades de los grupos de focalización a los que es difícil llegar.

Sin embargo, las ONG no siempre actúan de acuerdo con sus artículos de fe. Algunas ONG impulsan su propia agenda y son más responsables ante las fuentes externas de financiación que ante la clientela a la que pretenden atender (Farrington, 1997). De modo que se debe prestar mucha atención para garantizar que los acuerdos de asociación con las ONG capitalicen sus fortalezas y eviten sus debilidades.

---

## Enfoques participativos y de delegación de poder

La transmisión del control a los beneficiarios puede ser la iniciativa individual más importante para que la extensión responda por su desempeño ante los clientes, una debilidad genérica esencial de las organizaciones de extensión (Antholt, 1994). La solución de este problema elimina la debilidad proveniente de la incapacidad para detectar causas y efectos. Ya mencionamos que algunos arreglos descentralizados de recuperación de costos, subcontratación y cofinanciación exigen que los grupos de agricultores se conviertan en organizaciones de beneficiarios. La organización de los agricultores es un elemento esencial en las estrategias de extensión orientada al cliente de las ONG (Nagel, 1997). En un párrafo anterior también mencionamos que las asociaciones de agricultores organizadas por líneas de productos actualmente prestan servicios de extensión a sus miembros (Umali-Deininger, 1996). Algunas de estas organizaciones de agricultores por línea de productos han tenido mucho éxito, por ejemplo en la industria lechera de la India (Chamala y Shingi, 1997).

Hay abundantes experiencias y lecciones sobre la participación y el control de los agricultores que demuestran sus efectos potencialmente positivos sobre los problemas genéricos. Sin embargo, su impacto depende del lugar en que se sitúen las iniciativas particulares a lo largo del 'continuum participativo'. Pretty y Volouhe (1997) revisaron el conjunto de enfoques rurales rápidos y participativos y mencionan no menos de 30 términos y nombres diferentes en el caso de los sistemas alternativos de aprendizaje y acción participativa que han surgido durante la última década. Muchos de estos métodos involucran la 'auto-movilización': en dinámica de grupos y equipos, muestreo, entrevistas y diálogos, y visualización y diagramación.

En los ejemplos que ellos presentan es claro que el uso consciente de estos métodos —que prestan gran atención a la supervisión y la autoevaluación— tiene un gran impacto sobre la elevación del nivel de confianza y comprensión, y sobre los vínculos entre los diversos actores y entidades involucradas en una situación rural, cuando los agricultores están en el centro del proceso. Chamala y Shingi (1997) revisan las lecciones que se han aprendido en la creación y fortalecimiento de las organizaciones de agricultores que confirman la validez de las funciones de extensión en la delegación de poder a los agricultores, la

organización de la comunidad, el desarrollo de recursos humanos, la solución de problemas y la educación. El análisis de Axinn acerca del 'enfoque participativo' también muestra sus ventajas y desventajas (1988).

Los enfoques participativos tienen efectos positivos en casi todos los problemas genéricos de la extensión. En cuanto al problema de escala y cobertura, los enfoques participativos llevan a la aparición de agricultores líderes con antecedentes locales apropiados, incluso mujeres, que pueden desempeñar muchas funciones de los agentes de extensión de una manera eficiente en costos (Axinn, 1988; Russell, 1986). Se ha encontrado que los enfoques participativos adaptan más estrechamente los servicios complementarios a las necesidades de los agricultores (Axinn, 1988), y que reducen la dependencia de los agricultores con respecto a los insumos externos (Roling y Pretty, 1997).

La formación de sindicatos de agricultores en Europa mejoró la integración de los servicios complementarios y la consecución de apoyo político (Roling, 1986).<sup>8</sup> Los enfoques participativos también tienen un efecto positivo en la detección de causas y efectos a través de la experimentación y el análisis dirigido por los agricultores, y mediante la retroalimentación con los agricultores (Axinn, 1988). La responsabilidad es un efecto positivo esencial de la participación. Axinn llega incluso a afirmar que el 'control de calidad automático' se logra aumentando la conciencia y la confianza de los agricultores. También se ha dado énfasis a la calidad de la confianza establecida (Pretty y Volouhe, 1997) y a la propiedad (Chamala y Shingi, 1997).

La sostenibilidad fiscal aumenta mediante la movilización de los recursos locales. La efectividad de costos y la eficiencia se logran utilizando métodos pertinentes que se focalicen en las necesidades expresadas de los agricultores y en que la población local asuma muchas funciones de extensión (Axinn, 1988). La participación tiene efectos positivos sobre la interacción con la generación de conocimientos mediante la combinación de conocimientos autóctonos con la retroalimentación dentro del sistema de conocimientos agrícolas (Axinn, 1988; Chamala y Shingi, 1997) y con la identificación y la verificación de tecnología aplicable y la generación de tecnología necesaria para los sistemas de producción (Purcell y Anderson, 1997).

Francia, Noruega y Taiwán ofrecen ejemplos del importante papel que pueden jugar las organizaciones de agricultores en la financiación y organización de la extensión agrícola (ver Ameer, 1994; Umali y Schwartz, 1994; Haug, 1991; Nagel, 1997).

---

8. En Holanda, el 95 por ciento de los agricultores opera dentro de organizaciones provinciales vinculadas a sindicatos agrícolas nacionales e incluso europeos, y pueden ejercer una considerable influencia sobre las políticas agrícolas y la responsabilidad de la extensión.

---

---

En Taiwán, el 90 por ciento de los agricultores del país pertenece a asociaciones de agricultores organizadas a nivel de la aldea, el municipio y la provincia (Nagel, 1997), con una política general de extensión definida por el gobierno que incluye vínculos sólidos e institucionalizados con la investigación y otros servicios. La extensión es llevada a cabo por agentes empleados por las asociaciones de agricultores a nivel de la aldea y financiados en buena parte por los mismos agricultores. En Argentina, el movimiento de agrupaciones agrícolas CREA (Consortios Regionales de Experimentación Agrícola) se ha extendido a Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Este movimiento es un ejemplo de una extensión totalmente autosuficiente organizada por los agricultores (Tobar, 1996).

No todos los esfuerzos participativos dan lugar a una experiencia totalmente positiva. A menudo, la descentralización es prácticamente un requisito previo para una participación local eficiente. Por otra parte, en la agricultura convencional, con formas más pasivas de participación, existe el riesgo de que la élite capture los beneficios generados (Howell, 1986).

## Privatización

El uso del término 'privatización' a menudo tiende a ser engañoso. En sentido estricto, la privatización implica la transferencia total de la propiedad (usualmente a través de la venta) del gobierno a una entidad privada, y esa entidad asume todos los costos y recibe todos los beneficios (Rivera y Cary, 1997). En la mayoría de los casos, los gobiernos no han privatizado realmente sus servicios de extensión agrícola en este sentido.

El sector privado tiene el incentivo para proporcionar información privada como bien de peaje para mejorar la situación de los agricultores comerciales y de los miembros de las asociaciones privadas para quienes la prestación del servicio de extensión es rentable. En las áreas donde predominan la agricultura comercial y los cultivadores de productos transables, tiene sentido movilizar al sector privado para que proporcione capital de inversión y servicios (Banco Mundial, 1997). Los proveedores de insumos tienen fuertes incentivos para prestar asesoría en una amplia gama de actividades agrícolas y ganaderas. Con la creciente comercialización de la agricultura en muchos países en desarrollo, esta fuente de conocimiento técnico puede asumir un papel mucho más destacado. La extensión totalmente privatizada no es económicamente factible en aquellos países que tienen una amplia base de agricultores de subsistencia a pequeña escala (Umali-Deininger, 1996). En tales circunstancias, la finanzas del sector público siguen siendo en esencia mixtas, con diversos sistemas de recuperación de costos y de cofinanciación, y otros arreglos institucionales de transición que son

compatibles con el ritmo de los cambios estructurales y comerciales de la agricultura.

Si la privatización es adecuada, algunos problemas genéricos se ven positivamente afectados. Todos los esfuerzos de privatización reportan mejoras en la responsabilidad, usualmente expresadas en términos de orientación y satisfacción a los clientes (lo que evita el problema de detección de causas y efectos). Obviamente, las iniciativas del sector privado no se ven afectadas por otras responsabilidades del servicio público. Todos los esfuerzos de privatización pretenden haber mejorado la eficiencia y la efectividad de costos, y haber reducido los costos del sector público satisfaciendo las necesidades de los agricultores clientes que pueden pagar la información, lo que resuelve los problemas de sostenibilidad y dependencia de las asignaciones fiscales. Existen incentivos para que los proveedores privados de extensión mantengan vínculos estrechos con las agencias de generación de conocimientos con el fin de disponer de un producto comerciable.

En el caso de otros problemas genéricos, el impacto de la privatización de la extensión es combinado. El énfasis excesivo en la extensión privada encierra el riesgo de que se abandone a los agricultores menos comerciales y los cultivos de bajo valor. Para contrarrestar este riesgo es necesaria la estratificación y programas focalizados independientes financiados por el sector público. La privatización tampoco aborda la complejidad de la provisión de un servicio óptimo desde el punto de vista social y del medio ambiente.

La mayoría de los analistas proponen un enfoque cauteloso y evolutivo de la privatización dentro de una misión y una estrategia claramente formuladas, además de una comunicación abierta entre todos los grupos interesados. La privatización puede empezar por los agricultores más comerciales para quienes ya existen paquetes de tecnología y la extensión es ante todo una función de suministro. Puede empezar en una sola región y ampliarse a través del tiempo, llevando a los agricultores hasta el punto en que sus necesidades futuras de extensión pueden ser satisfechas por los servicios del sector privado o con base en el pago de una tarifa, dejando que el servicio público atienda nuevas clientelas y sistemas de cultivo, incluidos los grupos más marginales (Banco Mundial, 1990). Más adelante presentamos algunos casos donde los gobiernos han privatizado todo o parte de su servicio de extensión, por lo general de manera gradual. Hay abundancia de otros ejemplos donde las entidades privadas han encontrado rentable la prestación de servicios de extensión.

Chile privatizó completamente su sistema de extensión en los años setenta, lo que obligó a que los productores comerciales obtuvieran servicios de extensión con las

---

empresas privadas de consultoría (Umali-Deininger, 1996), y desde esa época ha dado pasos para racionalizar los servicios a las diferentes categorías de agricultores. Aunque los grandes agricultores comerciales no se vieron gravemente afectados por el paso a una prestación total de la extensión a cargo del sector privado, los agricultores de subsistencia y de pequeña escala quedaron excluidos del mercado de extensión.

Como resultado, el gobierno chileno tuvo que focalizar activamente los servicios de extensión para los grupos con menores niveles de producción de bienes transables. Se identificaron dos grupos objetivo que se atendieron con programas especialmente diseñados con la ayuda del Banco Mundial. Se consideró que un subgrupo de agricultores tenía recursos suficientes para lograr la autosuficiencia en el futuro y la producción de excedentes para el mercado recibió un paquete de extensión orientado a los productores a través de un programa especial. Este grupo de beneficiarios pagó el 15 por ciento de los costos de extensión, aunque esta tasa puede llegar al 50 por ciento. El segundo subgrupo, de agricultores de subsistencia más pobres, recibió un servicio 'básico' gratuito más orientado a las familias rurales, aunque se ha propuesto que debe pagar una contribución eventual del 15 por ciento de los costos totales.

Los servicios de ambos programas fueron prestados por empresas privadas de consultoría a través de contratos. Wilson (1991) señala que la meta es aumentar las contribuciones de los agricultores comerciales y de las familias campesinas, y que el principio general de reducción de costos chileno consiste en focalizar los servicios gratuitos, limitar el período de cobertura a los beneficiarios generales y trabajar con grupos para reducir los costos. Para que sea admitida en el programa chileno, una empresa debe satisfacer criterios de personal técnico y profesional, licitar para obtener los contratos y aceptar que sus actividades sean supervisadas y evaluadas por la entidad pública designada.

Ameur (1994) informa que estos programas llegan a un gran número de agricultores de pequeña escala, que la proporción normal entre agricultores y agentes de extensión es de apenas 48 a 1, que las empresas de consultoría sólo se dedican a la transferencia de tecnología, y que en los contratos con las empresas de consultoría los agricultores se comprometen a aportar hasta el 30 por ciento del costo del programa. La entidad del gobierno prepara los términos de referencia para los contratos. Un reciente programa chileno para agricultores de mediana y gran escala está totalmente financiado con recursos privados y es ejecutado por la Sociedad Nacional de Agricultura.

En Holanda, el gobierno está a mitad de camino de un proceso de privatización que durará 10 años, en el cual su servicio de extensión público, el DLV, se transformó en una fundación, en cuya junta están representados por partes iguales las organizaciones de agricultores y el gobierno (Rivera y Cary, 1997). En diciembre de 1997, se llegó con el gobierno holandés al acuerdo de que todos los contratos financieros bilaterales con el DLV terminarían tres años después.<sup>9</sup> Desde 2000 en adelante, los contratos del gobierno para programas de extensión se ofrecerán en el mercado abierto y competirán todas las partes interesadas en la ejecución de los programas. La fundación se transformará entonces en una sociedad anónima, parte de las acciones serán de propiedad de los empleados, y otra parte, durante un tiempo, de propiedad del MA.

En algunos aspectos, la privatización holandesa fue un cataclismo. Tacken (1996) comenta que el 50 por ciento del personal inicial del DLV fue despedido o se pensionó antes de tiempo en un proceso caracterizado por una enorme tensión a medida que el DLV modificaba su cultura organizacional.

Tacken reporta varios efectos positivos de la privatización, entre ellos una reducción del 50 por ciento de los costos administrativos. La satisfacción de los clientes subió 40 por ciento en tres años, lo que se atribuye a una mejor orientación hacia los clientes, un mayor control de calidad y una asesoría más especializada. Antes de la privatización, los programas de extensión estaban estrechamente relacionados con las metas de la política nacional, las que a menudo chocaban con los intereses de los agricultores, tenían poco impacto y provocaban conflictos de competencias, baja moral y rotación del personal de extensión y falta de confianza de los agricultores. El servicio no estaba orientado a satisfacer las necesidades ni a resolver los problemas y utilizaba en exceso los medios masivos de comunicación. Después de la privatización, los intereses de los agricultores se convirtieron en una prioridad cuando los agricultores lograron una mayor representación en la junta del DLV y en los consejos sectoriales. Las actitudes del personal con respecto a la eficiencia, la efectividad y la satisfacción del trabajo mejoraron cuando el DLV supervisó su desempeño individual.

Albania es otro caso reciente donde se ha intentado la privatización a escala nacional. Con apoyo del Banco Mundial, el gobierno creó una red privada competitiva a escala nacional de 300 distribuidores para suministrar insumos y tecnología a 600.000 agricultores privados de pequeña escala recién establecidos (Schultz *et al.*, 1996). La iniciativa abordó explícitamente el problema genérico de la dependencia de la política más general

9. Comunicación personal, 1998 de mayo.

y de las funciones de otras agencias debido a que el gobierno puso en práctica de manera coherente y coordinada políticas para apoyar el desarrollo del sector privado. Además, una asociación comercial del sector privado (AFADA) y el Sindicato de Agricultores Albaneses que la patrocina convencieron al gobierno de que redujera los derechos de importación y eliminara el impuesto al valor agregado de los fertilizantes.

El MA se reformó para que desempeñara funciones totalmente relacionadas con las políticas de asistencia, servicios y reglas justas para la competencia en el naciente sector privado, incluida una base de datos, información semanal de los precios de mercado y datos agrícolas confiables. El otro problema genérico que mejoró con la privatización fue la responsabilidad a través de las relaciones de largo plazo que las empresas privadas de distribuidores establecen con sus clientes. Para resolver el problema genérico del compromiso político, se requería un enfoque directo con respecto al sector privado (que fue sobrepasado por los grupos de presión y el afán de búsqueda de rentas que retrasaron e interrumpieron el proceso de reforma). El problema genérico de la interacción con la generación de conocimientos siguió siendo un problema. Schultz *et al.* (1996) muestran que aunque la privatización facilitó la transferencia y la adopción de tecnología, la reducción de la financiación del gobierno también generó competencia en vez de cooperación dentro del sistema de conocimientos, lo que perjudicó la comunicación con la investigación, la educación, las organizaciones de agricultores, los consultores privados y los proveedores.

Finalmente, como ya mencionamos, las asociaciones de agricultores prestan sus propios servicios de extensión privada a los miembros, a menudo por líneas de productos. Umali-Deininger (1996) también documenta el papel de las empresas privadas de consultoría en la prestación de servicios de extensión en Argentina, Brasil, Colombia, México, Uruguay, Corea y Taiwán. Alrededor de 1988, en Brasil había más de 2.000 empresas privadas de consultoría que satisfacían ante todo las necesidades especializadas del sector ganadero comercial. En Asia, las empresas de consultoría tienden a concentrarse en cultivos de plantación y a menudo su planta de personal está conformada por antiguos gerentes y técnicos de las plantaciones.

## **Interconexión de la población rural y utilización de los medios de comunicación apropiados**

La llegada de la era de la información ha despertado naturalmente el interés en su potencial para aplicaciones innovadoras de las últimas tecnologías

de información (TI) en el mejoramiento del servicio de extensión. El análisis de los medios de comunicación apropiados para la extensión también incluye el lugar de los métodos de extensión más tradicionales, como los medios masivos de comunicación, las reuniones de grupo, los días del campo, las demostraciones y el intercambio visita (Campbell y Barker, 1997).

Las innovaciones de esta categoría están más directamente relacionadas con la solución de los problemas genéricos de escala y complejidad y — mediante las eficiencias de costos asociadas a ciertos medios masivos de comunicación— con la sostenibilidad fiscal. En Albania, el esfuerzo de privatización que acabamos de comentar involucró el uso generalizado de los medios masivos de comunicación (televisión, radio, y un boletín mensual de noticias agroindustriales de amplia circulación) para informar, crear conciencia pública y modificar las actitudes. Este esfuerzo de los medios de comunicación para apoyar el papel del nuevo MA contribuyó a superar el problema genérico de la dependencia de la política más amplia.

En un estudio realizado por Wete (1991), el enfoque más tradicional —los gráficos impresos y la radio— parece ser el más apropiado y eficiente en costos en los países en desarrollo. El estudio de Zijp (1994) presenta numerosos ejemplos de uso eficiente en costos de las diferentes aplicaciones de la TI. Su impacto positivo, sin embargo, sólo se logra a veces con un enorme costo inicial y operativo. Además, este impacto tiende a presentarse cuando los medios de comunicación se usan en combinación con otras innovaciones que ya hemos mencionado, lo que indica que lo mejor no es considerar la TI por separado sino como una 'fuerza multiplicadora' que hace posible o aumenta la efectividad de otras innovaciones y métodos convencionales de extensión (Antholt, 1994). La generalización acerca del efecto de la TI sobre los problemas genéricos es también complicada por la gama de medios de comunicación que se pueden considerar para los diferentes propósitos de la extensión.

La AED (1985) encuentra que la conveniencia de los diferentes medios de comunicación depende del mensaje, la audiencia a la que se busca llegar y el entorno social. La radio y la televisión son más adecuadas para llegar rápidamente a muchas personas con ideas relativamente simples, mientras que los medios impresos son más adecuados para difundir mensajes informativos oportunos. Las comunicaciones interpersonales, incluidos los agentes de extensión, las reuniones de grupo y las demostraciones son muchos más apropiadas para enseñar y fortalecer la credibilidad de la información. Con base en el modelo de procesos de adopción de Lionberger (1968), Campbell y Barker recomiendan:

- ◆ Los medios masivos de comunicación y el teatro popular para proporcionar información nueva o adicional en la fase de 'concientización';
- ◆ Las reuniones de grupo, la radio, y los días del campo para aumentar el conocimiento en la fase de 'interés';
- ◆ Las demostraciones de métodos y resultados, y el intercambio entre agricultores para mejorar la capacidades en la fase de 'evaluación';
- ◆ Las visitas individuales, el intercambio entre agricultores, los experimentos en finca y las demostraciones de métodos para inducir cambios en el comportamiento en la fase de 'ensayo'; y
- ◆ El reconocimiento de programas, competencias e incorporación de prácticas en los sistemas agrícolas para consolidar los cambios de actitud en la fase de 'adopción'.

La 'interconectividad' se refiere al uso de información apropiada y de la tecnología de comunicaciones (TI) para que unas personas se conecten con otras personas (Zijp, 1997). Para aprovechar todo su potencial se requiere un gran compromiso y algunos cambios radicales de perspectiva. Uno de esos cambios es el de atenuar nuestra orientación reduccionista y sectorial en favor de una perspectiva sistémica pluralista y multisectorial. Por tanto, la interconectividad está íntimamente relacionada con la descentralización y el pluralismo institucional. Los centros comunitarios de comunicación o telecentros son un ejemplo de las nuevas asociaciones que se conforman para tener acceso a la información local, a la comunicación y a la educación en las áreas rurales. Y son tan diversos como las comunidades a las que atienden, pero muchos son autofinanciados después del arranque inicial, y todos ellos desplazan el control y la responsabilidad para satisfacer las necesidades de información, educación y organización de la comunidad.

En Suecia, entraron en funcionamiento 50 telecentros cinco años después de haber establecido el primero en 1985. Su objetivo es contrarrestar las desventajas geográficas, y proporcionar el acceso de los pueblos aislados a los bancos de datos, al procesamiento de datos, al envío de fax y e-mail, a los servicios de computación, a la universidad abierta, a las ayudas didácticas en línea, y a las entidades oficiales de los pueblos.

Wete (1991) señaló algunas limitaciones:

- ◆ La información por sí sola es una condición insuficiente para el cambio social;
- ◆ Lejos de ser neutral, la provisión de información realmente puede ampliar la brecha entre ricos y pobres;
- ◆ La tecnología de comunicaciones (TC) no tiene efectos sin el compromiso del gobierno para

cambiar, expresado en la provisión de ayuda presupuestal, una política favorable y servicios complementarios; y

- ◆ La mayoría de los países en desarrollo no tienen los recursos suficientes para asumir los costos del hardware de TC; de modo que la relación beneficio/costo de algunas aplicaciones de TC es muy dudosa.

En la solución de los problemas genéricos, las limitaciones de IT/CT tienen mucho que ver con el hecho de que las innovaciones de esta categoría no funcionan por sí solas. Por tanto, la TI en sí misma no puede resolver el problema de relacionar causas y efectos. Aquí es válido el principio de que si 'entra basura, sale basura', y se debe prestar mucha atención para que el exceso de celo en el uso de TI no dé un aura de veracidad a la información sesgada o inexacta. Desde el punto de vista de la cobertura, la TI no puede reemplazar el contacto cara a cara entre los agentes de extensión y los agricultores. Además, en algunas aplicaciones de TI existen sesgos urbanos y de otro tipo (como por ejemplo, contra los minusválidos y la cultura tradicional).

No obstante, el incremento de las inversiones en muchas aplicaciones de TI parece tener buen sentido económico y social, y merece el apoyo del sector público (Zijp, 1997).

## Interpretación y conclusiones

En la planeación de la extensión el enfoque es menos importante que sus ingredientes. Usando el marco que desarrollamos anteriormente, es importante aislar los ingredientes del éxito y encontrar maneras de replicar o transferir esas características para mejorar el desempeño de otro enfoque. Un ejemplo familiar es el de explorar medios para integrar las características positivas del funcionamiento del sector privado o de las ONG en la administración del sector público. Un ejemplo menos familiar, pero que se desprende de este marco, es el de explorar modificaciones de la característica de integración vertical que contribuye al éxito del enfoque de concentración en un solo producto.

Esto implica una ampliación de la tendencia histórica de la extensión a concentrarse en la producción, y prestar más atención a la transformación y la comercialización. Quizás más importante sería integrar la participación y el control de los agricultores en otras modificaciones de la extensión y como instrumento para superar algunos problemas genéricos críticos de escala y complejidad, de relación de causas y efectos, y de responsabilidad. Esto exige la descentralización y es aún más eficiente cuando se logra el pluralismo institucional.

Si examinamos las filas de la matriz de la *Figura 1*, podemos apreciar cuáles innovaciones, por sí solas o

combinadas, ofrecen soluciones a un problema genérico dado o a un conjunto de problemas interrelacionados, y si la posibilidad de superar un problema se obtiene a costa de otro problema. En algunos casos, se debe tener cuidado para evitar una trampa potencial y lograr un balance positivo entre los pros y los contras inherentes a un enfoque. En gran medida, nuestro marco de análisis confirma buena parte del sentido común profesional existente en la actualidad.

Por ejemplo, el impacto sobre el problema de la cobertura es mucho mayor a través de la participación y el control de las organizaciones de agricultores y la movilización de otros actores (por ejemplo, de las ONG), y del uso de los medios de comunicación apropiados. Estos ingredientes involucran la utilización de la población local como agentes de campo que pertenecen a los grupos objetivo, la capacitación de los trabajadores de extensión en el desarrollo de recursos y capacidades humanas, y la colaboración con las organizaciones de la comunidad y sus grupos de apoyo para ayudarlas a utilizar sus propios sistemas de conocimiento, experimentación y comunicación.

El impacto sobre la cobertura también se puede lograr priorizando, clasificando y estratificando a los agricultores en grupos objetivo, usando esquemas de recuperación de costos con los agricultores más orientados al mercado para liberar fondos públicos que permitan atender a los agricultores de pequeña escala. Y a la inversa, el aumento de la cobertura mediante la ampliación del MA y el intento de mejorar la administración de sus servicios generales no es sostenible en el largo plazo.

No es sorprendentemente que si nos movemos a la derecha de la fila 7 de la matriz (*Figura 1*), el problema genérico de la financiación empieza a parecer más positivo; la matriz está organizada en dirección de lo público a lo privado.

Las innovaciones que resuelven los problemas genéricos de escala, dependencia de otras políticas y servicios e incapacidad para detectar causas y efectos también tienden a resolver otros problemas genéricos. Aquí señalamos algunos resultados significativos. La sabiduría convencional del pasado tendía a examinar los esfuerzos masivos, tecnocráticos y sofisticados—en la administración y los medios de comunicación—para buscar impactos proporcionales a la escala y la complejidad percibidas de esos problemas.

En cambio, aquí señalamos que el efecto más importante sobre estas tres áreas de problemas involucra conceptos y prácticas que corresponden en gran medida al enfoque de la agricultura sostenible. Sin un análisis completo, sus defensores<sup>10</sup> creen que

un enfoque sostenible—pocos insumos externos, una orientación sistémica, pluralismo y confianza en los arreglos que utilizan los incentivos de los agricultores y de quienes los atienden— libera el conocimiento local, la capacidad organizativa, los recursos y el sentido común de la población rural para superar las restricciones de política.

La población rural sabe cuándo es pertinente y eficiente lo que se está haciendo. Los ingredientes de un enfoque sostenible tienden a ser intrínsecamente de bajo costo y a construir relaciones de confianza y de reciprocidad mutua. A partir de estas relaciones, deben surgir el compromiso, el apoyo político, la responsabilidad, la sostenibilidad fiscal y la interacción eficiente con la generación de conocimientos.

## Referencias

- AED (Academy for Educational Development). 1985. *Communication Strategies for Agriculture: Hybrids of a Different Kind*. Washington, D.C.: AED.
- Albrecht, Hartmut. 1986. *Extension Research: Needs and Uses*. In *Investing in Rural Extension: Strategies and Goals* (Gwyn E. Jones, ed.). Londres y Nueva York: Elsevier.
- Amanor, Kojo y John Farrington. 1991. *NGOs and Agricultural Technology Development*. In *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Innovation and Forces for Change* (W. M. Rivera y D. J. Gustafson, eds.) Amsterdam, Elsevier.
- Ameur, Charles. 1994. *Agricultural Extension: A Step beyond the Next Step*. World Bank Technical Paper 247. Washington, D.C.: World Bank.
- Antholt, Charles H. 1994. *Getting Ready for the Twenty-First Century: Technical Change and Institutional Modernization in Agriculture*. World Bank Technical Paper 217. Washington D.C.: World Bank.
- Antholt, Charles H. 1991. *Agricultural Extension in the 21st Century: Lessons from South Asia*. In *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Innovation and Forces for Change* (W. M. Rivera y D. J. Gustafson, eds.). Amsterdam: Elsevier.
- Axinn, George. 1988. *Guide on Alternative Extension Approaches*. Rome: FAO.
- Benor, Daniel, James Q. Harrison, y Michael Baxter. 1984. *Agricultural Extension: The Training and Visit System*. Washington, D.C.: World Bank.
- Bindlish, Vishva y Robert E. Evenson. 1997. *The impact of T&V Extension in Africa: The Experience of Kenya and Burkina Faso*. *The World Bank Research Observer* 12(2):183-201.
- Birkhaeuser, Dean, Robert E. Evenson, y Gershon Feder. 1991. *The Economic Impact of Agricultural Extension: A Review*. *Economic Development and Cultural Change* 39(3):607-650.
- Bunting, A.H. 1986. "Extension and Technical Change in Agriculture." In *Investing in Rural Extension: Strategies and Goals* (Gwyn E. Jones, ed.). Londres y Nueva York: Elsevier.
- Campbell, Dunstan A y St. Clair Barker. 1997. *Selecting Appropriate Content and Methods in Programme Delivery*. In *Improving Agricultural Extension: A Reference Manual*. FAO: Rome.
- Chamala, Shankariah y P.M. Shingi. 1997. *Establishing and Strengthening Farmer Organizations*. In *Improving Agricultural Extension: A Reference Manual*. FAO: Rome.
- Chambers, Robert. 1983. *Rural Development: Putting the Last First*. Harlow, UK: Longman.
- Evenson, Robert E. 1986. *The Economics of Extension*. In *Investing in Rural Extension: strategies and Goals* (Gwyn E. Jones, ed.). Londres y Nueva York: Elsevier.
- Farrington, John. 1997. *The Role of Nongovernmental Organizations in*

10. Como Roling y Bonito (1997), Axinn (1988), Antholt (1994), Rivera (1991), Haverkort y de Zeeuw (1991).

- Extension. In *Improving Agricultural Extension: A Reference Manual*. FAO: Rome.
- Feder, Gershon y Roger Slade 1993. *Institutional Reform in India: The Case of Agricultural Extension*. In *The Economics of Rural Organizations* (K. Hoff, A. Braverman, y J. Stiglitz, eds.) Oxford: Oxford University Press.
- Feder, Gershon y Roger H. Slade 1986. *Methodological Issues in the Evaluation of Extension*. In *Investing in Rural Extension: Strategies and Goals* (Gwyn E. Jones, ed.). Londres y Nueva York: Elsevier.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 1997. *Improving Agricultural Extension: A Reference Manual*. Rome: FAO.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 1990. *Global Consultation on Agricultural Extension*. Rome: FAO.
- Garfield, Elsie, Maurizio Guadagni, y Daniel Moreau. 1996. *Decentralization of Agricultural Extension in Colombia*. Extension Workshop, Alternative Mechanisms for Funding and Delivering Extension. Washington, D.C.: World Bank.
- Griffis, David. 1996. *ADAS (United Kingdom)*. In *Extension Workshop, Alternative Mechanisms for Funding and Delivering Extension*. Washington, D.C.: World Bank.
- Gustafson, Daniel J. 1991. *The Challenge of Connecting Priorities to Performance: One State's Response to the Forces for Change in U.S. Extension*. In *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Innovation and Forces for Change* (W. M. Rivera y D. J. Gustafson, eds.). Amsterdam: Elsevier.
- Haug, Ruth. 1991. *Public-Private Cooperation: Fanner-Led Research/Extension Circles in Norway*. In *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Innovation and Forces for Change* (W. M. Rivera y D. J. Gustafson, eds.). Amsterdam: Elsevier.
- Haverkort, Bertus y Henk de Zeeuw. 1991. *Development of Technologies towards Sustainable Agriculture*. In *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Innovation and Forces for Change* (W. M. Rivera y D. J. Gustafson, eds.). Amsterdam: Elsevier.
- Hercus, John. 1991. *The Commercialization of Government Agricultural Extension Services in New Zealand*. In *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Innovation and Forces for Change* (W. M. Rivera y D. J. Gustafson, eds.). Amsterdam: Elsevier.
- Howell, John. 1986. *Accountability in Extension Work*. In *Investing in Rural Extension: Strategies and Goals* (Gwyn E. Jones, ed.). Londres y Nueva York: Elsevier.
- Howell, John. 1985. *Recurrent costs and agricultural development*. Londres: Overseas Development Institute.
- Jones, Gwyn E. y Chris Garforth. 1997. *The History, Development, and Future of Agricultural Extension*. In *Improving Agricultural Extension: A Reference Manual*. FAO: Rome.
- Kaimovitz, David. 1991. *The Evolution of Links between Research and Extension in Developing Countries*. In *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Innovation and Forces for Change* (W. M. Rivera y D. J. Gustafson, eds.). Amsterdam: Elsevier.
- Keynan, Gabriel, Manuel Olin, y Ariel Dinar. 1997. *Co-financed Public Extension in Nicaragua*. *The World Bank Research Observer* 12(2)225-248.
- Leonard, D.K. 1985. *African Practice and the Theory of User Fees*. Pages 130-145 in *Recurrent costs and agricultural development* (J. Howell, ed.). Londres: Overseas Development Institute.
- Lionberger, H.F. 1968. *Adoption of New Ideas and Practices*. Ames: Iowa State University Press.
- Manarungsangan. 1989. *Consulting Report on Thai contract farming operations*. Country Operations Division, East Asia and Pacific Country Department 1. Washington, D.C.: World Bank.
- Nagel, Uwe Jens. 1997. *Alternative Approaches to Organizing Extension*. In *Improving Agricultural Extension: A Reference Manual*. FAO: Rome.
- Oakley, Peter. 1997. *The Monitoring and Evaluation of Non-Material Objectives of Extension*. In *Investing in Rural Extension: Strategies and Goals* (Gwyn E. Jones, ed.) Londres y Nueva York: Elsevier.
- Picciotto, Robert y Jock R. Anderson. 1997. *Reconsidering Agricultural Extension*. *The World Bank Research Observer* 12(2) 249-259.
- Pretty, Jules N, y Simplicio D. Volouhe. 1997. *Using Rapid or Participatory Rural Appraisal*. In *Improving Agricultural Extension: A Reference Manual*. FAO:Rome.
- Purcell, Dennis L. y Jock R. Anderson. 1997. *Agricultural Extension and Research: Achievements and Problems in National Systems*. World Bank Operations Evaluation Study. Washington, D.C.: World Bank.
- Rivera, William M. 1991. *Sustainable Agriculture: a Unifying Concept for Agriculture and a Central Strategy for Extension*. In *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Innovation and Forces for Change* (W. M. Rivera y D. J. Gustafson, eds.). Amsterdam: Elsevier.
- Rivera, William M. y John W. Cary. 1997. *Privatizing Agricultural Extension*. In *Improving Agricultural Extension: A Reference Manual*. FAO: Rome.
- Rivera, William M y D.J. Gustafson. 1991. *New Roles and Responsibilities for Public Sector Agricultural Extension*. In *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Innovation and Forces for Change* (W. M. Rivera y D. J. Gustafson, eds.). Amsterdam: Elsevier.
- Roling, Niels. 1986. *Extension and the Development of Human Resources: The Other Tradition in Extension Education*. In *Investing in Rural Extension: Strategies and Goals* (Gwyn E. Jones, ed.). Londres y Nueva York: Elsevier.
- Roling, Niels y Jules N. Pretty. 1997. *Extension's Role in Sustainable Agricultural Development*. In *Improving Agricultural Extension: A Reference Manual*. FAO: Rome.
- Russell, John F. A. 1986. *Extension Strategies Involving Local Groups and their Participation, and the Role of this Approach in Facilitating Local Development*. In *Investing in Rural Extension: Strategies and Goals* (Gwyn E. Jones, ed.) Londres y Nueva York: Elsevier.
- Schultz, James, Ray Diamond, Claude Freeman, y Thomas Thompson. 1996. *Albanian Agriculture Adjustment Project*. Extension Workshop, Alternative Mechanisms for Funding and Delivering Extension. Washington, D.C.: World Bank.
- Songlin, Liu. 1998. *Current Situation of Agricultural Production and Agro-Technical Extension in China*. National- Agro-Technical Extension and Service Center.
- Swanson, B.E. (ed.). 1984. *Agricultural Extension: A Reference Manual*. Second edition. Rome: FAO.
- Swanson, B.E., B.J. Farner, y R. Bahal. 1990. *"The Current Status of Agricultural Extension Worldwide"*. In *Global Consultation on Agricultural Extension*. Rome: FAO.
- Tacken, Willem. 1996. *The Dutch Extension Service: The Change from a Publicly Funded Extension Service to a Privatized, Client-Oriented Organization*. Extension Workshop, Alternative Mechanisms for Funding and Delivering Extension. Washington, D.C.: World Bank.
- Tobar, Julio Garcia. 1996. *"CREA-AACREA Associative Private Agricultural Extension in Argentina"*. Extension Workshop, Alternative Mechanisms for Funding and Delivering Extension. Washington, D.C.: World Bank.
- Umali-Deininger, Dina. 1997. *Public and Private Agricultural Extension: Partners or Rivals? The World Bank Research Observer* 12(2)203-224.
- Umali-Deininger, Dina. 1996. *New Approaches to an Old Problem: The Public and Private Sector in Extension*. Extension Workshop, Alternative Mechanisms for Funding and Delivering Extension. Washington, D.C.: World Bank.
- Umali, Dina L. y Lisa Schwartz. 1994. *Public and Private Agricultural Extension: Beyond Traditional Frontiers*. World Bank Discussion Paper 236 Washington, D.C.: World Bank.
- Van den Ban, Anne W. 1986. *Extension Policies, Policy Types, Policy Formulation and Goals*. In *Investing in Rural Extension: Strategies and Goals* (Gwyn E. Jones, ed.). Londres y Nueva York: Elsevier.
- Van den Ban, Anne W. y H.S. Hawkins. 1996. *Agricultural Extension*. Second edition. Oxford: Blackwell Science.
- West, Edwin G. 1996. *Education Vouchers in Practice and Principle: a World Survey*. Human Capital Development Working Paper No. 64. Washington, D.C.: World Bank.
- Wete, Francis N. 1991. *New Technology for Transferring Agricultural Information*. In *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Innovation and Forces for Change* (W. M. Rivera y D. J. Gustafson, eds.). Amsterdam: Elsevier.
- Wilson, Mark. 1991. *Reducing the Costs of Public Extension Services: Initiatives in Latin America*. In *Agricultural Extension: Worldwide*

---

Institutional Innovation and Forces for Change (W. M. Rivera y D. J. Gustafson, eds.). Amsterdam: Elsevier.

World Bank. 1997. Rural Development: From Vision to Action. Sector Strategy, Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series 12. Washington, D.C.

World Bank. 1990. Agricultural Extension: The Next Step. Policy and Research Series No.13. Washington, D.C.

Zijp, Willem. En prensa. Unleashing The Potential: Changing the Way

We Think About and Support Extension. Working Paper. Washington, D.C.: World Bank.

Zijp, Willem. 1997. Extension: Empowerment through Communication. Paper presented at symposium "Rural Knowledge Systems for the 21st Century. The future of Rural Extension in Western, Central, and Eastern Europe." Reading, Cambridge, and Edinburgh, U.K.

Zijp, Willem. 1994. Improving the Transfer and Use of Agricultural Information: A Guide to Information Technology. World Bank Discussion Paper 247. Washington, D.C.: World Bank.

# ¿Comercio injusto? La brecha creciente entre los precios mundiales y domésticos en los mercados de productos básicos durante los últimos 25 años \*

Jacques Morisset \*\*

## RESUMEN

*La literatura anterior sobre comercio internacional ha debatido exhaustivamente las restricciones que enfrentan los países exportadores en los principales mercados de productos básicos. Este artículo da un paso adicional para mostrar que la demanda final de estos productos no se pudo incrementar debido a que los descensos de los precios mundiales de productos básicos no se transmitieron o se transmitieron imperfectamente a los precios domésticos al consumidor. En cambio, el crecimiento de los precios mundiales se trasladó claramente a los precios domésticos. Como resultado de ello, el margen entre los precios mundiales y los precios domésticos casi se duplicó en todos los principales mercados de productos básicos durante 1975-94. Esta asimetría, que rara vez se ha discutido en la literatura, no parece haber sido causada, al menos sistemáticamente, por la modificación del comercio y de las políticas tributarias o por factores tales como los costos de transporte, procesamiento y comercialización. Este artículo argumenta que se debe hacer un esfuerzo especial para entender mejor la transmisión de los precios mundiales a los precios domésticos y, sobre todo, el papel de las grandes compañías comerciales internacionales con capacidad para influir en esos márgenes a través de una o varias fases de procesamiento en la mayoría de los principales mercados de productos básicos.*

Los precios de los productos básicos se desplomaron en los mercados internacionales desde los años setenta. Sin embargo, los precios a los consumidores de los países industriales aumentaron durante ese mismo período. Por ejemplo, el precio del café descendió el 18 por ciento en los mercados mundiales pero se incrementó el 240 por ciento para los consumidores de los Estados Unidos entre 1975 y 1993. Esos patrones divergentes se pueden generalizar para una extensa muestra de productos básicos y de países —desde el petróleo crudo hasta el café, desde

Italia hasta Estados Unidos —pero aún no se han explorado en la literatura económica actual.

En este artículo se examinan los márgenes entre los precios internacionales y domésticos de los productos básicos y se explica por qué estos márgenes se han incrementado a través del tiempo. El resultado principal es que los márgenes entre los precios mundiales y domésticos de venta al por mayor así como entre los precios domésticos al por mayor y al consumidor han aumentado drásticamente porque los precios domésticos al consumidor han respondido asimétricamente a los movimientos de los precios mundiales. En todos los principales mercados de consumidores, el descenso de los precios mundiales de productos básicos se ha transmitido a los precios domésticos al consumidor en mucho menor grado que los aumentos. Esta asimetría no parece ser explicada, al menos sistemáticamente, por las modificaciones del comercio y las políticas tributarias entre mercados de consumidores o en un mercado individual a través del tiempo. En forma semejante, factores tales como los costos de transporte, procesamiento y comercialización, así como los cambios en la calidad estándar, no parecen haber jugado un gran papel en el incremento de los márgenes a través del tiempo. Por consiguiente, se debe hacer un esfuerzo especial para entender mejor los determinantes de los precios mundiales, al por mayor y al consumidor y sus relaciones en los mercados de productos básicos. Durante los últimos 25 años, el crecimiento de los márgenes ha costado varios miles de millones de dólares cada año a los países productores y exportadores de productos básicos restringiendo la expansión de la demanda final de estos productos.

En la Sección I se presenta la evidencia empírica de la evolución de los márgenes entre los precios mundiales y domésticos al consumidor, entre los precios mundiales y

\* Este trabajo fue publicado originalmente en inglés por el Banco Mundial. Esta traducción al español fue realizada por Alberto Supelano. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la traducción y no se responsabiliza por ninguna interpretación imprecisa o utilización incorrecta de los términos.

\*\* Jacques Morisset trabaja en el Servicio de Asesoría en Inversión Extranjera de la Corporación Financiera Internacional y en el Banco Mundial. El autor agradece a Marc Bacchetta, Joel Bergsman, Stijn Claessens, Antonio Estache, Michael Finger, Alejandro Izquierdo, Cheikh Kane, Marcelo Olarreaga, y Neda Pirnia, así como a tres árbitros anónimos para sus valiosos comentarios. La versión en inglés de este artículo apareció en el *World Bank Economic Review*, vol. 12, No 3, 1998. Agradecemos al BIRF por su autorización para publicar la versión en español.

domésticos de venta al por mayor, y entre los precios al por mayor y al consumidor de varios productos básicos durante los últimos 25 años. En esa sección también se analizan los datos que se utilizan en el artículo. En la Sección II se examina la respuesta de los precios domésticos ante las variaciones de los precios mundiales, prestando atención especial a la posible relación asimétrica entre esos dos precios. En la Sección III se exploran las razones de esta asimetría, desde la modificación de las políticas comerciales hasta la variación de los costos de transporte, comercialización y procesamiento. La Sección IV presenta las conclusiones e indica las posibles direcciones para la investigación futura.

## MEDICIÓN DE LAS VARIACIONES DE LOS MÁRGENES ENTRE LOS PRECIOS MUNDIALES Y DOMÉSTICOS DE PRODUCTOS BÁSICOS

Los consumidores de los mercados industriales pueden observar fácilmente que los precios del café, el arroz, la carne y la gasolina han aumentado casi continuamente durante las últimas dos décadas. Cuando esos precios han disminuido, esto ha obedecido únicamente a las correcciones de corto plazo asociadas a episodios tales como los choques del precio del petróleo en los años setenta. Este incremento generalizado de los precios al consumidor se puede comparar con la tendencia descendente de largo plazo de los precios mundiales de productos básicos. Por ejemplo, el índice de productos básicos no combustibles del Banco Mundial descendió el 11 por ciento en dólares nominales o el 42 por ciento en dólares constantes entre 1980 y 1994 (Banco Mundial 1996). No es sorprendente, entonces, observar que los márgenes entre los precios internacionales y domésticos de los productos básicos se incrementaron drásticamente durante ese período. En esta sección se muestra cómo se pueden medir los cambios de esos márgenes y luego se presentan los resultados para una muestra de productos básicos y de países durante 1970-94.

Los cambios en el margen entre los precios mundiales y domésticos al consumidor se pueden medir mediante la siguiente ecuación estándar expresada en el cambio del logaritmo de los precios:

$$(1) \Delta\mu_{ij} = \Delta pc_{ij} - \Delta(e_j p^*)$$

donde  $\mu_{ij}$  es el log del margen (o margen sobre costos) asociado al producto  $i$  en el país  $j$ ,  $pc_{ij}$  es el log del precio doméstico al consumidor del producto  $i$  en el país  $j$ ,  $e_j$  es el log de la tasa de cambio nominal (dólar/moneda local) en el país  $j$ , y  $p^*$  es el log del precio mundial del producto básico  $i$ . Para tener en cuenta la influencia de los cambios de la tasa de inflación sobre la medición del margen a través del tiempo, todas las variables se expresan en logaritmos de modo que las variaciones de la muestra representan cambios relativos.

Con la introducción de los precios de venta al por mayor domésticos en la ecuación 1 se puede descomponer aún más el margen entre los precios mundiales y domésticos al consumidor. Por consiguiente:

$$(2) \Delta\mu_{ij} = [\Delta pc_{ij} - \Delta pw_{ij}] + [\Delta pw_{ij} - \Delta(e_j p^*)]$$

donde  $pw_{ij}$  denota el log del precio doméstico al por mayor del producto básico  $i$  en el país  $j$ . La primera expresión entre paréntesis cuadrados del lado derecho de la ecuación 2 representa el margen entre los precios domésticos al consumidor y de venta al por mayor, mientras la segunda expresión representa el margen entre los precios mundiales y domésticos de venta al por mayor. Estoy particularmente interesado en el margen total debido a que capta el impacto del margen sobre la demanda final de estos productos básicos. La descomposición puede proporcionar información adicional acerca de cómo se transmiten precios a través de las fases de proceso (aunque la descomposición sigue siendo muy simplificada).

Vale la pena señalar que las ecuaciones 1 y 2 reflejan la evolución de los márgenes a través del tiempo pero no proporcionan información sobre el tamaño de los márgenes en cualquier punto dado del tiempo. Las ecuaciones se basan en el supuesto de que el tasa de cambio no está subvaluada ni sobrevaluada. También ignoran las diferencias en la calidad del producto y en los costos de transporte, almacenamiento, y comercialización así como en otros insumos no transables. En la siguiente sección se examina la influencia de estos factores en más detalle.

Las ecuaciones 1 y 2 se aplicaron a una muestra de seis productos básicos: carne, petróleo crudo, café, arroz, azúcar y trigo (el banano se incluyó inicialmente en la muestra, pero sólo había datos disponibles para los Estados Unidos y el Japón). Los seis productos básicos se seleccionaron teniendo en cuenta varios factores. Elegí los productos básicos que tienen el menor procesamiento posible para limitar la influencia de factores exógenos. Otro objetivo era el permitir la variación de los tipos de productos. Por esta razón, cinco de ellos se producen en países industriales y en países en desarrollo, mientras que uno de ellos es un producto tropical (el café). Sólo se seleccionó un producto mineral básico (el petróleo crudo) porque es difícil emparejar un producto final específico a un producto mineral básico. Se asociaron los siguientes siete pares de productos básicos/productos de consumo: carne/carne; café/café; petróleo crudo/aceite para motor; petróleo crudo/gasolina; arroz/arroz; azúcar/azúcar y trigo/pan.

Se recopilaron los datos anuales de los precios doméstico al consumidor y de venta al por mayor para seis países: Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón y Estados Unidos. La elección de una frecuencia anual refleja ante todo la necesidad de economizar esfuerzos en la recolección de datos. (Para Canadá y Estados Unidos, se usaron los precios al productor en vez de los precios al por mayor porque esta última serie no estaba disponible; ver apéndice A para los detalles.) Todos los datos se extrajeron de publicaciones del gobierno o de bancos de datos de los respectivos países. La muestra estaba limitada por las diferencias de acceso a fuentes nacionales comparables a un nivel de desagregación similar para todos los países (ver apéndice A). No obstante, estos países captan una alta proporción del consumo mundial. Además, las diferencias en sus políticas comerciales y tributarias así como en sus estructuras de producción garantizan que la muestra tenga suficiente diversidad. Los precios

internacionales de los productos básicos se extrajeron del banco de datos del Banco Mundial (ver apéndice A). Finalmente, la tasa de cambio de cada país se definió como la tasa media anual reportada por el Fondo Monetario Internacional (varios volúmenes) aunque en muchos países esta variable es volátil debido a la inflación y a la modificación de los regímenes de tasa de cambio. En la siguiente sección se utilizan varios enfoques econométricos alternativos para reducir el efecto de esta volatilidad.

Los resultados muestran una clara tendencia positiva de largo plazo de los márgenes entre los precios mundiales y domésticos al consumidor (tal como se miden mediante la ecuación (1) y entre los precios mundiales y domésticos de venta al por mayor así como entre los precios al por mayor y al consumidor (tal como se miden mediante la ecuación (2)). Por razones de presentación, los resultados se expresan en valores del índice y no en variaciones porcentuales en el *gráfico 1* y los *cuadros 1 y 2*. Para todas las variables, el año base es 1990 (1990 = 100), y los valores del índice se calculan a partir de las variaciones porcentuales anuales de los márgenes. El *Gráfico 1* muestra que el margen medio (aritmético simple) entre los precios

mundiales y domésticos al consumidor de todos los productos básicos (y para todos los países) mantuvo una tendencia positiva durante las últimas dos décadas y se aceleró durante los años ochenta. Para tener en cuenta la volatilidad anual debida a factores estacionales y climáticos de los mercados de productos básicos, la tendencia se capta de mejor manera mediante el promedio móvil de cinco años del índice del margen, que casi se duplicó entre 1975 y 1994, pues pasó de 62 a 118. El descenso de comienzos de los años setenta obedece ante todo al comportamiento de los precios del petróleo puesto que el índice promedio, que excluye a este producto básico, se incrementó realmente durante este período.

La tendencia creciente de los márgenes entre los precios mundiales y domésticos al consumidor es robusta para los países y los productos básicos. Los márgenes se elevaron en todos los países industriales entre 1975 y 1994, desde un incremento del 83 por ciento en Estados Unidos hasta un incremento del 166 por ciento en Japón (*Cuadro 1*). En los países europeos, el mayor incremento se observó en Italia, seguida por Francia y Alemania. Así mismo, los márgenes aumentaron en todos los mercados de productos básicos (*Cuadro 2*). Algunos márgenes

## CUADRO 1

### Índice del margen para todos los productos básicos, por país, 1970-94

Promedio anual, 1990 = 100 Variación, 1975-94

País e indicador	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	%
<b>Canadá<sup>a</sup></b>						
Precio al consumidor/precio de venta al por mayor	75.9	78.3	83.7	101.3	102.5	31
Precio de venta al por mayor/precio mundial	67.2	71.4	73.8	100.3	103.5	45
Precio al consumidor/precio mundial	92.7	53.4	62.7	98.5	105.0	97
<b>Francia</b>						
Precio al consumidor/precio de venta al por mayor	81.0	78.3	82.3	99.9	102.0	30
Precio de venta al por mayor/precio mundial	84.1	69.5	59.9	94.0	107.2	54
Precio al consumidor/precio mundial	70.0	53.9	49.2	95.9	109.3	103
<b>Alemania<sup>b</sup></b>						
Precio al consumidor/precio de venta al por mayor	104.3	95.5	86.4	100.0	109.1	14
Precio de venta al por mayor/precio mundial	85.0	65.7	71.2	96.3	109.2	66
Precio al consumidor/precio mundial	92.6	61.8	58.7	95.1	119.5	93
<b>Italia<sup>c</sup></b>						
Precio al consumidor/precio de venta al por mayor	50.3	50.0	78.2	90.5	106.6	113
Precio de venta al por mayor/precio mundial	81.0	78.3	82.3	99.9	102.0	30
Precio al consumidor/precio mundial	65.4	52.6	53.0	90.1	117.9	124
<b>Japón</b>						
Precio al consumidor/precio de venta al por mayor	72.6	63.9	72.1	102.9	113.0	77
Precio de venta al por mayor/precio mundial	78.6	77.6	79.5	102.7	118.5	53
Precio al consumidor/precio mundial	56.5	50.5	58.9	110.7	134.2	166
<b>Estados Unidos</b>						
Precio al consumidor/precio de venta al por mayor	90.5	74.1	83.1	99.7	102.5	38
Precio de venta al por mayor/precio mundial	97.5	82.9	90.1	103.6	105.5	27
Precio al consumidor/precio mundial	79.0	59.1	79.1	111.0	108.2	83

*Nota: Los productos básicos son carne, café, petróleo, arroz, azúcar y trigo.*

*a. Los precios de venta al por mayor de café, gasolina, arroz, y azúcar sólo están disponibles de 1980 en adelante.*

*b. Se excluyen los precios del arroz para venta al por mayor y al consumidor.*

*c. Se excluyen los precios del combustible para venta al por mayor.*

*Fuente: Cálculos de autor.*

## CUADRO 2

### Índice del margen para todos los países, por producto básico, 1970-94

Promedio anual, 1990 = 100 Variación, 1975-94

Producto básico e indicador	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	%
<i>Carne</i>						
Precio al consumidor/precio de venta al por mayor	77.8	77.8	87.3	97.2	107.1	38
Precio de venta al por mayor/precio mundial	69.8	81.5	76.0	90.2	98.0	20
Precio al consumidor/precio mundial	53.0	63.0	65.7	86.1	105.3	67
<i>Café<sup>a</sup></i>						
Precio al consumidor/precio de venta al por mayor	74.9	67.8	73.7	85.4	98.3	45
Precio de venta al por mayor/precio mundial	65.9	62.3	63.2	75.5	102.4	64
Precio al consumidor/precio mundial	48.0	36.5	43.8	59.8	104.4	126
<i>Petróleo/combustible<sup>b</sup></i>						
Precio al consumidor/precio de venta al por mayor	85.0	74.7	73.8	104.7	100.8	8
Precio de venta al por mayor/precio mundial	115.3	80.2	77.4	101.0	115.2	2
Precio al consumidor/precio mundial	122.9	64.1	58.5	109.5	126.8	43
<i>Petróleo/gasolina<sup>a</sup></i>						
Precio al consumidor/precio de venta al por mayor	95.6	75.9	78.8	100.6	113.4	8
Precio de venta al por mayor/precio mundial	167.4	117.2	73.6	102.9	110.2	22
Precio al consumidor/precio mundial	174.8	81.7	51.1	103.9	128.4	52
<i>Arroz<sup>b</sup></i>						
Precio al consumidor/precio de venta al por mayor	67.4	65.9	77.9	90.0	104.6	59
Precio de venta al por mayor/precio mundial	55.6	73.4	72.0	96.8	98.5	34
Precio al consumidor/precio mundial	38.8	44.7	57.3	87.9	99.7	123
<i>Azúcar<sup>a</sup></i>						
Precio al consumidor/precio de venta al por mayor	71.3	75.6	89.6	122.4	112.1	48
Precio de venta al por mayor/precio mundial	73.3	78.3	100.0	137.2	121.6	55
Precio al consumidor/precio mundial	55.2	55.1	97.8	171.2	136.1	147
<i>Trigo<sup>a</sup></i>						
Precio al consumidor/precio de venta al por mayor	61.2	60.7	78.8	107.0	111.7	84
Precio de venta al por mayor/precio mundial	68.8	68.2	70.1	89.0	99.7	46
Precio al consumidor/precio mundial	37.1	38.8	47.5	82.0	105.9	173

*Nota: Los países son Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, y los Estados Unidos.*

*a. Los precios de venta al por mayor en Canadá sólo están disponibles desde 1980 en adelante.*

*b. Los precios de venta al por mayor y al consumidor en Alemania no están disponibles.*

*c. Se excluye el precio de venta al por mayor en Italia y el de Canadá sólo está disponible desde 1980 en adelante.*

*Fuente: Cálculos del autor.*

descendieron en la primera mitad de los años setenta debido a la explosión inesperada de los precios de los productos básicos, pero se volvieron a incrementar durante los años ochenta. Como resultado de ello, únicamente el margen de petróleo crudo/gasolina crudo era aún menor en 1994 que a comienzos de los años setenta. El aumento secular de los márgenes también se demuestra cuando el período de cobertura se extiende a los años sesenta, al menos en los países para los que se tenían datos disponibles (Francia, Italia y Estados Unidos).

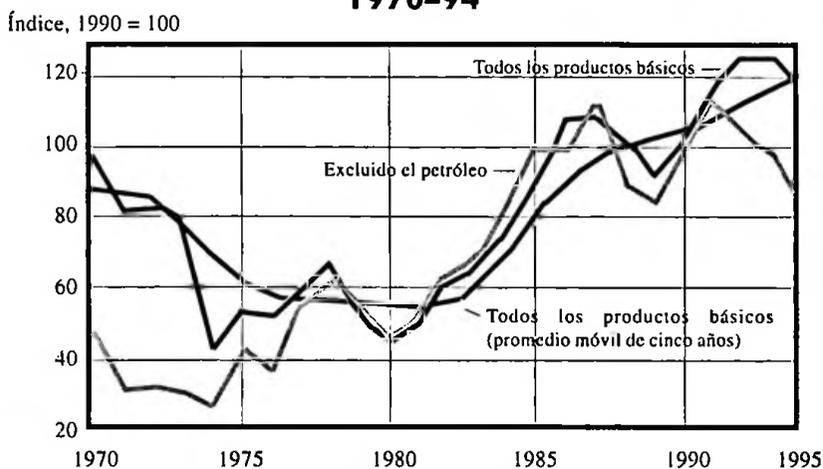
La descomposición de los márgenes entre los precios mundiales y domésticos al consumidor revela que el aumento de los márgenes ha sido ocasionado por un ascenso de los precios domésticos al por mayor frente a los recios mundiales y por un ascenso de los precios al consumidor frente a los precios de venta al por mayor (ver Cuadros 1 y 2). De nuevo, este resultado parece ser homogéneo para todos los productos básicos y todos los países, con excepción de petróleo crudo/gasolina, donde el margen entre los precios de venta al por mayor

mundiales y domésticos descendió el 6 por ciento entre 1975 y 1994 (aunque esta tendencia negativa se corregiría si el año inicial de la comparación fuera 1980 en vez de 1975). El aumento simultáneo de estos dos indicadores indica que las razones para el incremento de los márgenes tienen que involucrar las fases sucesivas de procesamiento, entre los productores y los consumidores, así como las transacciones internacionales y domésticas. Esta observación se tendrá presente en las explicaciones que se analizan en las próximas secciones.

Finalmente, un aspecto interesante de estos resultados es que los cambios en los márgenes de cada producto básico parecen haberse movido conjuntamente entre países. Por ejemplo, es probable que un aumento del margen del petróleo en Francia haya ocurrido simultáneamente en los demás países industriales que se estudian en este artículo. Específicamente, los márgenes entre los precios mundiales y domésticos al consumidor parecen tener una correlación de un mínimo de 0.53 en el mercado de combustibles a un máximo de

## GRÁFICO 1

### Índice promedio del margen entre los precios mundiales y al consumidor para seis países, 1970-94



Fuente: Cálculos del autor.

Nota: Los seis países son Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón y Estados Unidos. "Todos los productos básicos" incluye carne, café, petróleo, arroz, azúcar y trigo.

0.95 en el mercado de la gasolina. Estos altos valores de correlación indican que las causas de los cambios en los márgenes de cada producto básico se deben encontrar simultáneamente en todos los mercados y no en cada mercado al consumidor o país individual. Por el contrario, como se informó en Morisset (1997), las variaciones en el margen de los diferentes productos básicos tienen una correlación débil e incluso negativa dentro de cada país.

### RESPUESTA ASIMÉTRICA DE LOS PRECIOS DOMÉSTICOS AL CONSUMIDOR A LOS CAMBIOS DE LOS PRECIOS MUNDIALES

¿Por qué los márgenes de la mayoría de los precios de los productos básicos aumentaron drásticamente en las dos últimas décadas? La respuesta reside en la reacción asimétrica de los precios domésticos al consumidor a los cambios de los precios mundiales. Si los incrementos en precios mundiales se transmiten bien a los precios domésticos, mientras que los descensos no se transmiten, el margen entre esos dos precios aumenta automáticamente a través del tiempo. La asimetría de la transmisión del precio también se evidencia en las diferentes fases de procesamiento, entre los precios de venta al por mayor mundiales y domésticos y entre los precios al por mayor y al consumidor.

Diversos autores han señalado que los cambios de los precios mundiales de productos básicos se transmiten bien a los precios domésticos al por mayor y al consumidor, pero nadie ha explorado la posibilidad que los movimientos

ascendentes y descendentes de los precios mundiales se transmitan asimétricamente a los precios domésticos (ver, por ejemplo, Mundlak y Larson 1992, y Anderson y Tyers 1992). Sin embargo, en la práctica los incrementos de los precios mundiales generalmente se han transmitido a los precios domésticos más generosamente que los descensos. Por ejemplo, la elevación del precio del petróleo de comienzos de los años setenta se trasladó casi en su totalidad a los precios domésticos del combustible al consumidor. En cambio, el descenso del 30 por ciento que se observó a comienzos de los noventa no se transmitió a los precios domésticos al consumidor de la gasolina, que en promedio aumentaron el 5 por ciento en los seis países estudiados. En esta sección se hace una revisión empírica de las elasticidades de transmisión entre los precios mundiales y domésticos y entre los precios domésticos al por mayor y al consumidor, y explora la posibilidad de que haya asimetría en la transmisión de los precios.

Es claro que la explicación del incremento de los márgenes y de la asimetría en la transmisión del precio es un problema relacionado con la investigación de los determinantes de los precios mundiales y domésticos. En términos ideales, la relación entre estos dos precios se debe examinar empíricamente, producto por producto y país por país, para tener en cuenta las características particulares de la política y los entornos institucionales así como la estructura de mercado de cada uno de ellos. Sin embargo, el volumen de datos y de información de política que requiere supera el alcance de este artículo. De modo que elegí otro enfoque más global. Es decir, un modelo general que capta los cambios de los márgenes entre los precios mundiales y domésticos al consumidor

de cada producto básico. En mi opinión, ese enfoque está justificado por los movimientos homogéneos de los márgenes entre países que se describieron en la sección anterior.

El modelo que se utiliza en este artículo se basa en el enfoque desarrollado por Mundlak y Larson (1992), que aquí se resume brevemente. Igual que en las ecuaciones 1 y 2, este modelo supone que los cambios de los precios mundiales ( $\Delta p_{it}^*$ ) y de las tasas de cambio nominales ( $\Delta e_{it}$ ) juegan un papel significativo en la fijación de los precios domésticos (tanto al por mayor como al consumidor) pero que los exportadores y los vendedores al por mayor pueden influir en los precios usando su poder de monopolio en las diferentes fases de procesamiento. Este enfoque es similar al que han seguido los autores interesados en la transmisión de las variaciones de la tasa de cambio a los precios domésticos, que en la literatura se denomina "traslado" [*pass-through*] (ver Knetter 1993 para un buen resumen). Es probable que el impacto de los precios mundiales sobre los precios domésticos varíe de acuerdo con cada producto básico. Según este enfoque, los precios domésticos también reciben la influencia de otras variables explicativas, incluidos los cambios de los costos de los insumos domésticos, el transporte y la comercialización, así como las políticas comerciales y tributarias observadas en los países de destino. Los insumos domésticos reflejan principalmente los costos de procesamiento que se concentran en los mercados al consumidor, los cuales se pueden captar mediante los cambios de los salarios nominales ( $w_{it}$ ).

Otros costos, tales como los de comercialización, transporte y almacenamiento, son difíciles de observar. Knetter (1992) muestra que éstos se pueden incorporar en el modelo usando efectos de tiempo fijo ( $\theta_t$ ) cuando sus cambios son comunes a todos los mercados de destino. Finalmente, como han subrayado Mundlak y Larson (1992), creer que las políticas comerciales y tributarias son uniformes entre países es un supuesto demasiado fuerte que da lugar a un posible sesgo en las elasticidades de transmisión estimadas. Este supuesto se puede debilitar considerando que las diferencias en esas políticas son captadas por variables invariantes en el tiempo para cada país ( $\theta_i$ ) en las pruebas empíricas. También hice pruebas de los efectos aleatorios en una versión inicial de este artículo, y los resultados estimados son bastante similares a los que aquí se presentan (ver Morisset 1997).

El modelo general del ajuste del precio doméstico que propongo a estimar para los siete pares de productos básicos en los seis principales mercados al consumidor cubiertos en este artículo se puede representar mediante las tres ecuaciones siguientes:

$$(3a) \Delta p_{c_{it}} = \theta_{1i} + \theta_{1t} + \beta_1 \Delta p_{it}^* + \gamma_1 \Delta e_{it} + \rho_1 \Delta w_{it} + \varepsilon_{1ijt}$$

$$(3b) \Delta p_{w_{it}} = \theta_{2i} + \theta_{2t} + \beta_2 \Delta p_{it}^* + \gamma_2 \Delta e_{it} + \rho_2 \Delta w_{it} + \varepsilon_{2ijt}$$

$$(3c) \Delta p_{c_{it}} = \theta_{3i} + \theta_{3t} + \beta_3 \Delta p_{w_{it}} + \rho_3 \Delta w_{it} + \varepsilon_{3ijt}$$

La ecuación 3a capta las relaciones entre los precios mundiales y domésticos al consumidor, mientras que las ecuaciones 3b y 3c captan las relaciones entre los precios mundiales y domésticos de venta al por mayor y entre los precios domésticos al por mayor y al consumidor, respectivamente. En la ecuación 3c eliminé la tasa de

cambio como variable explicativa porque ésta sólo involucra precios domésticos. Todas las variables se han descrito en el texto y se expresan en logaritmos (sus variaciones representan cambios relativos). Los coeficientes  $\delta$ , representan los efectos temporales, que captan los movimientos normales de los precios domésticos a través del tiempo en todos los destinos. Los coeficientes  $\theta$ , reflejan los cambios invariantes en el tiempo de las políticas comerciales y tributarias entre destinos. Los coeficientes  $\beta$  representan la elasticidad del cambio en los precios domésticos con respecto al cambio en los precios mundiales (o en los precios de venta al por mayor de la ecuación 3c), a los que se denomina elasticidad de transmisión. Un valor de 1 implica que las variaciones de los precios mundiales se transmiten totalmente a los precios domésticos. Sin embargo, no cabe esperar una correlación perfecta porque por diversas razones es improbable que el precio del producto básico explique el 100 por ciento del precio al por mayor o al consumidor, desde la omisión de variables a errores de medición (ver Mundlak y Larson 1992 para un análisis más completo). No parece necesario incluir una estructura de rezagos porque para los productos básicos que aquí se analizan son raras las ventas a un año. Las estimaciones obtenidas con la variable dependiente rezagada confirman que buena parte de la transmisión del precio se realiza en el mismo año (ver Morisset 1997). Esto puede reflejar la aparición de grandes fondos de productos básicos en los años ochenta, los cuales han aumentado la oportunidades de arbitraje y quizá han acortado el tiempo de transmisión entre los precios mundiales y domésticos. Finalmente, se supone que el término de error  $\varepsilon_{ijt}$  es independiente e idénticamente distribuido.

Para probar específicamente las asimetrías de la respuesta de los precios domésticos a los cambios de los precios mundiales, el período total se dividió en los cambios ascendentes y descendentes de los precios mundiales y de los precios domésticos de venta al por mayor. En vez de dividir el período entre los años con movimientos ascendentes y descendentes, lo que obviamente limitaría el número de observaciones y reduciría la calidad de los resultados empíricos, multipliqué el precio mundial del producto básico de las ecuaciones 3a y 3b y el precio al por mayor de la ecuación 3c por dos variables dummy cero-uno. La primera variable toma el valor 1 para los movimientos ascendentes de los precios mundiales y el valor cero en los demás casos; la segunda toma el valor 1 para los movimientos descendentes de los precios mundiales y cero en los demás casos. Las tres ecuaciones anteriores se pueden reescribir en la forma siguiente:

$$(4a) \Delta p_{c_{it}} = \theta_{1i} + \theta_{1t} + \beta_{11} \Delta p_{1it}^* + \beta_{12} \Delta p_{2it}^* + \gamma_1 \Delta e_{it} + \rho_1 \Delta w_{it} + \varepsilon_{1ijt}$$

$$(4b) \Delta p_{w_{it}} = \theta_{2i} + \theta_{2t} + \beta_{21} \Delta p_{2it}^* + \beta_{22} \Delta p_{2it}^* + \gamma_2 \Delta e_{it} + \rho_2 \Delta w_{it} + \varepsilon_{2ijt}$$

$$(4c) \Delta p_{c_{it}} = \theta_{3i} + \theta_{3t} + \beta_{31} \Delta p_{3it} + \beta_{32} \Delta p_{3it} + \rho_3 \Delta w_{it} + \varepsilon_{3ijt}$$

Si los movimientos ascendentes de los precios mundiales del producto básico ( $\Delta p_{1it}^*$ ) han sido transmitidos a los precios domésticos más sistemáticamente que los movimientos descendentes, ( $\Delta p_{2it}^*$ ), es de esperar entonces que  $\beta_{11} > \beta_{12}$  y  $\beta_{21} > \beta_{22}$  en las ecuaciones 4a y 4b. En forma idéntica, en la ecuación 4c, la transmisión asimétrica de los cambios de los precios de venta al por

mayor a los precios al consumidor debe dar lugar a  $\beta_{31} > \beta_{32}$ .

Se estimaron las ecuaciones 3a, 3b, y 3c y las ecuaciones 4a, 4b, y 4c para cada cadena producto básico/producto descrita en la sección precedente durante 1976-94. Los datos de precios y tasas de cambio fueron los mismos que ya se describieron. Los costos de labor se midieron mediante el costo medio unitario del trabajo de cada país incluido en la muestra. Estos datos se extrajeron de las bases de datos del Fondo Monetario Internacional o de la Organización para el Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas. Debido a que la volatilidad de las tasas de cambio puede afectar las elasticidades de transmisión estimadas, los precios domésticos se expresaron en dólares o en las monedas locales. Las regresiones que incluyen efectos de tiempo fijo eliminan la tasa de cambio porque utilizan variables expresadas en cambios en las diferencias de precio entre países durante cada año. Se usaron pruebas del estadístico-F para determinar si los datos aceptan las restricciones sobre los efectos de tiempo y país.

Aunque la respuesta varía por producto básico, los resultados de la estimación de las ecuaciones 3, que no distinguen la dirección de los cambios de los precios mundiales, confirma las relaciones positivas y significativas entre los precios mundiales y domésticos de los productos básicos, en concordancia con los resultados de otros autores. En el Cuadro 3 se reproducen las elasticidades estimadas que se obtuvieron para los cambios de los

precios al consumidor con respecto a los cambios de los precios mundiales, las de los cambios en los precios de venta al por mayor con respecto a los precios mundiales, y las de los cambios en los precios del consumidor con respecto a los precios de venta al por mayor (para los resultados detallados, ver el apéndice B). Sólo se presentan las elasticidades estimadas para las regresiones que incluyen efectos de tiempo fijo debido a que los resultados de la prueba de la homogeneidad de los efectos temporales parece indicar que los cambios de los precios domésticos incluyen elementos críticos correlacionados con el tiempo comunes a todos los mercados de consumidores. En cambio, los efectos de país fijo no fueron significativos y por ello se omitieron en las regresiones. Los valores de las elasticidades de los precios domésticos al consumidor con respecto a los cambios en los precios mundiales son relativamente bajos, con un valor mediano de 0.15, el cual se dedujo de la primera columna del Cuadro 3. Esos bajos valores son de esperar en regresiones con variaciones en lugar de niveles. Los mayores valores de las elasticidades presentadas en la segunda y tercera columna del Cuadro 3, con sus respectivos valores medianos de 0.40 y 0.24, reflejan conexiones más estrechas entre los precios de venta al por mayor mundiales y domésticos así como entre los precios al por mayor y los precios domésticos que entre los precios al consumidor mundiales y domésticos.

El aspecto más interesante de los resultados empíricos atañe a la asimetría de la transmisión del precio, que casi

### CUADRO 3 Elasticidad de transmisión del precio, movimientos ascendentes y descendentes, 1976-94

Producto básico/producto Ecuación 3a Ecuación 3b Ecuación 3c

Carne/carne	0.204 (2.54)	0.365 (4.44)	0.378 (4.26)
Café/café	0.103 (3.78)	0.754 (5.02)	0.393 (6.08)
Petroleo/combustible	0.073 (0.48)	0.203 (1.47)	0.329 (2.97)
Petróleo/gasolina	0.228 (2.10)	0.459 (2.92)	0.243 (3.61)
Arroz/arroz	0.071 (0.45)	0.403 (2.89)	0.214 (1.94)
Azúcar/azúcar	0.229 (2.96)	0.691 (3.85)	0.187 (4.69)
Trigo/pan	0.190 (3.20)	0.052 (0.48)	0.194 (3.32)

*Nota: Los países son Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, y los Estados Unidos. La ecuación 3a estima las elasticidades de los precios al consumidor con respecto a los cambios de los precios mundiales. La ecuación 3b estima las elasticidades de los precios al por mayor con respecto a los cambios de los precios mundiales. La ecuación 3c estima las elasticidades de los precios al consumidor con respecto a los cambios de los precios de venta al por mayor. Ver las ecuaciones 3 en el texto. Se estimaron los valores de las elasticidades para las regresiones que utilizan los precios domésticos expresados en dólares de los Estados Unidos e incluyen los efectos de tiempo fijo pero no los efectos de país fijo. Los estadísticos-t aparecen entre paréntesis.*

*Fuente: Cálculos de autor.*

siempre es respaldada por los resultados empíricos presentados en los Cuadros 4 y 5 (en las que se señalan la dos excepciones). Las elasticidades de transmisión estimadas parecen más altas para los movimientos ascendentes que para los movimientos descendentes de los precios mundiales cuando las regresiones incluyen variables de diferencias en el tiempo para reducir el sesgo de omisión de variables. Debido a una tendencia positiva creciente de los precios mundiales de productos básicos sesgaría automáticamente los resultados empíricos hacia elasticidades más altas para los cambios ascendentes que para los cambios descendentes, utilicé las primeras diferencias de las variables para reducir la posibilidad de correlación espuria asociada a los datos de series de tiempo cuando se miden en niveles. También verifiqué que los precios mundiales de los productos básicos no mostraban una tendencia creciente durante 1970-94. La inclusión de los efectos de tiempo fijo se debe corregir para evitar este posible sesgo.

La comparación de las primeras columnas de los Cuadros 4 y 5 indica que el valor mediano de las elasticidades de los precios al consumidor con respecto a los cambios en los precios mundiales excede a 0.25 cuando los precios mundiales estaban aumentando y sólo llega a 0.05 cuando esos precios estaban disminuyendo. También se evidenciaron elasticidades asimétricas entre los precios mundiales y domésticos de venta al por mayor (como revelan los valores medianos de 0.39 y de 0.26 por los cambios ascendentes y descendentes, respectivamente) y entre los precios al por mayor y al consumidor (0.30 y

0.11). Por comparación, Knetter (1993) encontró un comportamiento opuesto para una muestra de productos manufacturados. Los precios se ajustaban más rápidamente a la depreciación de la tasa de cambio (lo que equivale a un descenso de los precios mundiales), lo que indica que los exportadores de bienes manufacturados decidieron aumentar su participación de mercado en vez de elevar sus márgenes sobre costos. En los mercados de productos básicos no se puede mostrar un comportamiento similar.

Los resultados correspondientes a las demás variables también merecen una breve explicación. Primero, como ya se indicó, los efectos de tiempo fijo influyeron significativamente en los cambios de los precios domésticos en todos los mercados de productos básicos, lo que indica que las variaciones de costo o de productividad a través del tiempo pueden producir fluctuaciones en los precios domésticos al consumidor de los productos básicos. Segundo, por contraste, la discriminación por país del comportamiento de los precios domésticos fue rechazada por las pruebas del estadístico -F, quizás con excepción del azúcar. Aunque Japón, Estados Unidos, y Europa han seguido sistemáticamente políticas comerciales y tributarias diferentes, sus márgenes aumentaron de manera homogénea durante los últimos 25 años, como ya evidenciaban los resultados que se presentaron en la sección anterior. Tercero, la respuesta del precio doméstico es igual a un tercio de los cambios de la tasa de cambio nominal en la mayoría de los mercados de productos básicos, la cual se encuentra en

#### CUADRO 4

### Elasticidad de transmisión del precio, movimientos ascendentes, 1976-94

*Producto básico/producto Ecuación 4a Ecuación 4b Ecuación 4c*

Carne/carne	0.281 (2.31)	0.394 (5.62)	0.464 (4.08)
Café/café	0.151 (0.79)	0.832 (3.90)	0.014 (0.13)
Petróleo/combustible	0.292 (1.29)	0.155a (0.75)	0.325 (2.15)
Petróleo/gasolina	0.385 (2.37)	0.521 (2.20)	0.301 (2.07)
Arroz/arroz	0.147 (0.62)	0.445 (2.08)	0.389 (2.71)
Azúcar/azúcar	0.115 (0.98)	0.020a (0.07)	0.189 (2.06)
Trigo/pan	0.244 (2.64)	0.287 (1.74)	0.198 (2.54)

*Nota: Los países son Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón y Estados Unidos. La ecuación 4a estima las elasticidades de los precios al consumidor con respecto a los cambios de los precios mundiales. La ecuación 4b estima las elasticidades de los precios al por mayor con respecto a los cambios de los precios mundiales. La ecuación 4c estima las elasticidades de los precios al consumidor con respecto a los cambios de los precios de venta al por mayor. Ver las ecuaciones 4 en el texto. Los valores corresponden a las estimaciones de las regresiones que utilizan los precios domésticos expresados en dólares de los Estados Unidos e incluyen los efectos de tiempo fijo pero no los efectos de país fijo. Los estadísticos-t aparecen entre paréntesis.*

*a. La elasticidad de los cambios ascendentes fue menor que la que se estimó para los cambios descendentes.*

*Fuente: Cálculos del autor.*

## CUADRO 5

### Elasticidad de transmisión del precio, movimientos descendentes, 1976-94

Producto básico/producto Ecuación 4a Ecuación 4b Ecuación 4c

Carne/carne	0.113 (0.85)	-0.069 (-0.56)	0.112 (0.48)
Café/café	0.048 (0.23)	0.663 (2.87)	-0.230 (-1.71)
Petróleo/combustible	-0.159 (-0.68)	0.255a (1.18)	0.274 (1.80)
Petróleo/gasolina	0.061 (0.36)	0.394 (1.60)	0.287 (2.76)
Arroz/roz	0.008 (0.04)	0.369 (1.90)	-0.127 (-0.60)
Azúcar/azúcar	-0.325 (-3.03)	0.248a (5.31)	0.062 (0.10)
Trigo/pan	0.141 (1.63)	-0.159 (-1.02)	0.186 (1.51)

*Nota:* Los países son Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón y Estados Unidos. La ecuación 4a estima las elasticidades de los precios al consumidor con respecto a los cambios de los precios mundiales. La ecuación 4b estima las elasticidades de los precios al por mayor con respecto a los cambios de los precios mundiales. La ecuación 4c estima las elasticidades de los precios al consumidor con respecto a los cambios de los precios al por mayor. Ver las ecuaciones 4 en el texto. Los valores son estimaciones para las regresiones que utilizan los precios domésticos expresados en dólares de los Estados Unidos e incluyen los efectos de tiempo fijo pero no los efectos de país fijo. Los estadísticos-t aparecen entre paréntesis.

a. La elasticidad para los cambios ascendentes fue menor de la que se estimó para los cambios descendentes.

*Fuente:* Cálculos de autor.

el rango inferior de los valores de la elasticidad reportados por Goldberg y Knetter (1997) para una muestra de productos industriales.<sup>1</sup> Finalmente, los cambios de los precios domésticos han estado positivamente asociados con los cambios de los salarios domésticos (ver apéndice B para los detalles). Esta correlación fue más elevada para trigo/pan y petróleo/combustible debido a que los costos de trabajo y procesamiento son claramente mayores para esos productos básicos que para los demás.

## EXPLICACIONES DE LA RESPUESTA ASIMÉTRICA DE LOS PRECIOS DOMÉSTICOS

¿Cuáles son las fuentes de la respuesta asimétrica de los precios domésticos a los cambios de los precios mundiales de productos básicos? Hay muchas explicaciones posibles que dependen de un modelo de comercio competitivo carente de fricciones. Esas explicaciones también deben cubrir todas las fases de procesamiento porque el incremento de los márgenes se ha evidenciado no sólo entre los precios de venta al por mayor mundiales y domésticos sino también entre los precios domésticos al por mayor y al consumidor. Los tres explicaciones más populares son la presencia de restricciones comerciales en los principales mercados al consumidor, el aumento de los costos de procesamiento que actúa como cuello de botella en el comercio de productos básicos, y los cambios diferenciales de la productividad en las diversas

fases de procesamiento a través del tiempo. Esta sección describe esas tres explicaciones y comenta sus limitaciones.

La primera explicación se basa en la existencia de restricciones comerciales en la mayoría de los países industriales y ha sido usada por muchos autores interesados en explicar la transmisión asimétrica de las tasas de cambio (ver Knetter 1993). Esta explicación plantea que, en presencia de limitaciones obligatorias a la cantidad en los mercados de exportación, el descenso de los precios mundiales de los productos básicos no se transmite a los precios domésticos porque no hay ningún incentivo para que los exportadores estimulen la demanda final reduciendo sus precios de venta. En cambio, los exportadores aumentan sus márgenes. A primera vista, esta teoría tiene el respaldo empírico del incremento de los márgenes entre los precios al por mayor mundiales y domésticos que ya presentamos (hasta del 45 por ciento durante 1975-94) y de las numerosas barreras a la importación que enfrentaron los exportadores de productos básicos en los mercados de consumidores. El uso de instrumentos específicamente diseñados para proteger a los productores domésticos de la reducción de los precios mundiales también reforzó la transmisión asimétrica de los precios mundiales de los productos básicos. Quizás los ejemplos más notorios sean los gravámenes y los aranceles variables que se adoptaron como parte de la política agrícola europea, pero también se pueden encontrar ejemplos en otros países industriales y mercados de productos básicos.

1. Estos resultados se pueden obtener solicitándolos al autor.

Casi todos los principales países productores de cereales han utilizado un esquema doble para separar los precios domésticos al consumidor de los precios internacionales. Desde 1967, la comunidad europea ha seguido un sistema doble de precios para los cereales, que mantiene los precios domésticos a niveles inferiores a los del mercado mundial. En Canadá se ha adoptado una política similar. Japón mantiene un diferencial entre los precios del arroz que pagan los consumidores y los precios que reciben los productores mediante enormes subsidios a los consumidores. Aún en los Estados Unidos se ha seguido un sistema de precios doble en ciertas épocas (ver Mitchell y Duncan 1987 para una descripción más completa).

La segunda explicación de la respuesta asimétrica de los precios domésticos es que los exportadores y los vendedores al por mayor enfrentan una serie de restricciones internas cuando desean incrementar sus ventas. Por ejemplo, Foster y Baldwin (1986) presentan un enfoque que utiliza una tecnología de comercialización de proporciones fijas que se requiere para vender los productos en los mercados extranjeros. Este enfoque predice que el descenso de los precios mundiales sólo se transmite de manera imperfecta a los precios domésticos debido a que, si las ventas existentes están limitadas por la capacidad de comercialización, los exportadores compensan el aumento de los costos de comercialización elevando sus precios de venta. Este incremento compensa parte del impacto inicial del descenso de los precios mundiales sobre los precios domésticos. Debido a que no existe una restricción similar para el aumento de los precios mundiales, es de esperar que se presenten más ajustes del precio doméstico cuando aumentan los precios mundiales que cuando disminuyen. Potencialmente, este enfoque del cuello de botella se puede aplicar a una variedad de costos, como los de procesamiento, distribución, comercialización y transporte, todos los cuales juegan un importante papel en la fijación de los precios domésticos de los mercados de productos básicos.

La tercera explicación popular supone que hay diferencias sistemáticas en las ganancias de productividad entre las actividades de producción, ventas al por mayor, procesamiento, y ventas al por menor. Es posible argumentar, por ejemplo, que la competencia extranjera ha dado lugar a mayores ganancias de productividad en el proceso de exportación que en las transacciones entre vendedores domésticos mayoristas y minoristas durante los últimos 25 años. En estas condiciones, la tendencia descendente de los precios mundiales se habría transmitido imperfectamente a los precios domésticos al consumidor, lo que habría llevado al incremento de los márgenes a través del tiempo. Obviamente, esta explicación es muy cercana a la que se basa en el enfoque del cuello de botella porque ambas suponen que los costos que se están incrementando (o que no están disminuyendo suficientemente rápido) limitan la expansión del comercio de productos básicos en algunas etapas de procesamiento.

¿Estas tres explicaciones ofrecen realmente una respuesta a la reacción asimétrica de los precios domésticos ante los cambios de los precios mundiales de productos básicos? Es difícil evaluar su poder explicativo en ausencia

de un modelo analítico capaz de encajar las explicaciones alternativas del comportamiento asimétrico. A falta de ese marco, simplemente confrontaré el incremento generalizado de los márgenes observado en la mayoría de los mercados de productos básicos durante los últimos 25 años con la evidencia empírica básica, en un esfuerzo por determinar un patrón general de las causas de la transmisión asimétrica en todos los mercados de productos básicos.

La hipótesis basada en las políticas restrictivas al comercio quizá no sea tan importante como aparece a primera vista. De hecho, las variaciones de las barreras al comercio parecen explicar relativamente bien las desviaciones persistentes de los niveles de precios de los productos básicos entre países, pero no explica sus cambios relativos a través del tiempo. Esta falta de poder explicativo se puede poner en evidencia mediante varios argumentos. Primero, los cambios de los márgenes entre los precios de venta al por mayor mundiales y domésticos (qué captarían en mejor forma el impacto de las políticas comerciales) siguieron el mismo patrón en todos los países consumidores incluidos en la muestra, pese a las diferencias sistemáticas de las políticas comerciales de estos países. Segundo, las diferencias de las políticas comerciales entre países, tal como son captadas por el efecto de país fijo, no fueron significativas en casi todas las regresiones que se presentaron en la sección anterior. Tercero, si esas políticas fueran la causa principal de la respuesta asimétrica de los precios domésticos, sería de esperar una fuerte correlación positiva entre los cambios de los márgenes y los cambios de los niveles de protección, tanto entre países como en cada país a través del tiempo. La debilidad de esta correlación es muy clara en Europa, Japón, Estados Unidos y Canadá donde, pese a los diferentes patrones de protección al comercio, los márgenes se movieron casi simultáneamente durante los últimos 20 años.

Las deficiencias del vínculo que se establece como hipótesis se hacen aún más evidentes por la baja correlación entre las tasas de protección efectiva y los márgenes. Las tasas actuales de protección efectiva tienen la ventaja de que captan los efectos de los aranceles y las barreras no arancelarias. Siempre es difícil obtener la medida exacta de la tasa de protección efectiva, aun en el caso de productos relativamente homogéneos como los alimentos. Las diferencias en la calidad de los productos cuyos datos de precios estaban disponibles y la existencia de datos sobre los márgenes de comercialización no son sino dos de los problemas asociados a la utilización del indicador más simple de la magnitud de distorsiones. Como se reporta en el Cuadro 6, sólo en el caso del azúcar estas dos variables —la tasa de protección efectiva y el margen— se movieron en la misma dirección en todos los mercados de consumidores entre 1986 y 1994. Finalmente, es ciertamente audaz pensar que los movimientos de las barreras al comercio contribuyeron significativamente al ascenso de los márgenes del café y el arroz en los Estados Unidos, hasta del 85 y del 112 por ciento, respectivamente, durante 1975–94, cuando sus tasas de protección efectiva fueron en promedio inferiores al 2 por ciento durante este período.

## CUADRO 6

### Cambios de los márgenes y de la tasas de protección efectiva en Europa, Japón y Estados Unidos entre 1986-88 y 1989-93

(por ciento)

*Producto básico e indicador Europa<sup>a</sup> Japón Estados Unidos*

Carne	Tasa de protección efectiva	17	-54 -	33
	Margen	7	6	6
Café	Tasa de protección efectiva	n.a.	n.a.	0
	Margen	23	33	45
Arroz	Tasa de protección efectiva	-33	-20	100
	Margen	6	-1	4
Azúcar	Tasa de protección efectiva	-38	-16	-49
	Margen	-13	-16	-34
Trigo	Tasa de protección efectiva	-36	-24	0
	Margen	9	1	7

*n.a. No aplicable.*

*a. Francia, Alemania, y Italia.*

*Fuente: Ingco (1995) para las tasas de protección efectiva y cálculos del autor para los márgenes entre los precios al consumidor mundiales y domésticos.*

El poder explicativo del enfoque del cuello de botella parece mayor que el de las políticas de protección. De hecho, los costos obligatorios de las ventas de productos básicos sesgarían la transmisión del precio simultáneamente en todos los países y, por tanto, es compatible con los efectos de tiempo fijo significativos que se encontraron en las regresiones. Sin embargo, los resultados estadísticos no implican necesariamente que los exportadores de productos básicos estuvieron limitados por los mayores costos de transporte, comercialización y procesamiento durante las últimas décadas. Los costos de transporte y de los seguros, que pueden constituir entre el 10 y el 20 por ciento del valor final de los productos básicos, siguieron una tendencia descendente durante los últimos 20 años. Atkin (1992) informa que los costos de transporte pueden explicar el 10 por ciento del precio en muelle de los cereales que han seguido una ruta comercial entre puertos eficientes que son utilizados por buques grandes (por ejemplo, desde Nueva Orleans a Rotterdam) y el 20 por ciento en una ruta menos eficiente. Por ejemplo, Amjadi y Yeats (1995) informan que la participación de estos costos en las exportaciones totales de los países en desarrollo descendió del 7.8 por ciento en 1970 al 5.8 por ciento en 1991. La evidencia internacional sobre los costos de comercialización y distribución es más limitada, pero la tendencia también ha sido claramente negativa en los Estados Unidos, donde descendió del 18 por ciento del producto interno bruto (PIB) en 1980 al 10 por ciento del PIB en 1994 (Council of Logistics Management 1996). El progreso tecnológico y las nuevas técnicas de administración han contribuido claramente en esta dirección. Entre muchos ejemplos, el intercambio electrónico de datos ha impulsado las actividades de compensación de mercados, y la técnicas justo a tiempo así como los nuevos instrumentos de protección de riesgos

(por ejemplo, los bonos de almacenamiento) han reducido los costos de consignación y de inventarios. Dadas estas tendencias descendentes, es muy improbable que estos costos hayan constituido una restricción obligatoria para las ventas de productos básicos y, por tanto, la causa principal de la respuesta asimétrica de los precios domésticos.

El enfoque del cuello de botella puede explicar parcialmente la transmisión asimétrica de los precios mundiales de los productos básicos a través del aumento de los costos de procesamiento, aunque su influencia está limitada por el tipo de productos básicos que se seleccionaron en este artículo. A diferencia de los costos de transporte y comercialización, de los costos de procesamiento se han incrementado a través del tiempo debido a los mayores salarios en los servicios de procesamiento, lo que explica en alguna medida el incremento de los márgenes entre los precios mundiales y domésticos observados en los principales mercados de consumidores durante las dos últimas décadas. Los mayores costos de procesamiento también pueden ser explicados por la mayor calidad de los productos de consumo, como la gasolina sin plomo y el café de alta calidad (robusta en vez de arábigo). Esta asociación también puede reflejar parcialmente la relación estimada positiva y significativa entre los salarios y los precios domésticos que se presenta en el apéndice B. No obstante, los costes del trabajo tienen que jugar un papel desproporcionado en las ventas para explicar totalmente la respuesta asimétrica de los precios al consumidor. Por ejemplo, el peso de los costos de procesamiento —medido por los costos medios del trabajo industrial en los seis países estudiados— en los precios domésticos al consumidor debería ser cuatro veces mayor que el de los

precios mundiales para compensar el incremento del 100 por ciento del margen promedio entre los precios mundiales y al consumidor en los mercados de productos básicos durante 1975-94.<sup>2</sup>

El diferencial de las ganancias de productividad a lo largo de las etapas de procesamiento también puede explicar parcialmente el incremento de los márgenes, sobre todo el margen entre la venta, los precios domésticos al por mayor y al consumidor. El argumento sería similar al que se expuso anteriormente debido a que puede reflejar un crecimiento más rápido de la productividad en las actividades transables frente al trabajo durante las últimas décadas. Sin embargo, como ya se enunció este argumento seguiría siendo parcial debido a que apenas explica el 45 por ciento del incremento de los márgenes entre los precios de venta al por mayor mundiales y domésticos, que tienen aproximadamente los mismos volúmenes no transables y transables.

A la luz de las salvedades a las explicaciones anteriores, se tienen que encontrar razones adicionales para el incremento de los márgenes. Entre las posibles alternativas, se puede considerar la influencia de las grandes compañías comerciales internacionales. Aunque este artículo no proporciona una respuesta definitiva, la posición estratégica de estas compañías entre compradores y vendedores y su concentración en unas pocas compañías hacen posible que éstas afecten los márgenes en la mayoría de los mercados de productos básicos. Morgan (1979) y Brown (1993) informan que seis o menos compañías comerciales controlan aproximadamente el 70 por ciento del comercio internacional total de los productos básicos cubiertos en este artículo. Por ejemplo, las exportaciones de cereales están controladas por cinco compañías: Cargill, Continental, André, Dreyfuss y Bunge-Born. Además, muchas de estas compañías están verticalmente integradas y, por tanto, pueden influir en los márgenes de venta al por mayor y al por menor. Por ejemplo, Cargill —la compañía comercial de cereales más grande del mundo— posee plantaciones, instalaciones del almacenamiento y buques alrededor del mundo.

Del mismo modo, muchas compañías petroleras no sólo realizan actividades de minería y refinación sino también un conjunto complejo de actividades que involucran la distribución a los vendedores al por mayor, el transporte, el mantenimiento de inventarios y la fijación del precio a los consumidores. Esos efectos serían compatibles con los efectos de tiempo fijo significativos que se encontraron en las regresiones que se presentaron anteriormente debido a que esas compañías participaban activamente en todos los mercados de consumidores de productos básicos durante el período considerado y, por tanto, podían influir sobre ellos simultáneamente. Por último, la evidencia preliminar del mercado de petróleo muestra una correlación alta y positiva entre las ganancias de las compañías petroleras más grandes de los Estados Unidos y el margen entre los precios al consumidor mundiales y

domésticos durante 1979-94 (*Fortune* varios números; las ocho compañías son Amoco, Ashland Oil, Atlantic Richfield, Chevron, Exxon, Mobil, Philips Oil y Texaco). Infortunadamente, este indicador no pudo ser probado para otros productos básicos debido a la ausencia de datos básicos sobre la mayoría de las compañías comerciales internacionales que por lo general no negocian en público y por ello no publican sus resultados.

El poder de mercado de las compañías comerciales puede ser un factor que contribuye a explicar el incremento de los márgenes observado durante los últimos 25 años, pero se necesita evidencia adicional difícil de conseguir para apoyar esta explicación. En particular, aún no es claro por qué esas compañías ejercerían su poder asimétricamente, en la forma que indican los resultados econométricos que hemos presentado. Existe, entonces, la necesidad de desarrollar un modelo analítico que incluya esos efectos. También se carece de evidencia empírica, debido principalmente al rechazo general de estas compañías a compartir información. Es sorprendente que las autoridades de política, los economistas y los consumidores no estén al tanto de las actividades de estas compañías, aunque a menudo sean más grandes que las economías en desarrollo y jueguen un papel determinante en la mayoría de las transacciones de productos básicos a escala mundial. La literatura académica actual así como las instituciones internacionales han ignorado tradicionalmente su existencia. Esa atención insuficiente explica parcialmente por qué el debate sobre esas compañías carece de enfoque y claridad y por qué existen varias concepciones erróneas acerca de lo que esas compañías hacen realmente y acerca de si sus actividades son una causa legítima de preocupación pública. Para algunas ideas que siguen esta línea de argumentación, ver Morisset (1997).

## COMENTARIOS FINALES

Prebisch (1950) y Singer (1950) hicieron énfasis en el ingreso relativamente bajo y en las elasticidades precio de la demanda de productos básicos hace casi 45 años. Este artículo da un paso adelante al señalar que la demanda final de estos productos no ha aumentado en los principales mercados de consumidores porque los descensos de los precios mundiales de los productos básicos no se transmitieron o se transmitieron imperfectamente a los precios domésticos al consumidor. En cambio, los movimientos ascendentes de los precios mundiales se transmitieron claramente a los precios domésticos. Esta asimetría es muy clara, durante los últimos 25 años, en todos los principales mercados de productos básicos y países consumidores que se estudiaron en este artículo. Como resultado de esta asimetría, el margen entre los precios mundiales de los productos básicos y los precios domésticos al consumidor ha aumentado a través del tiempo, en cerca del 100 por ciento en promedio durante 1975-94 para los siete productos básicos que aquí se analizan.

2. La ecuación 1 se modificó de la manera siguiente:  $\Delta \mu_j = \Delta p_j - \alpha \Delta (ep^*) - (1 - \alpha) \Delta w_j$ , donde  $w_j$  se define como el costo medio unitario del trabajo en el país receptor  $j$  y  $\alpha$  es la ponderación del precio mundial del producto básico en la función de producción. El valor del parámetro  $\alpha$  ser en promedio tan bajo como 0.2 para eliminar el incremento del margen entre los precios mundiales y domésticos de los mercados de productos básicos observaron durante 1975-94. Estos resultados se pueden solicitar al autor.

Las explicaciones de ese patrón aún no se han examinado exhaustivamente en la literatura económica actual. Este artículo ha revisado algunas posibles explicaciones de la asimetría en la transmisión de los precios, incluidos los cambios de las políticas comerciales, de los costos de transporte y de los seguros, y de los costos de comercialización y procesamiento. Éste era el enfoque más lógico en ausencia de un marco analítico general. Sin embargo, ninguna de esas explicaciones puede aclarar plenamente la respuesta asimétrica de los precios domésticos, aunque los cambios de la política comercial y de los costos de procesamiento pueden haber ejercido alguna influencia a través del tiempo. Muchos países han utilizado una estrategia de doble precio para proteger a sus productores contra los descensos de los precios mundiales de los productos básicos, y los costos de procesamiento se han estado elevando debido a los mayores salarios de los países de destino. No obstante, la localización del país donde se realiza la transacción entre compradores y vendedores no parece ser muy importante debido a que los márgenes han aumentado de manera homogénea en todos los mercados durante las dos últimas décadas.

Este artículo constituye un punto de partida para futuras investigaciones. Aunque se ha hecho algún progreso, aún no se entienden muy bien las causas del incremento de

los márgenes. Las posibles direcciones para entender mejor la respuesta asimétrica de los precios domésticos deben incluir un examen más detallado de la posible respuesta diferencial ante los cambios transitorios y permanentes de los precios mundiales de los productos básicos. Froot y Klemperer (1989) muestran qué modelo con consumidores que modifican sus costos lleva a que los productores respondan de manera diferente a los cambios transitorios y permanentes de los costos. También se debe prestar atención adicional a los cambios en las transacciones entre productores y vendedores al por mayor, y entre vendedores al por mayor y consumidores, producto por producto y país por país. Ese análisis detallado representa un desafío pero puede ser necesario para entender las causas del poder de mercado y, de haberlas, la fase de procesamiento en la que es probable que éstas predominen. Finalmente, este esfuerzo debe incluir un análisis de las compañías comerciales internacionales que aun son ampliamente ignoradas por la literatura académica predominante en el comercio internacional y en las preocupaciones reales de agencias multilaterales tales como la Organización Mundial del Comercio y el Banco Mundial. La comprensión del papel y de las funciones de los intermediarios en el comercio internacional productos básicos constituye claramente un área que requiere mucha más investigación.

## APÉNDICE A FUENTES DE DATOS Y DEFINICIONES

### Precios domésticos al consumidor

*Canadá:* índice de precios al consumidor, 1970 y 1975-94. Fuente: Estadísticas del Canadá.

*Francia:* índice de precios al consumidor, 1964-94 excepto combustible (1971-94). Fuente: INSEE a y b.

*Alemania:* Índice de precios al consumidor, 1966-94, con excepción del arroz, que no estaba disponible. Fuente: Statistisches Bundesamt.

*Italia:* índice de precios al consumidor, 1960-94. Fuente: ISTAT a y b.

*Japón:* índice de precios al consumidor, 1970-94. Fuente: Banco de Japón y Oficina de Estadísticas del Gobierno del Japón.

*Estados Unidos:* índice de precios al consumidor, 1960-94, excepto café (1969-94), arroz (1978-94) y azúcar (1970-94). Fuente: U.S. Bureau of Labor.

### Precios domésticos al por mayor/al productor

*Canadá:* índice de precios al productor, 1970-94, excepto café, combustible, gasolina, arroz y azúcar (1980-94). Fuente: Estadísticas del Canadá.

*Francia:* índice de precios de venta al por mayor, 1970-94. Fuente: INSEE a y b.

*Alemania:* Índice de precios al productor, 1970-94, con excepción del arroz, que no estaba disponible. Fuente: Statistisches Bundesamt.

*Italia:* índice de precios de venta al por mayor, 1970-90, excepto café (índice de precios de importación). Fuente: ISTAT a y b.

*Japón:* índice de precios de venta al por mayor, 1970-94, excepto café, gasolina, y azúcar (índice de precios de importación). Fuente: Banco del Japón y Oficina de Estadísticas del Gobierno del Japón.

*Estados Unidos:* índice de precios al productor, 1970-94, excepto café (1969-94), arroz (1978-94), y azúcar (1970-94). Fuente: U.S. Bureau of Labor.

### Precios internacionales de productos básicos

Fuente para todos los precios internacionales de productos básicos: Datos del Banco Mundial.

*Carne:* Todos los orígenes, puertos de Estados Unidos, centavos de dólar US/libra.

*Café:* Todo tipo de café, Nueva York, centavos de dólar US/libra.

*Petróleo crudo (petróleo):* Precio promedio del crudo, dólares US/barril.

*Arroz:* Estados Unidos, Nueva Orleans, dólares US/ tonelada métrica.

*Azúcar:* Caribe, Nueva York, centavos de dólar US/libra.

*Trigo:* Estados Unidos, puertos del golfo, dólares US/bushel.

## APÉNDICE B

### RESULTADOS DE LA REGRESIÓN DE LA MUESTRA DE SEIS PAÍSES, 1976-93

Producto básico/producto	Modelo General		Modelo con variables dummy para los cambios ascendentes y descendentes de los precios			
	Ecu. 3a	Ecu. 3b	Ecu. 3c	Ecu. 4a	Ecu. 4b	Ecu. 4c
<i>Carne/carne</i>						
Cambios de los precios mundiales ( $\Delta p^*$ )	0.204 (2.54)	0.365 (4.44)				
Cambios ascendentes de los precios mundiales ( $\Delta p_1^*$ )				0.281 (2.31)	0.394 (5.62)	
Cambios descendentes de los precios mundiales ( $\Delta p_2^*$ )				0.113 (0.85)	-0.069 (-0.56)	
Cambios de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p_w$ )			0.378 (4.26)			
Cambios ascendentes de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p_w$ )						0.464 (4.08)
Cambios descendentes de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p_w$ )						0.112 (0.48)
Cambios de los salarios ( $\Delta w$ )	0.269 (2.35)	0.229 (1.95)	0.204 (1.86)	0.253 (2.18)	0.163 (1.32)	0.182 (1.66)
$R^2$ ajustado	0.0141	0.240	0.235	0.137	0.369	0.239
<i>Café/café</i>						
Cambios de los precios mundiales ( $\Delta p^*$ )	0.103 (3.78)	0.754 (5.02)				
Cambios ascendentes de los precios mundiales ( $\Delta p_1^*$ )				0.151 (0.79)	0.832 (3.90)	
Cambios descendentes de los precios mundiales ( $\Delta p_2^*$ )				0.048 (0.23)	0.663 (2.87)	
Cambios de los precios de venta al por mayor ( $\Delta w^*$ )			0.393 (6.08)			
Cambios ascendentes de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p_w$ )						0.014 (0.14)
Cambios descendentes de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p_w$ )					-0.230 (-1.71)	0.121 (1.71)
Cambios de los salarios ( $\Delta w$ )	0.287 (1.51)	0.189 (0.88)	0.355 (1.90)	0.283 (1.49)	0.183 (0.85)	0.320 (1.86)
$R^2$ ajustado	0.028	0.243	0.032	0.019	0.237	0.043
<i>Petróleo/combustible</i>						
Cambios de los precios mundiales ( $\Delta p^*$ )	0.073 (0.48)	0.203 (1.47)				
Cambios ascendentes de los precios mundiales ( $\Delta p_1^*$ )				0.292 (1.29)	0.155 (0.75)	
Cambios descendentes de los precios mundiales ( $\Delta p_2^*$ )				-0.159 (-0.68)	0.255 (1.18)	
Cambios de los precios de venta al por mayor ( $\Delta w^*$ )			0.329 (2.97)			
Cambios ascendentes de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p_w$ )						0.325 (2.15)
Cambios descendentes de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p_w$ )						0.338 (1.80)
Cambios de los salarios ( $\Delta w$ )	0.477 (2.20)	-0.316 (-1.60)	0.582 (2.87)	0.462 (2.14)	-0.312 (-1.58)	0.581 (2.75)
$R^2$ ajustado	0.052	0.031	0.136	0.059	0.021	0.126
<i>Petróleo/gasolina</i>						
Cambios de los precios mundiales ( $\Delta p^*$ )	0.228 (2.10)	0.459 (2.92)				
Cambios ascendentes de los precios mundiales ( $\Delta p_1^*$ )				0.385 (2.37)	0.521 (2.20)	
Cambios descendentes de los precios mundiales ( $\Delta p_2^*$ )				0.061 (0.36)	0.394 (1.60)	
Cambios de los precios de venta al por mayor ( $\Delta w^*$ )			0.243 (3.61)			
Cambios ascendentes de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p_w$ )						0.301 (2.07)
Cambios descendentes de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p_w$ )						0.281 (2.76)
Cambios de los salarios ( $\Delta w$ )	0.241 (1.55)	-0.073 (-0.32)	0.296 (2.05)	0.230 (1.49)	-0.78 (-0.35)	0.300 (2.01)
$R^2$ ajustado	0.080	0.079	0.159	0.087	0.070	0.152
<i>Arroz/arroz</i>						
Cambios de los precios mundiales ( $\Delta p^*$ )	0.071 (0.45)	0.403 (2.89)				

Producto básico/producto	Ecu. 3a	Ecu. 3b	Ecu. 3c	Ecu. 4a	Ecu. 4b	Ecu. 4c
Cambios ascendentes de los precios mundiales ( $\Delta p_1^*$ )				0.147 (0.62)	0.445 (2.08)	
Cambios descendentes de los precios mundiales ( $\Delta p_2^*$ )				0.008 (0.04)	0.369 (1.90)	
Cambios de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p w_m$ )			0.214 (1.94)			
Cambios ascendentes de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p_1 w_m$ )						0.389 (2.71)
Cambios descendentes de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p_2 w_m$ )						-0.127 (-0.60)
Cambios de los salarios ( $\Delta w_m$ )	0.243 (1.11)	0.364 (1.83)	0.161 (0.74)	0.270 (1.32)	0.362 (1.81)	0.084 (0.38)
$R^2$ ajustado	0.08	0.135	0.047	0.08	0.126	0.073
<i>Azúcar/azúcar</i>						
Cambios de los precios mundiales ( $\Delta p^*$ )	0.229 (2.97)	0.691 (3.85)				
Cambios ascendentes de los precios mundiales ( $\Delta p_1^*$ )				0.115 (0.98)	0.020 (0.08)	
Cambios descendentes de los precios mundiales ( $\Delta p_2^*$ )				-0.325 (-3.03)	0.248 (5.31)	
Cambios de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p w_m$ )			0.187 (4.69)			
Cambios ascendentes de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p_1 w_m$ )						0.189 (2.06)
Cambios descendentes de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p_2 w_m$ )						0.062 (0.10)
Cambios de los salarios ( $\Delta w_m$ )	0.249 (2.26)	0.034 (0.13)	0.276 (2.72)	0.233 (2.11)	-0.064 (-0.26)	0.274 (2.69)
$R^2$ ajustado	0.159	0.144	0.261	0.166	0.237	0.254
<i>Trigo/pan</i>						
Cambios de los precios mundiales ( $\Delta p^*$ )	0.190 (3.20)	0.052 (0.48)				
Cambios ascendentes de los precios mundiales ( $\Delta p_1^*$ )				0.244 (2.64)	0.287 (1.74)	
Cambios descendentes de los precios mundiales ( $\Delta p_2^*$ )				0.141 (1.63)	-0.159 (-1.02)	
Cambios de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p w_m$ )			0.194 (3.32)			
Cambios ascendentes de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p_1 w_m$ )						0.198 (2.54)
Cambios descendentes de los precios de venta al por mayor ( $\Delta p_2 w_m$ )						0.186 (1.51)
Cambios de los salarios ( $\Delta w_m$ )	0.322 (3.81)	0.223 (1.45)	0.337 (4.05)	0.316 (3.70)	0.195 (1.128)	0.337 (4.03)
$R^2$ ajustado	0.258	0.020	0.264	0.255	0.046	0.256

*Nota:* Los seis países son Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón y Estados Unidos. Las ecuaciones 3a y 4a corresponden a la elasticidad de los precios al consumidor con respecto a los cambios de los precios mundiales. Las ecuaciones 3b y 4b corresponden a la elasticidad de los precios de venta al por mayor con respecto a los cambios de los precios mundiales. Las ecuaciones 3c y 4c corresponden a la elasticidad de los precios al consumidor con respecto a los cambios de los precios de venta al por mayor. Ver las ecuaciones 3 y 4 en el texto. Para cada producto básico/producto y cada ecuación hay 108 observaciones. Los estadísticos-t aparecen entre paréntesis.

*Fuente:* Cálculos de autor.

## REFERENCIAS

La palabra "procesado" se refiere a trabajos reproducidos informalmente que normalmente no están disponibles a través de los sistemas bibliotecarios.

Amjadi, Azita y Alexander Yeats. 1995. "Have Transport Costs Contributed to the Relative Decline of Sub-Saharan African Exports?" Policy Research Paper 1559 Policy Research Department, World Bank, Washington. D.C. Procesado.

Anderson, Kym y Rod Tyers. 1992. *Disarray in World Food Markets*. Nueva York: Cambridge University Press

Atkin, Michael. 1992. *The International Grain Trade*. Cambridge, U.K.: Woodhead Publishing Ltd.

Bank of Japan. Varios números. *Monthly Statistics of Japan*. Tokyo.

Brown, M. B. 1993. *Fair Trade*. Londres: Zed Books.

Council of Logistics Management. 1996. "Annual Conference Proceedings." Oak Brook, Ill. Procesado.

Fortune. Varios números. "The Fortune 500 Largest U.S. Industrial Corporations." Chicago: Time.

Foster, Harry y Richard Baldwin. 1986. "Marketing Bottlenecks and the Relationship between Exchange Rates and Prices." Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. Procesado.

Froot, Kenneth y Paul D. Klemperer. 1989. "Exchange Rate Pass-Through When Market Share Matters." *American Economic Review* 79 (4, septiembre): 637-54

Goldberg, Pinelopi K. y Michael Knetter. 1997. "Goods Prices and Exchange Rates: What Have We Learned?" *Journal of Economic Literature* 35 (3, septiembre): 1273-319.

Government of Japan Statistics Bureau. Varios años. *Japan Statistical Yearbook*. Tokyo.

Ingco, Melinda D. 1995. "Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay

- 
- Round: One Step Forward, One Step Back." Policy Research Paper 1500. Policy Research Department, World Bank, Washington, D.C. Procesado. International Monetary Fund. Varios números. *International Financial Statistics*. Washington, D.C.
- INSEE (Institut National de la Statistique et des Etudes Économiques). Varios números a. *Bulletin mensuel de statistique*. Paris.
- Varios números b. *Annuaire statistique de la France*. Paris.
- ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica). Varios números a. *Boletín mensile di statistica*. Roma.
- Varios números b. *Annuario statistico italiano*. Roma.
- Knetter, Michael M. 1992. "Is Price Adjustment Asymmetric? Evaluating the Market Share and Marketing Bottlenecks Hypothesis." NBER Working Paper 4170. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass. Procesado.
- 1993. "International Comparisons of Pricing-to-Market Behavior." *American Economic Review* 83 (3, junio). 473-86
- Mitchell, Donald O. y Ronald C. Duncan. 1987. "Market Behavior of Grain Exporters." *The World Bank Research Observer* 2 (1, enero): 3-21.
- Morgan, Dan. 1979. *Merchants of Grain*. Nueva York: Viking Press.
- Morisset, Jacques. 1997. "Unfair Trade: Empirical Evidence from Commodity Markets Over the Past 25 Years." Policy Working Paper 1815. Policy Research Department, World Bank, Washington, D.C. Procesado.
- Mundlak, Yair y Donald F. Larson. 1992. "On the Transmission of World Agricultural Prices." *The World Bank Economic Review* 6 (3, septiembre): 399-422
- Prebisch, Raúl. 1950. "The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems." *Economic Bulletin for Latin America* 7. Nueva York: United Nations.
- Singer, H. W. 1950. "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries." *American Economic Review* 15 (mayo). 473-85.
- Statistics Canada. Varios números. *Consumer and Price Indexes*. Ottawa.
- Statistisches Bundesamt. Varios números. *Statistisches Jahrbuch*. Wiesbaden.
- U.S. Bureau of Labor. Varios números. *Producer and Consumer Prices Index: Bureau of Labor Statistics Data*. Washington, D.C.
- World Bank. 1996. "Commodity Markets and the Developing Countries." *World Bank Quarterly* (mayo)
-

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

Gonzalo Alberto Valencia Barrera <sup>2</sup>

## 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<sup>3</sup>

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
Piñao	1.270	5.320	4	7	1.240	240	310
Quinchiná	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
VALLÉ	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
<b>TOTALES</b>	<b>90.471</b>	<b>400.141</b>	<b>1.185</b>	<b>677</b>	<b>78.723</b>	<b>36.020</b>	<b>64.064</b>

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 //	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	43
Génova	110	103	1	1	3	78	22	9
La Tebaida	5.003	1.848	1.763	719	645	1.976	2.144	709
Montenegro	2.496	1.236	357	678	212	1.300	814	477
Pijao	1.270	573	217	324	117	602	399	158
Quimbaya	1.991	1.339	159	345	130	1.329	330	187
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
<b>TOTALES</b>	<b>90.471</b>	<b>43.474</b>	<b>17.551</b>	<b>18.421</b>	<b>10.466</b>	<b>48.592</b>	<b>26.861</b>	<b>17.988</b>

// 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*<sup>4</sup> 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 <sup>5</sup>

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 incurrió 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,<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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

CONCEPTOS	CALDAS	QUINDÍO *	RISARALDA	TOLIMA	VALLE	TOTAL
<b>Vivienda</b>						
Número	354	3.523	1.622	337	812	6.648
Valor	2.412	24.301	6.774	1.132	4.917	39.536
<b>Beneficiaderos</b>						
Número	99	2.098	448	39	288	2.972
Valor	335	6.231	917	24	882	8.389
<b>Otras Construcciones</b>						
Número	35	1.237	181	47	124	1.624
Valor	101	4.293	367	26	290	5.077
<b>Total Inmuebles</b>						
Número	488	6.858	2.251	423	1.224	11.244
Valor	2.848	34.825	8.058	1.182	6.089	53.003
<b>Escuelas</b>						
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 **	
<b>Número encuestas:</b>	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
<b>Local:</b>						
Propio	1.469	273	21	137	320	2.220
Arrendado	3.167	527	17	558	416	4.585
No contesta	1.083	27	5	11	337	1.463
<b>Pérdidas</b>	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
<b>Ventas no realizadas entre enero 25 - abril 30</b>	148.256	18.733	2.846	16.249	12.930	199.013
<b>Empleados</b>	22.601	12.328	2.865	2.115	3.183	43.092
<b>Seguro:</b>						
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.<sup>8</sup>

### 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\$2,5 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	DIRECTOS	COSTOS INDIRECTOS	TOTAL	PARTICI- PACIÓN %
<b>SECTORES PRODUCTIVOS:</b>	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
<b>Industria, Comercio y Servicios:</b>	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
<b>SECTORES SOCIALES</b>	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
<b>INFRAESTRUCTURA</b>	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
<b>MEDIO AMBIENTE</b>	584	4.259	4.842	0,18
Deslizamientos	584	-	584	0,02
Rellenos sanitarios	-	4.259	4.259	0,16
<b>TOTALES</b>	<b>2.434.794</b>	<b>283.854</b>	<b>2.718.648</b>	<b>100,00</b>

\* 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,<sup>9</sup> 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

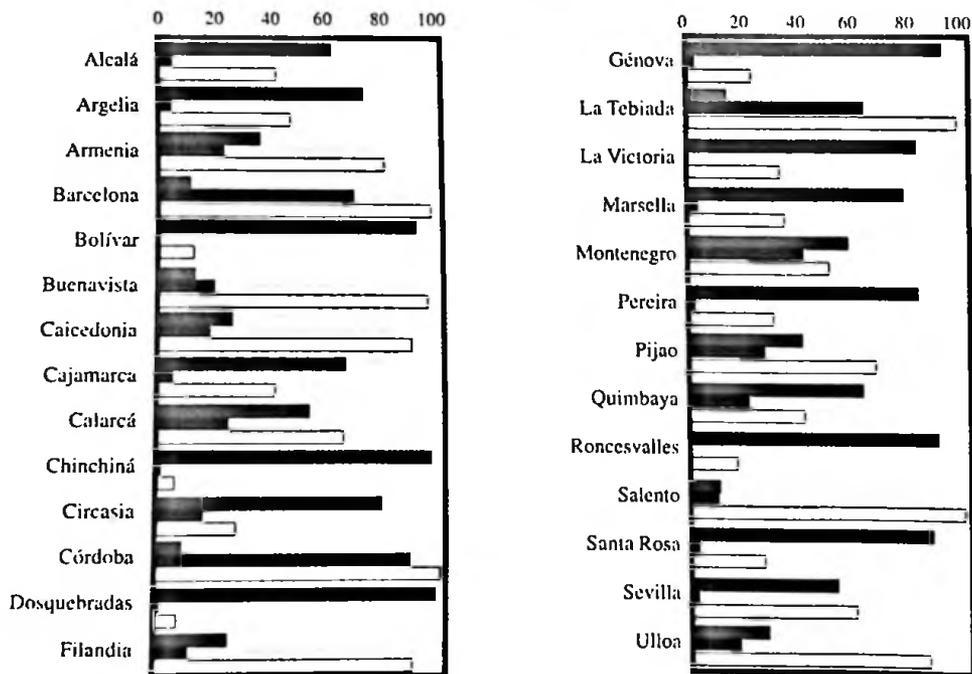
**Manzanas registradas por DANE y predios evaluados por Ministerio de Desarrollo Económico según municipios**

MUNICIPIOS	MANZANAS REGISTRADAS	PREDIOS EVALUADOS 1/	MUNICIPIOS REGISTRADAS	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	3.427
Calarcá	532	9.360	Roncesvalles	39	209
Chinchiná	434	6.948	Salento	95	1.103
Circasia	225	3.714	Santa Rosa de Cabal	514	7.109
Córdoba	66	392	Sevilla	398	11.094
Dosquebradas	1.633	30.863	Tuluá (Barragán)	3/	13
Filandia	104	1.269	Ulloa	30	40
Génova	125	1.248	<b>TOTALES</b>	<b>11.758</b>	<b>253.981</b>

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,

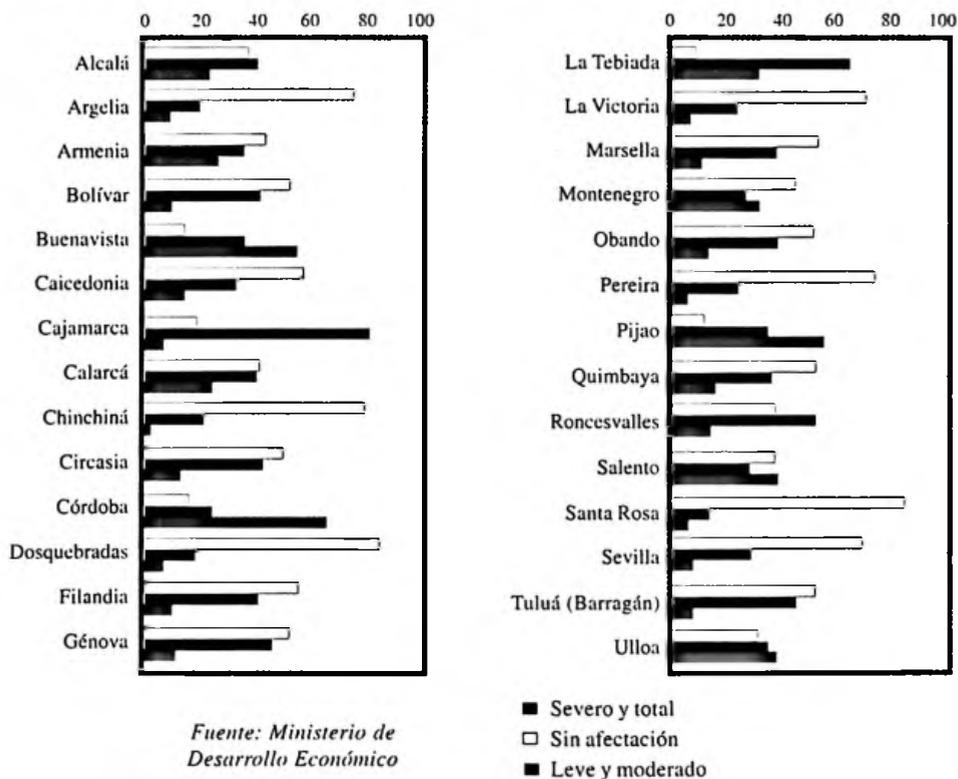
Terminal de Transportes, etc.) y su actividad económica se resintió, aspectos que no fueron dramáticos en otras poblaciones como Pereira, Dosquebradas y Santa Rosa de Cabal, que a pesar de la tragedia siguieron su curso normal. De ahí que se haya escogido a Armenia como la ciudad sede para acometer el 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,<sup>10</sup> 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).<sup>11</sup>

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

### 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.

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.<sup>12</sup>

La declaratoria de la emergencia fue avalada por la Corte Constitucional<sup>13</sup> 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.

### Región de influencia

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

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*,<sup>15</sup> 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,<sup>16</sup> 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	67.591	5

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

### Apropiaciones del presupuesto nacional:<sup>17</sup>

a. En la vigencia de 1999: \$971.854.<sup>18</sup>

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 Estado<sup>19</sup>

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,<sup>20</sup> 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*<sup>21</sup>

## 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:<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup>

## 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;<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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 complementarían 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 <sup>26</sup>

- 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:<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup>
- 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 desastre<sup>29</sup> 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 tendrán una vigencia de 10 años gravables y sus porcentajes se aplicarán 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.<sup>30</sup>

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 si 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*,<sup>31</sup> 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,<sup>32</sup> 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 si 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.<sup>33</sup>

## La Ley 608 de agosto 8 de 2000 –Ley Quimbaya

Ante la inexequibilidad 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 inexequible, 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).<sup>34</sup> En ella se incorporaron una nueva estructura de exenciones tributarias y el cobro del impuesto del *dosXmit* 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 inexequible 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 2ª.

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.<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup> 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,<sup>37</sup> 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](http://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 caracterizasen 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 FOREC<sup>38</sup> o a través de la adopción de mecanismos de inspección, control y vigilancia, bien fuesen emprendidos por entidades neutrales 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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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)

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

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

**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.<sup>41</sup>

**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.<sup>42</sup>

**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:**<sup>43</sup> 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*.<sup>44</sup> 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*,<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

### 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<sup>47</sup>. 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 existen 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*,<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup> 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:<sup>52</sup>

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.<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup>

... 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, ver: 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, ver: 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.<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup> 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,<sup>57</sup> 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 FOCAFÉ<sup>55</sup> 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 Pider, *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

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

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 cafetera<sup>59</sup> 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 FORECAFE 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 cafetera<sup>60</sup>, 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.<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup>

## 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 inducidos 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 zona 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*,<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup>

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.<sup>65</sup>

- *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 presupuestal<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup> De manera que se han comprometido recursos por cerca del 91% del presupuesto inicial aforado del FOREC para el periodo 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 Chinchiná 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		
"	Ohando	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	
<b>TOTALES</b>		<b>1.274.567</b>	<b>35.746</b>	<b>1.309.452</b>

\* 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.<sup>68</sup> 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 QUINDÍO 1/	PEREIRA	MPIOS RISARALDA	MUNICIPIOS DEL VALLE	MUNICIPIOS DEL TOLIMA	CHINCHINÁ CALDAS	TOTAL	COMPOSICIÓN RELATIVA
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	32.179	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	-	67.465	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
<b>TOTALES</b>	<b>609.630</b>	<b>359.380</b>	<b>168.959</b>	<b>52.130</b>	<b>72.950</b>	<b>15.858</b>	<b>8.360</b>	<b>1.287.267</b>	<b>100,00</b>
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 (\$21.1 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 conformes 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 de convalidación de los proyectos financiados, los intereses prevalecientes de algunas de las ONG's zonales y 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 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 Marsella (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
Comité de Gestión Colombiana de ONG's	324	Monitoreo a la reconstrucción y acompañamiento social
Comité de 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 información 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
<b>TOTALES</b>	<b>297.599</b>	

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 República<sup>69</sup> o si las previsiones del recaudo del impuesto del dosXmil resultasen subestimadas<sup>70</sup> o que una eventual inexecutable 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,<sup>71</sup> 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)<sup>72</sup> 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 apropiarán para el 2001, lo que elevaría el presupuesto de la reconstrucción a la suma de \$1.77 billones.<sup>73</sup>

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 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 desinfló el dos por mil*, página 20<sup>a</sup>, 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 peligró*, 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, sobretudo 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
Beneficiarios 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	Beneficiarios	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/ Beneficiarios 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 <sup>74</sup> 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
<b>TOTALES</b>	<b>13.915</b>	<b>71.280</b>	<b>10.815</b>	<b>96.010</b>	<b>490.618</b>

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.

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.<sup>75</sup>

## El monitoreo y la veeduría del proceso

En su primer informe de monitoreo la Universidad del Quindío <sup>76</sup> 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,<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup> 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.<sup>79</sup> 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.<sup>80</sup>

## 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,<sup>81</sup> e incluso para zonas en conflicto,<sup>82</sup> 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.<sup>83</sup> 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 gobernabilidad<sup>84</sup> 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.<sup>85</sup>

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 Avila, 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,<sup>86</sup> 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:<sup>87</sup> 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 FOREC.<sup>88</sup> 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.<sup>89</sup> 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.<sup>90</sup>

Concomitante con lo anterior, la marcha del proceso de la reconstrucción se ha visto entorpecida por factores de inexperiencia,<sup>91</sup> exclusión e incompreensión. 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.<sup>92</sup> En cuanto a la incompreensión, 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 incompreensión 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.<sup>93</sup>

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 turgurización 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,<sup>94</sup> 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.<sup>95</sup> 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 quieran 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 se 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.<sup>96</sup> 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,<sup>97</sup> ya que con esa suma, a juicio de algunos críticos, habría sido posible

94. El fenómeno de la tugarización 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.<sup>98</sup>

Un blanco más de las críticas son las propias gerencias zonales, a las que se les tilda de desplazar el empleo regional,<sup>99</sup> 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.<sup>100</sup> 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 Familiar) 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.<sup>101</sup> 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.<sup>102</sup>

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 posibilitase un desarrollo sostenido.<sup>103</sup> 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 irrigaron 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,<sup>104</sup> 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.<sup>105</sup>

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](http://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.<sup>106</sup>

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.<sup>107</sup> 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.<sup>108</sup> 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 cenicienta 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.

# Repercusiones económicas e institucionales del narcotráfico en Colombia

Roberto Steiner  
Alejandra Corchuelo

## INTRODUCCIÓN

La influencia del narcotráfico en la economía y en la sociedad colombiana es innegable. La exportación de drogas ilícitas (DI) le reporta a Colombia una cantidad nada despreciable de divisas. Además, los gastos domésticos de los propietarios de dichos ingresos tienen efectos sectoriales y regionales que no son despreciables. En este trabajo se lleva a cabo una cuidadosa revisión de la literatura especializada en los efectos económicos del narcotráfico. Se muestra que, con absoluta seguridad, los efectos económicos colaterales del narcotráfico —la “enfermedad holandesa”, el contrabando, la concentración de tierras, el desestímulo a la inversión nacional y extranjera y la alteración de diversos precios relativos claves— superan con creces los efectos positivos que suelen resaltarse en la prensa no especializada.

Por supuesto, los efectos del narcotráfico distintos a los estrictamente económicos son totalmente perversos. Las DI han jugado un papel clave en convertir a Colombia en uno de los países más violentos del mundo, donde las prácticas corruptas pululan y donde la administración de justicia funciona de manera muy precaria. Además, el narcotráfico ha fortalecido a los actores más violentos del conflicto armado que ha vivido Colombia desde hace más de cuarenta años. Como si ello fuera poco, el gobierno colombiano destina un elevado porcentaje del presupuesto nacional a combatir el flagelo en todas sus manifestaciones, desatendiendo obligaciones claves en términos de salud, educación e infraestructura.

Cualquier evaluación objetiva del tema tiene que concluir en que, más allá de algunos beneficios económicos de corto plazo, Colombia es quizás la principal víctima del negocio de las drogas ilícitas.

## EL TAMAÑO DEL NEGOCIO: FANTASÍAS Y REALIDADES

La condición ilícita del narcotráfico y la consecuente ausencia de registros estadísticos ciertos y confiables ha dado pie a grandes especulaciones en torno a la dimensión de los niveles de producción, consumo y ganancias que se generan en este negocio.

Muchas de las cifras que se manejan por parte de distintos organismos, funcionarios y medios periodísticos, han logrado popularizarse, creando una imagen distorsionada de la real dimensión de la actividad del narcotráfico y, por sobre todo, de sus alcances y efectos sobre los países productores y consumidores. Se trata de cifras cuya metodología de cálculo y fuentes de información nunca se hacen explícitas.

Se mencionan cifras sobre la magnitud del mercado mundial de drogas del orden de US\$500 mil millones y de US\$100 mil millones para el de Estados Unidos.<sup>1</sup> En un artículo de *The Economist*, un senador de los Estados Unidos aseguraba que su país realizaba importaciones del orden de 2.500 toneladas de cocaína al año, cifra con la que justificaba las políticas anti-drogas de los Estados Unidos.

Naturalmente, Colombia, como país productor y exportador de drogas, no escapa a estas populares extravagancias. Recientemente en una revista colombiana se difundía una información según la cual «los narcos colombianos han aumentado sus exportaciones de coca de unas 600 toneladas al año, a 1000 toneladas.»<sup>2</sup> Por su magnitud y especialmente por su crecimiento, tales cifras permiten sustentar un fracaso en la política de lucha contra el narcotráfico.

Frente a un mercado mundial de dimensiones como las anotadas y una producción exportable tan

1. Ver Thourni (1999a).

2. Ver La Nota (1999, pág.66)

voluminosa, no es de extrañar que se arrojen cifras de utilidades del narcotráfico colombiano de magnitudes desproporcionadas. Steiner (1997) referencia artículos en los que se mencionan estimativos que van desde los US\$18.000 millones a los US\$25.000 millones de ganancias anuales por venta de drogas ilícitas (DI) por parte de colombianos. En 1995, utilidades de US\$25.000 millones equivaldrían al 31% del PIB de Colombia!

Lo anterior explica en parte el hecho de que en varios análisis sobre la economía colombiana -tanto de autores extranjeros como nacionales- se haya asegurado que las drogas se constituyen en la principal fuente de divisas para la economía y que, por tanto, son los dineros del narcotráfico los que han permitido una economía estable, con aceptables tasas de crecimiento. Se ha postulado que la senda evolutiva contemporánea de la economía colombiana está orientada y determinada por los dineros del narcotráfico y que Colombia no tendría una economía viable si no contara con esta actividad.

Estas consideraciones desestiman diversos estudios que demuestran cómo una política económica gradual, prudente, ausente de sobresaltos y dictaminada por tecnócratas -no por políticos- es lo que ha permitido la estabilidad macroeconómica que generalmente ha ostentado Colombia. Peor aun, desestiman los resultados de trabajos de naturaleza más académica, de acuerdo a los cuales el negocio de las DI, aunque importante, de manera alguna alcanza las cifras que frecuentemente se mencionan en la prensa no especializada.

## Utilidades del narcotráfico

Como actividad económica, el narcotráfico comprende distintas fases que van desde la producción y transformación de la droga, pasando por la compra y consumo de bienes intermedios o insumos, hasta su comercialización interna y externa, al por mayor y al por menor. Ya que su principal mercado lo constituye el consumo externo, es una actividad orientada hacia las exportaciones. Las ganancias dependen de los precios internacionales y de la demanda. La condición de ilegalidad incrementa las ganancias ya que el riesgo en que se incurre en las distintas fases de la cadena

de comercialización se traduce en un mayor valor agregado de ellas.

No sólo por su carácter ilícito sino también por la misma complejidad del negocio y la presencia de múltiples agentes en las distintas fases de la actividad, la estimación de los ingresos derivados del narcotráfico es una tarea compleja. A pesar de ello, diversos investigadores, incluidos colombianos<sup>3</sup> y norteamericanos<sup>4</sup>, se han embarcado en la compleja tarea de cuantificar el negocio de las DI. Estos estudios —si bien emplean supuestos y metodologías diferentes—, coinciden en señalar que las fantasiosas cifras de producción y de ganancias que han logrado popularizarse están muy alejadas de la realidad.

## Estudios de demanda

Entre los estudios realizados por organismos norteamericanos, sobresale el de ABT Associates para la Office of National Drug Control Policy (1997). Se trata de un análisis del mercado de las drogas ilícitas en los Estados Unidos, el cual provee estimativos sobre el número de usuarios (ocasionales y adictos), el volumen consumido y el gasto en drogas efectuado por los consumidores estadounidenses<sup>5</sup>. Por ser los Estados Unidos el mayor mercado de cocaína<sup>6</sup> y Colombia el principal abastecedor del mismo -los últimos reportes ratifican a Colombia como el mayor exportador de cocaína hacia dicho país (alrededor de un 70%)<sup>7</sup>— dicho estudio resulta particularmente relevante para los propósitos que acá se persiguen.

En el *Cuadro 1* se presentan los resultados reportados por la ABT Associates para el caso de la cocaína. Se observa que el consumo anual de cocaína osciló entre las 289 y las 386 toneladas entre 1988 y 1995, con una ligera tendencia hacia su reducción. Estas cifras están verdaderamente alejadas de las 2.500 toneladas que mencionaba el senador y de las 1.000 toneladas a que se hacía referencia en la revista colombiana.<sup>8</sup>

Para poder estimar los ingresos de los narcotraficantes colombianos en el mercado de la cocaína de Estados Unidos es necesario establecer su participación en la compleja red de distribución de la droga. En la gran mayoría de estudios que guardan cierto grado de consistencia y rigurosidad sobre el tema, se acepta que en los Estados Unidos los exportadores colombianos tan sólo controlan el mercado *al por*

3. En particular, Gómez (1990), Kalmanovitz (1995), Steiner (1997) y Rocha (1999).

4. Office of National Drug Control Policy (1997).

5. El trabajo abarca tanto el mercado de la cocaína como los de marihuana, heroína y otras drogas ilícitas. A partir de encuestas y entrevistas con consumidores, se estima el número de usuarios adictos y ocasionales y la cantidad típicamente consumida por unos y otros. Los precios al por menor provienen de información recogida en la calle por agentes encubiertos.

6. De acuerdo con las incautaciones de cocaína efectuadas en los Estados Unidos, que superaban entre 11 y 6 veces a los de Europa, Steiner (1997) estima que el mercado estadounidense corresponde aproximadamente al 90% del mercado mundial de esta droga.

7. Ver Thoumi (1999a).

8. De hecho, un informe oficial de las autoridades norteamericanas (NNICC-DEA, 1997) señalaba que en 1996 la introducción de cocaína al mercado de Estados Unidos ascendía a 340 toneladas.

**CUADRO 1**  
**Consumo de cocaína en Estados Unidos**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Usuarios (millones)								
Adictos	3.6	3.4	3.2	3.0	3.1	3.3	3.2	3.3
Ocasionales	6.0	5.3	4.6	4.5	3.5	3.3	2.9	3.0
Gasto (US\$ billones corrientes)	51.8	49.7	47.4	41.3	38.1	37.1	35.4	37.1
Consumo (toneladas)	383	386	296	309	289	289	296	304

*Fuente: INSCR (1997)*

*mayor.* Se argumenta que los narcotraficantes de origen colombiano no sólo participan en la producción de drogas ilícitas sino que han logrado desplazar del proceso de transporte y de distribución de la droga al por mayor en el mercado de Estados Unidos a narcotraficantes de otras nacionalidades. De esta forma, han logrado captar un componente del valor agregado de la actividad que, por su alto riesgo, significa mayores márgenes de utilidad.

Debido a la extensión y dispersión de los mercados, el mercado al por menor es mucho más segmentado y atomizado. Por lo general, es controlado por grupos pequeños o bandas de personas y un gran número de intermediarios que o bien no son colombianos o son colombianos que no residen en Colombia. El valor agregado generado en la distribución al por menor no es, por tanto, fuente de ingresos para los narcotraficantes colombianos. En consecuencia, el precio al por mayor es entonces el relevante para calcular las ganancias de los narcotraficantes colombianos. Como es apenas lógico, debido al alto riesgo que conlleva, la comercialización al por menor -no realizada ni controlada por colombianos- es la que genera las mayores ganancias en el tráfico de DI.

En el *Cuadro 2* se registran los precios al por menor y al por mayor, estimados como un promedio simple entre el precio máximo y el precio mínimo del rango en que oscilan los precios que calcula la DEA en los Estados Unidos. Puede observarse que el margen de comercialización al por menor -calculado como el excedente del precio al por menor sobre el precio al por mayor- resulta ser del orden del 83%. De esta forma, la larga cadena de distribuidores al por menor capta la mayor proporción de los gastos realizados por los consumidores norteamericanos. Los ingresos de los comercializadores al por mayor representan en promedio tan sólo el 17% del gasto de los consumidores.

En el *Cuadro 3* aparece el gasto estimado de los consumidores y el ingreso bruto de los exportadores, resultado de aplicar el margen de intermediación al gasto final de los consumidores. Se trata de un estimativo basado exclusivamente en el gasto realizado

por los consumidores de cocaína en el mercado de Estados Unidos. Cabe aclarar que estos ingresos brutos son los ingresos que obtienen los exportadores antes de deducirles los costos en que incurren para producir y transportar la droga hasta el exterior, costos que se describen en detalle más adelante.

Se puede entonces afirmar que, utilizando los datos provistos por los mismos organismos estadounidenses, los ingresos brutos del narcotráfico colombiano por exportación de cocaína no son tan elevados como lo sugiere la prensa no especializada. Seguramente los estimativos usualmente reportados suponen, erróneamente, que los colombianos controlan todo el proceso de comercialización, de manera que los precios relevantes para calcular sus ingresos son los precios al por menor en las calles de los Estados Unidos.

## ESTUDIOS DE OFERTA

Existen diversos estudios realizados por investigadores colombianos sobre la dimensión del narcotráfico en Colombia, elaborados desde la perspectiva de la oferta exportable. Incluyen los ya citados de Gómez, Kalmanovitz, Steiner y Rocha. Se trata de documentos académicos que han pretendido dar una dimensión más realista y consistente a las cifras del negocio de drogas. Los dos últimos emplean cifras provenientes de las autoridades estadounidenses y, como es lógico, tienen una serie de restricciones derivadas de los datos mismos.

En todos estos trabajos se especifica y justifica la metodología. Los estudios de Rocha y Steiner emplean metodologías muy similares, por lo cual se pueden observar casi sin diferenciarlos. Ambos tienen por objeto obtener un cálculo aproximado de los ingresos brutos y netos de los narcotraficantes colombianos. Para este fin toman en cuenta las diferentes fases del proceso de producción de drogas ilícitas (cocaína, marihuana y heroína), la cantidad efectiva de droga puesta en mercados externos, los precios relevantes para los exportadores nacionales y los diversos costos en que incurren.

**CUADRO 2**  
**Mercado de cocaína de Estados Unidos**

	Precio al detal	Precio al por mayor*	Margen de distribución al por mayor**
	(US\$1000/Kg)	(US\$1000/Kg)	(%)
1988	148	23	0.16
1989	143	23	0.16
1990	176	26	0.15
1991	151	26	0.17
1992	147	27	0.18
1993	144	26	0.18
1994	132	26	0.20
1995	135	23	0.17
1996	135	23	0.17
1997	135	26	0.19

*Notas: \* Promedio entre un máximo y un mínimo del precio al por mayor, tal como se explica en el texto.*

*\*\* % del precio al por mayor respecto al precio al detal.*

*Fuentes: Para el período 1988-1995, INSCR (1997). Para 1996-1997, Illegal Drug Price/Purity Report, DEA.*

**CUADRO 3**  
**Participación de los ingresos brutos de los productores en el gasto del consumidor de cocaína en Estados Unidos**

	Gasto consumidor (US\$ Billones)	Ingreso bruto exportador* (US\$ Billones)
1988	51.8	8.05
1989	49.7	7.99
1990	47.4	7.00
1991	41.3	7.11
1992	38.1	7.00
1993	37.1	6.70
1994	35.4	6.97
1995	37.1	6.32

*Nota: \* Resulta de aplicar el margen al gasto del consumidor.*

*Fuentes: Para el período 1988-1995, INSCR (1997).*

De las DI que exporta Colombia, la cocaína es la que involucra un mayor número de etapas en el proceso de producción. Estas incluyen: i) cultivo y recolección de la hoja de coca; ii) transformación de la hoja en pasta de coca, luego en base de coca y finalmente en cocaína pura. Rocha y Steiner estiman una producción potencial de cocaína por parte de Colombia a partir de información sobre área cultivada, factores de transformación de la hoja de coca en cocaína, e importaciones de base de coca provenientes de Bolivia y Perú (ver Gráfico 1). Se observa cómo después del auge que tuvo la producción hasta 1991, se presenta una ligera tendencia hacia la estabilización –acorde con los desarrollos del consumo en Estados Unidos.

Para el caso de la heroína se realizan unos cálculos similares. A partir de estimaciones de autoridades norteamericanas respecto del área cultivada en amapola y aplicando factores de transformación estimados por las mismas autoridades, se obtiene la producción potencial de látex, que posteriormente se transforma en opio, base de morfina y heroína. El caso de la marihuana es especial, en el sentido de que no requiere proceso de transformación.

En el Gráfico 2 se presentan la producción de marihuana y heroína. Se observa un descenso en los niveles de producción de marihuana, resultado de importantes campañas de erradicación y del repunte de la producción en otros países, particularmente en

los Estados Unidos. Respecto de la heroína, es de anotar que se trata de un producto relativamente nuevo, en el cual todavía la participación de los exportadores colombianos no es muy elevada<sup>9</sup>. No cabe duda de que los ingresos obtenidos por Colombia producto de la exportación de DI se encuentran totalmente dominados por lo que suceda en el mercado de la cocaína.

Para aproximar el monto exportado de cocaína, al estimativo de producción es necesario restarle la cantidad de cocaína destinada al consumo interno y la incautada por autoridades nacionales y extranjeras. Las cifras tanto de consumo interno como de decomisos están basadas en reportes presentados

por autoridades estadounidenses y europeas, principales puntos de venta en el exterior.

Para calcular los ingresos brutos de los exportadores de cocaína se toma como referencia el precio al por mayor en Europa y los Estados Unidos (ver Gráfico 3). Este precio se multiplica por el estimativo de volumen de droga efectivamente colocado en el mercado externo, para así obtener los ingresos brutos de los narcotraficantes colombianos (ver Gráfico 4). Para obtener los ingresos netos obtenidos por los exportadores de cocaína, se deducen a los ingresos brutos una serie de costos, entre los que se contabilizan los de producción y transformación de la droga y los de transporte interno. Se deben restar

GRÁFICO 1

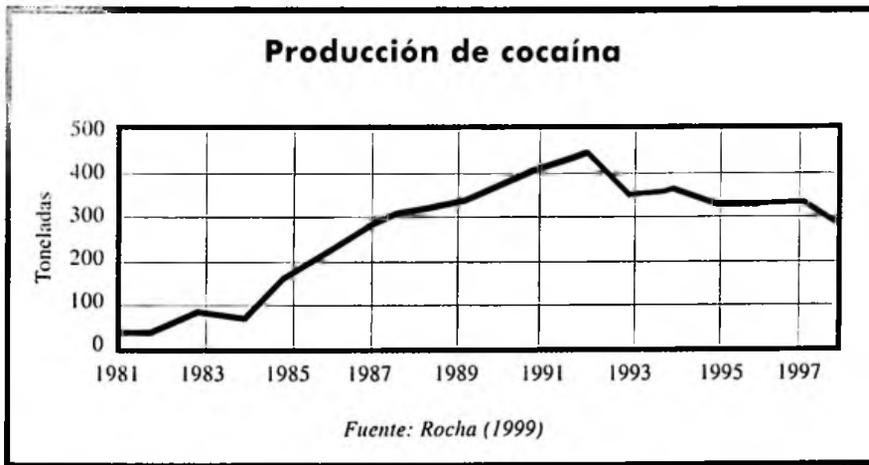
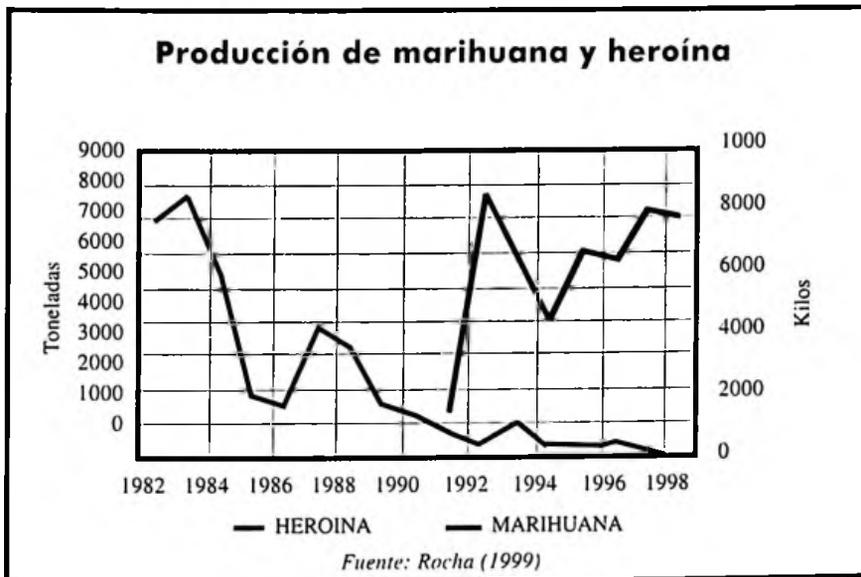


GRÁFICO 2



<sup>9</sup> Para el caso de la heroína y de la marihuana se supone que los colombianos tan sólo participan en la producción y en el transporte hasta el punto de embarque en Colombia, por tanto no participan en el mercado mayorista y no asumen los costos de los decomisos.

GRÁFICO 3

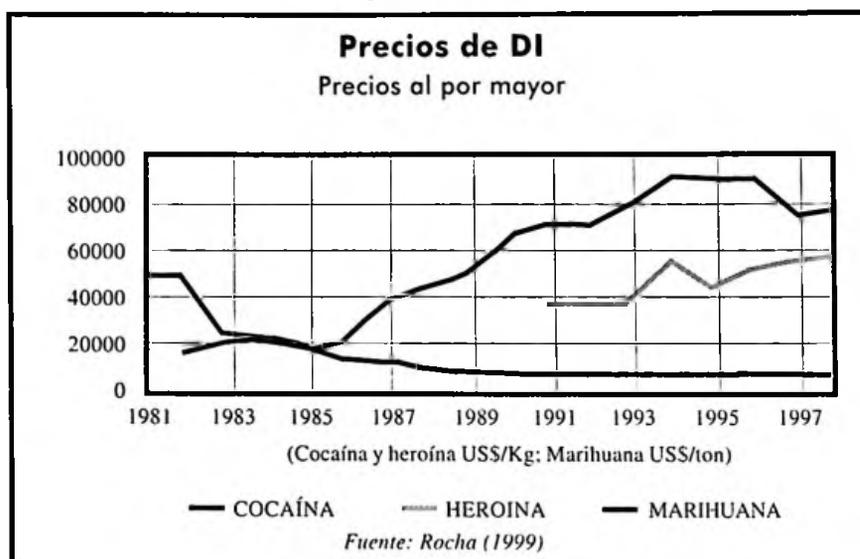
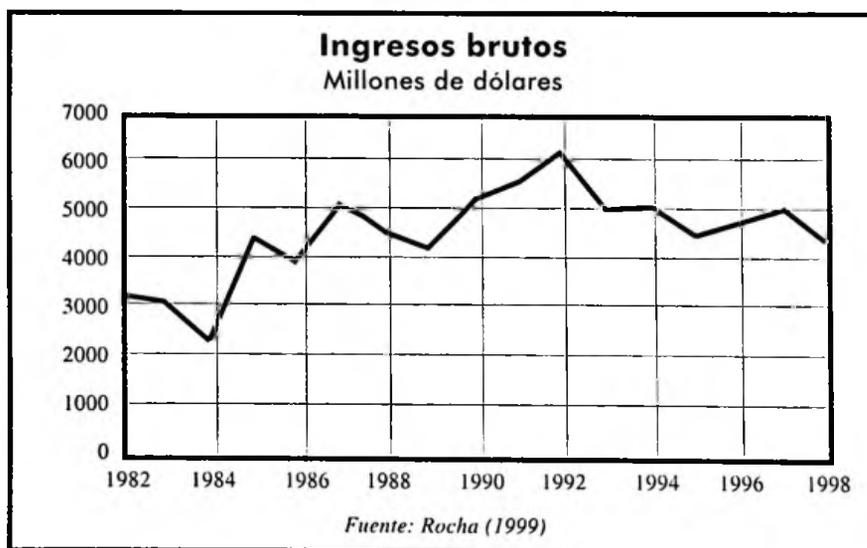


GRÁFICO 4



también los costos de importación de base proveniente de Bolivia y Perú, de importación de químicos y de exportación del producto terminado.

Los ingresos netos por exportación de DI se reportan en el *Gráfico 5*. Rocha estimó unos ingresos netos del narcotráfico del orden de US\$2229 millones promedio anual entre 1982 y 1998. Steiner estimó unos ingresos del orden de los US\$1500-US\$2500 millones anuales entre 1980 y 1995.

Como porcentaje del PIB colombiano, estos ingresos netos alcanzaron un máximo del 6% en 1990. Para 1998 este porcentaje se había reducido a un 2.3% (*Gráfico 7*). En relación con las exportaciones legalmente registradas, en 1998 los ingresos netos

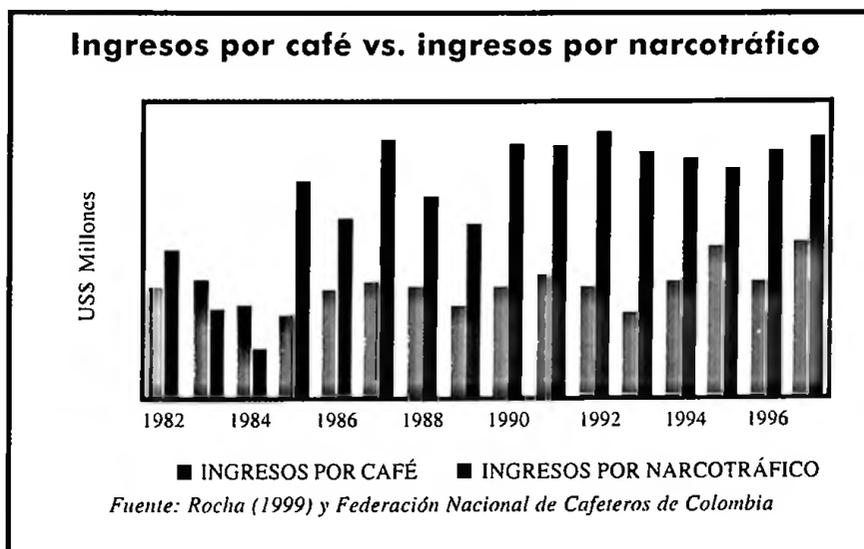
alcanzaron el 20.3% (*Gráfico 8*). Para la economía colombiana, esta magnitud no es nada despreciable y menos aún cuando se compara con las utilidades generadas por negocios lícitos. Por ejemplo, entre 1996 y 1998 las utilidades anuales de los cuatro principales grupos empresariales colombianos fueron del orden de US\$1600 millones mientras que, para este mismo periodo, se estima que el narcotráfico estaba generando anualmente alrededor de US\$2300 millones.

Comparados con los ingresos que reciben los productores de café, los del narcotráfico prácticamente los duplican (*Gráfico 6*). Si las diferencias absolutas son llamativas, qué decir de las diferencias en términos

GRÁFICO 5



GRÁFICO 6



per-cápita. El café es el principal producto agrícola y el segundo renglón de exportación colombiano. Su producción es llevada a cabo por un gran número de agricultores –alrededor de 300000 fincas–, generando empleo directo a cerca de 1 millón de personas. En contraste, el narcotráfico está dominado por unas pocas personas, generando muy poco empleo. El ingreso producto de la exportación de DI, si bien no es tan grande como se suele señalar en la prensa no especializada, sí es importante y, peor aun, se encuentra tremendamente concentrado.

Como se deduce de los anteriores estimativos, los ingresos generados por el narcotráfico no alcanzan las abultadas cifras que muchos han propagado. Así,

desde la óptica del estudio estadounidense –por el lado de la demanda– como desde el punto de vista de analistas nacionales, las cifras que se han popularizado no son más que mitos. Cifras fantásticas alejadas de la realidad.

El efecto de las DI sobre la economía colombiana depende no solamente del tamaño de los ingresos netos, sino también de la capacidad de repatriación –reintegro de divisas– que tengan los narcotraficantes. En un extremo, en caso de que esos recursos no ingresaran al país, la economía colombiana prácticamente no se vería afectada por el narcotráfico.

La cantidad de dinero efectivamente repatriada depende de una serie de factores, entre los que se

GRÁFICO 7

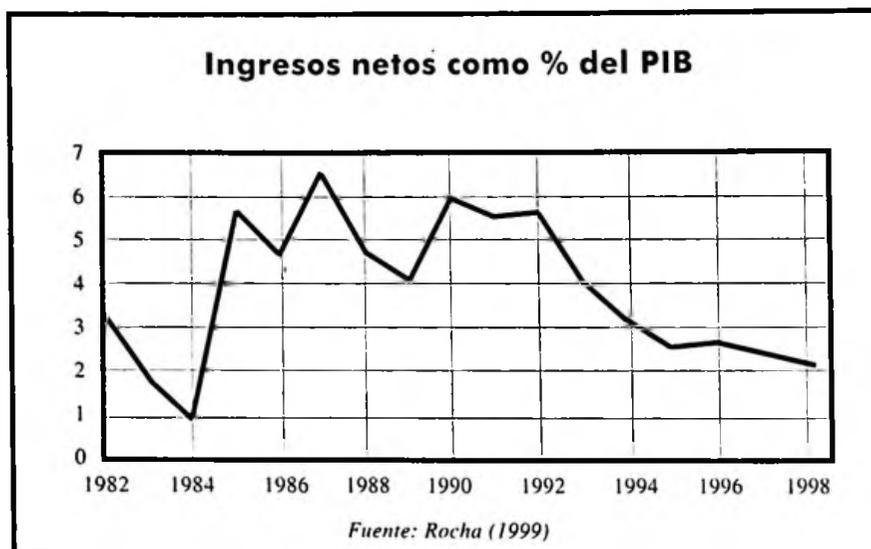


GRÁFICO 8



destacan las decisiones sobre el monto a repatriar por parte de los exportadores de DI y las facilidades o dificultades que ofrezca el país para repatriar y «lavar dinero.»

Tanto analistas como autoridades colombianas han sido ambivalentes en su posición frente a la magnitud real repatriada. Aún cuando algunos aceptan que el narcotráfico genera grandes utilidades, aseguran que «[...]sólo una pequeña proporción de estas sumas [ingresos netos del narcotráfico] entra a Colombia en la forma de divisas.» Y que «[...]buena parte de estos ingresos se quedan en el exterior [...]» (Urrutia, 1990; pg.117). No en pocas oportunidades las autoridades mismas han sugerido que las divisas que ingresan al país producto de la exportación de DI no son muy

significativas y que, consiguientemente, el efecto sobre la economía colombiana no ha sido muy importante.

Como actividad ilícita, el ingreso de divisas del narcotráfico no tiene un soporte legal y por tanto debe realizarse mediante métodos «reptantes». El impacto sobre la economía colombiana va a depender de la capacidad del narcotráfico de repatriar las utilidades generadas en el mercado externo, así como de los mecanismos utilizados. Dependiendo, como se mencionó anteriormente, de las facilidades que otorgue el país para mentir, falsificar datos, sobornar y evadir controles, existen diversos mecanismos de canalización y, por tanto, varios destinos posibles para estos dineros.

En el *corto plazo*, es claro que los ingresos del narcotráfico, como el de cualquier bien exportable, pueden representar una expansión transitoria de los gastos domésticos y generar, por esta vía, una aceleración de la demanda agregada. En cambio, los efectos dinámicos, valga decir los de *largo plazo* sobre el crecimiento económico, van a estar muy influenciados por los efectos distorsionantes que el narcotráfico crea sobre precios relativos claves en la economía. Frente a estas distorsiones, la evolución de las actividades económicas lícitas se puede ver seriamente afectada. De manera que, a pesar de sus impactos positivos de carácter transitorio, es bien factible que, como se discute a continuación, los dineros ilegales traigan esencialmente consecuencias negativas sobre la economía nacional. Por no mencionar los nefastos efectos institucionales y de orden público que se analizan en detalle más adelante.

Una vez los narcotraficantes toman la decisión de repatriar sus ganancias,<sup>10</sup> ello se puede llevar a cabo esencialmente mediante dos modalidades: i) divisas en efectivo; ii) contrabando de bienes. Si la decisión de repatriar se inclina por el reintegro mismo de las divisas, los exportadores de drogas ilícitas pueden introducirlas al mercado cambiario legal o al "paralelo".<sup>11</sup>

A continuación se presenta evidencia en el sentido de que las divisas de los narcotraficantes ingresan tanto por el mercado cambiario como por el mercado

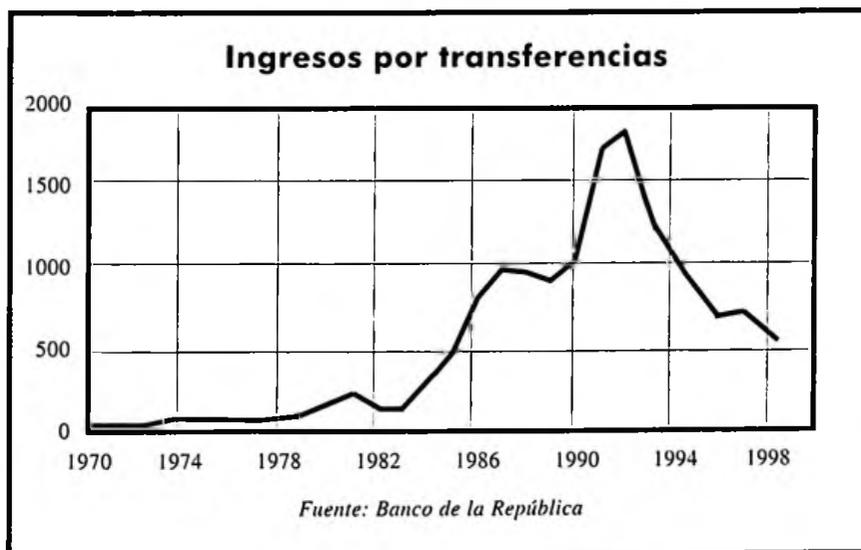
"paralelo." Ello es evidencia de que existen controles al lavado de dinero a través del mercado cambiario pero que, como sucede con todo control, no son completamente efectivos.

### Las transferencias privadas

Los niveles de transferencias privadas en Colombia son tan elevados que cabe la sospecha de que se trata, en parte, de dineros generados a través de actividades ilícitas. Estas transferencias son movimientos de capitales sin contrapartida, correspondientes en su mayoría a dineros transferidos por colombianos radicados en el exterior hacia colombianos residentes en el país. La entrada de divisas ilícitas al mercado oficial a través de transferencias es posible gracias a que se efectúan muchas operaciones de pequeña cuantía, mintiendo ante la entidad financiera —Banco de la República hasta 1991 e intermediarios del mercado cambiario de allí en adelante— acerca del origen de los recursos.

Como se observa en el *Gráfico 9*, las transferencias no sólo han alcanzado elevadas magnitudes sino que, adicionalmente, presentan cambios extremos, particularmente en los periodos 1975-1980 y 1991-1993. La magnitud así como los cambios no son fácilmente explicables por el número de migrantes o por el desempeño económico de los países que reciben el mayor número de emigrantes colombianos (Venezuela y Estados Unidos).

GRÁFICO 9



10. No es propósito de este trabajo especular acerca de los motivos que determinan la magnitud de las ganancias a repatriar.
11. Dentro de un régimen de estricto control de cambios como el que operó en Colombia hasta 1991, el mercado "paralelo" (o "negro") era ilegal. Desde 1991 este último es legal, no así todas las fuentes de divisas que lo nutren. Hasta 1991 ningún agente económico diferente del Banco de la República —salvo autorización expresa de las autoridades— podía realizar transacciones en divisas extranjeras. Estos controles se constituían en un incentivo para la creación de un mercado "negro" donde se tranzaban divisas generadas en actividades lícitas. Naturalmente, los capitales ilícitos también tenían allí un espacio para su operación.

Por estas observaciones, cabe pensar en la existencia de un «exceso» de transferencias, exceso que no se corresponde con el número de colombianos en el exterior y su respectiva capacidad de ingresos. Steiner (1997) calculó estas transferencias «excesivas» y estimó una magnitud no explicable del orden de US\$260 millones promedio anual entre 1985 y 1994. Este exceso de transferencias se relaciona positivamente con las actividades del narcotráfico.<sup>12</sup> Valga decir, a mayor exportación de cocaína (principal producto ilícito de exportación), mayores resultan ser las transferencias «excesivas». Las transferencias originadas en la exportación de DI han afectado las reservas internacionales, la política monetaria y, por supuesto, la política cambiaria. Como se observa en el *Gráfico 10*, a comienzos de los años noventa, cuando las transferencias presentaron un aumento considerable, la tasa de cambio real se apreció.<sup>13</sup>

Es claro que la capacidad de reintegrar capitales ilícitos por vías legales estará –en gran medida– determinadas por los controles ejercidos por las autoridades sobre los procesos de lavado de dólares. La ausencia o laxitud en estos controles significará una mayor afluencia de divisas originadas en el narcotráfico hacia los canales legales. Las cifras estimadas por Rocha y Steiner sobre repatriación a través del mecanismo de transferencias

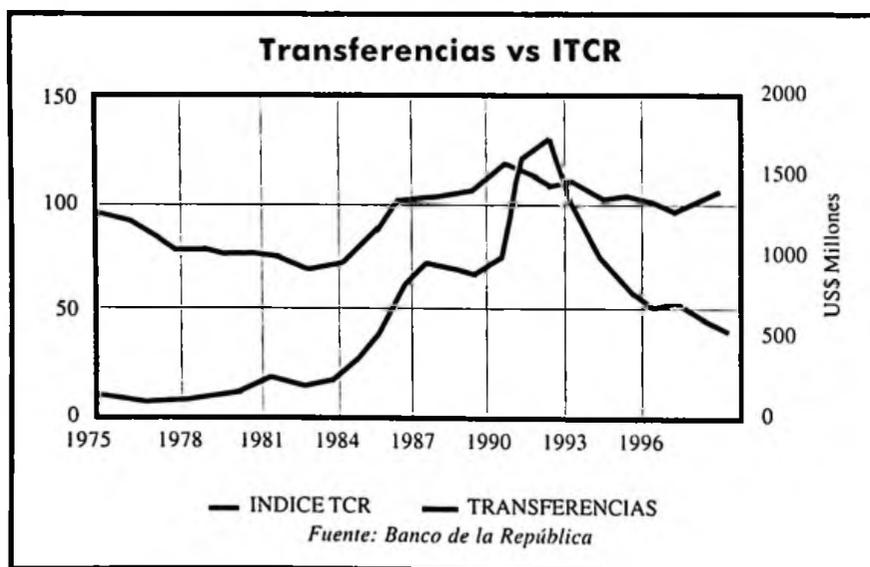
muestran una tendencia decreciente a partir de 1991. Hoy en día se estima que a través de transferencias se reintegra al país cerca del 30% de los ingresos originados en la exportación de DI.<sup>14</sup> Como se observa en el *Gráfico 11*, hasta 1991 los ingresos netos de los narcotraficantes presentaban un comportamiento similar al de las transferencias. A partir de dicho año, la brecha entre los dos se amplía cada vez más.

Como veremos a continuación, la existencia de controles efectivos al lavado de dinero a través del mercado cambiario no significa que desaparezca la repatriación de ingresos generados en la exportación de DI. Sencillamente sugiere que los narcotraficantes se ven obligados a utilizar otros canales para repatriar sus capitales.

### El premium cambiario

La segunda evidencia que lleva a pensar en la utilización del mercado paralelo como canal de introducción de capitales ilícitos es el comportamiento de la tasa de cambio negra respecto de la oficial. En general, en economías donde existen severos controles cambiarios la tasa de cambio negra supera a la oficial, en razón a que los controles generalmente se imponen para proteger la balanza de pagos en el contexto de

GRÁFICO 10

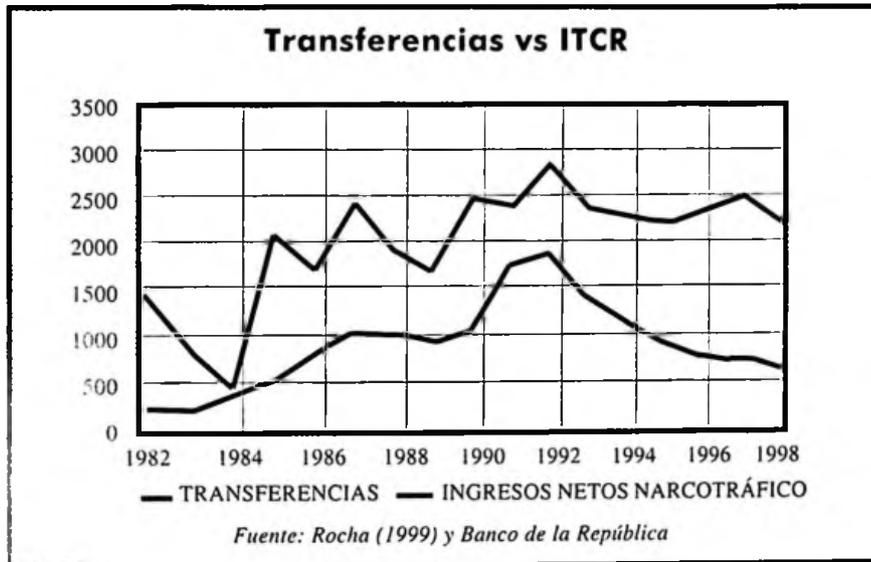


12. Estas afirmaciones encuentran respaldo econométrico en Steiner (1997).

13. Por supuesto, al ingreso por transferencias privadas habría que sumarle el efecto de la bonanza petrolera y una gran afluencia de capitales externos, como consecuencia de la apertura parcial de la cuenta de capitales.

14. La existencia de severas normas y regulaciones sobre lavado de dinero ha sido reconocida por las mismas autoridades norteamericanas. En un reciente informe del Departamento de Estado se señala que "Colombia cuenta con la infraestructura regulatoria y legislativa necesaria para atacar el lavado de dineros". Más adelante se afirma que "de especial importancia en este esfuerzo es la creación de la unidad central de inteligencia financiera que puede recibir, analizar y actuar sobre informes de transacciones financieras sospechosas, de grandes magnitudes y otro tipo de información financiera". Ver INCSR, marzo, 1999.

GRÁFICO 11



importantes desequilibrios macroeconómicos. Aparece así un diferencial entre las tasas de cambio, comúnmente conocido como *premium* cambiario, el cual normalmente es positivo, en la medida en que la tasa de cambio negra supera a la oficial. El caso colombiano es particularmente interesante, por cuanto durante largos períodos de tiempo se presenta una tasa de cambio negra inferior a la oficial, valga decir, un *premium* negativo. Ello evidentemente sugiere la presencia en el mercado negro de una cuantiosa oferta de divisas, oferta que es razonable presumir se encuentra asociada con los ingresos generados por la exportación de DI (ver *Gráfico 12*).

Evidentemente, existen importantes "vasos comunicantes" entre el mercado negro y el mercado oficial. Por mencionar solo uno, al ser la tasa de cambio negra inferior a la oficial, se crean incentivos para que algunos egresos cambiarios (por ejemplo, el pago de importaciones) se hagan en el mercado negro, a la tasa de cambio que resulta más favorable. El desvío de importaciones desde el mercado oficial hacia el mercado negro tiende a apreciar la tasa de cambio oficial y a depreciar la tasa de cambio negra. En razón a la existencia de estos "vasos comunicantes", no es usual que el *premium* cambiario se aleje demasiado de cero<sup>15</sup>.

A manera de resumen, se puede afirmar que Colombia sí ha mantenido controles sobre el ingreso de capitales ilícitos por los canales legales. Sin embargo, estos controles no han evitado la repatriación de capitales y tampoco las distorsiones que estos capitales crean sobre el mercado cambiario y sobre el manejo de las políticas monetaria y cambiaria.

Si los dineros del narcotráfico se canalizaran mayoritariamente por el mercado oficial, la tasa de cambio oficial se apreciaría significativamente, generando un aumento importante de las importaciones. En la medida en que los controles al lavado de dinero sean efectivos, las divisas del narcotráfico se canalizan primordialmente a través del mercado negro. En ese caso, la tasa de cambio en dicho mercado también se aprecia, y también se da un aumento significativo de las importaciones, solamente que éstas toman la forma de contrabando.

## EFFECTOS SECTORIALES Y DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

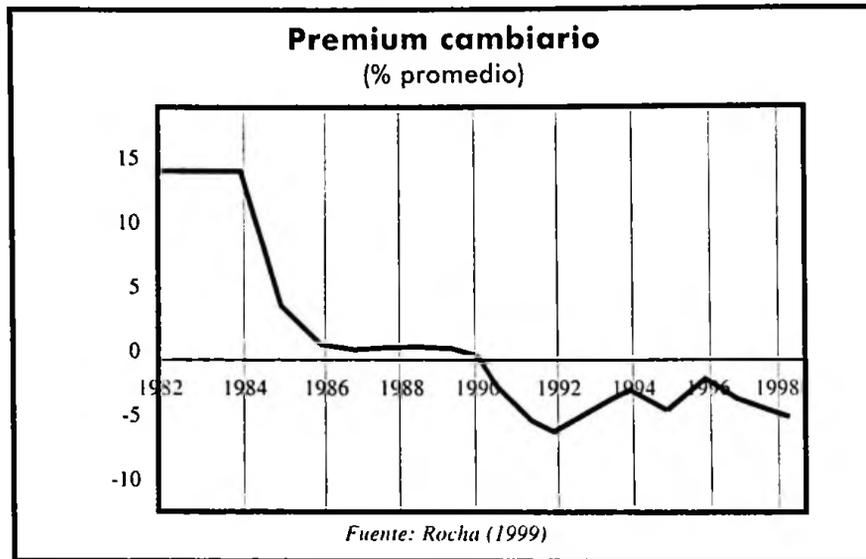
Si bien los ingresos producto de la exportación de DI no alcanzan las magnitudes que suelen mencionarse en la prensa no especializada, sí han logrado tener, en ciertos periodos, efectos significativos sobre las variables macroeconómicas, particularmente sobre el tipo de cambio real. Aunque no es fácil establecer con precisión el grado de influencia de estos ingresos, puede señalarse que un porcentaje no despreciable de la apreciación real es atribuible a ellos. Sin embargo, es a escala sectorial y regional donde se advierte un mayor impacto de los recursos generados en la exportación de DI.

## Contrabando

En la actualidad, el contrabando de bienes –la importación ilegal de mercancías– parece constituirse en la modalidad más comúnmente empleada en el proceso de lavado de divisas. La importación ilegal de mercancías puede realizarse a través de dos

15. A comienzos de la presente década las autoridades establecieron un impuesto a las transacciones de divisas en efectivo. Este impuesto explica en parte la existencia del *premium* cambiario durante esta década.

GRÁFICO 12



mecanismos: el *contrabando "técnico"* y el *contrabando "abierto"*. En el primero, las mercancías logran nacionalizarse legalmente aunque sobre la base de documentos adulterados. De esta forma, se evaden parte de los aranceles e impuestos correspondientes. La segunda forma, el contrabando «abierto», consiste de importaciones que evaden todas las normas legales y que, consiguientemente, no son nacionalizadas a través del sistema aduanero.

La percepción en Colombia es que el contrabando alcanza niveles y proporciones elevadas. En la opinión pública se tiene la impresión que el contrabando llega a representar alrededor de la mitad de las importaciones legales. En la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo-Fenalco que mensualmente se realiza a empresarios colombianos, se pide señalar cuáles son los problemas que más afectan actualmente su negocio. Los resultados muestran cómo los empresarios han considerado tradicionalmente al contrabando uno de sus más graves problemas. En el *Gráfico 13* se puede observar cómo, a pesar de que en los últimos años (1997-1999) los reportes indican una disminución en cuanto a la percepción del contrabando como principal problema, el porcentaje de respuestas que lo señalan como problema sigue siendo bastante elevado (28,6% en promedio para el periodo indicado).<sup>16</sup>

El contrabando "abierto" tiene una larga historia en Colombia, puesto que se remonta a la época colonial. Existía desde tiempo atrás, financiado con recursos legales y afianzado por los controles de cambios y las restricciones cuantitativas a las importaciones. Con la aparición del tráfico ilegal de drogas, los narcotraficantes encontraron un sistema ya montado, con toda una red de comercialización interna, y que resultaba propicio para el lavado de sus dineros.

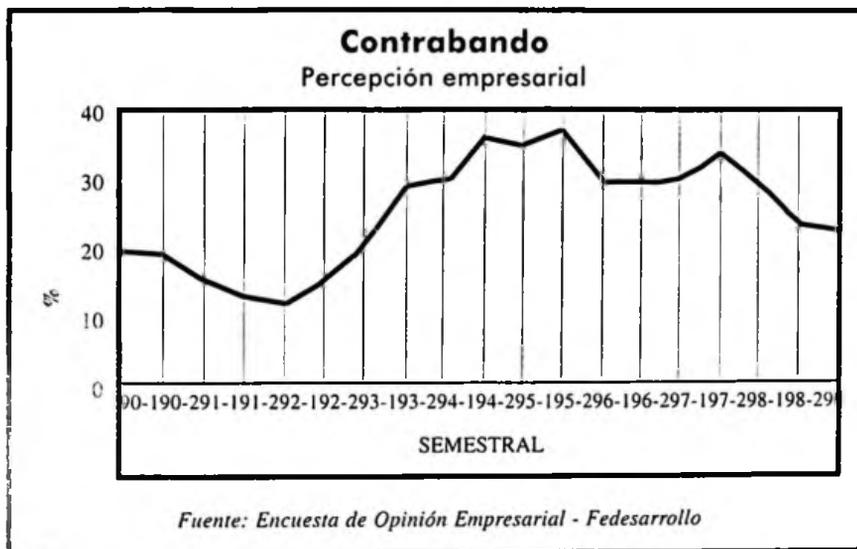
A raíz de los mayores controles ejercidos sobre la actividad de "lavado de dólares", el contrabando «abierto» se ha tornado cada vez más atractivo como método de «lavado» de dinero. Existen dos formas en que opera el mecanismo. La primera consiste en ingresar dichas divisas al mercado negro y con estos recursos financiar la compra de mercancías en el exterior. La segunda forma, y quizás la que ha ganado mayor importancia en los últimos años, es a través de mercados cambiarios en el exterior. Los contrabandistas adquieren divisas en estos mercados externos y entregan a los narcotraficantes pesos en el mercado nacional. De esta forma, las divisas generadas en el narcotráfico no ingresan al país directamente. Es a través del contrabando de bienes como lo hacen.<sup>17</sup>

Aunque es difícil cuantificar el volumen y el valor del contrabando, en diferentes trabajos se ha buscado

16. Más específicamente, el balance de respuestas entre quienes consideran que el contrabando sí es un problema y quienes consideran que no lo ha sido, es en promedio de 28.6%.

17. Un informe del *Washington Post* basado en declaraciones de autoridades norteamericanas y reproducido por el diario *El Espectador*, describe cómo opera este mercado. "El dinero acumulado por los narcotraficantes en Estados Unidos es convertido a pesos por corredores de cambio con un 25 a 33 por ciento de descuento. Dichos corredores trabajan para unos 20 "supercorredores" establecidos en las principales ciudades de Estados Unidos, quienes se encargan de consignar el equivalente en pesos en las cuentas de los narcotraficantes en Colombia. Los corredores de pesos a su turno adquieren con los dólares mercancía estadounidense al por mayor y la envían a puertos libres en Panamá y Aruba, de donde es finalmente pasada como contrabando a Colombia. Otra alternativa es enviar cargamentos de dólares a Aruba y Panamá para adquirir allí la mercancía". *El Espectador*, agosto, 1998.

GRÁFICO 13



estimar un tamaño aproximado de este negocio. Entre ellos se hará referencia a los trabajos de Steiner (1997), Rocha (1999) y CID-Universidad Nacional (1998).

El trabajo de Steiner no es un análisis sistemático del flagelo del contrabando. Más bien, se estudian, en algún grado de detalle, algunos productos típicamente asociados con el contrabando y las importaciones colombianas provenientes de algunos países típicamente asociados con la re-exportación de mercancías.

En primera instancia, se estudió el caso de los cigarrillos. Al contrastar las cifras de consumo interno —estimadas a partir de las encuestas de ingresos y gastos del DANE— con la producción nacional de cigarrillos y con las importaciones debidamente registradas, surge un enorme remanente, que tiene que haber sido cubierto con importaciones de contrabando. A su turno, resulta verdaderamente llamativo el hecho de que entre 1991 y 1995 las importaciones de cigarrillos que realizó Aruba representaron un promedio anual de 15,1% del PIB de dicho país. Para el mismo período, en Antillas Holandesas esas importaciones representaron el 4,9% del PIB. Estos elevados niveles llevan a pensar que se trata de productos que estos países re-exportan, entre otros destinos, a Colombia. De acuerdo a los estimativos de Steiner, el contrabando de cigarrillos hacia Colombia durante la primera mitad de la presente década pudo haber alcanzado un monto anual cercano a los US\$400 millones.

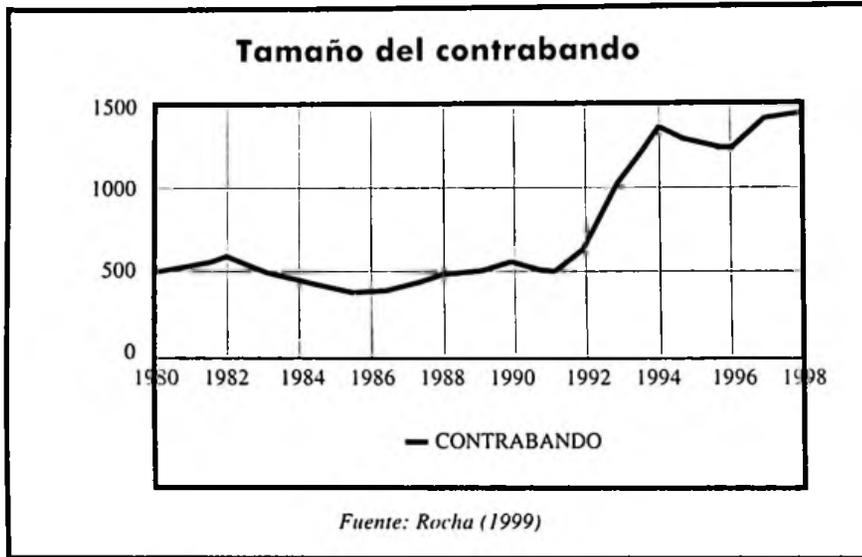
En segunda instancia, Steiner analizó el comercio de Colombia con la Zona Libre de Colón, en Panamá. Al contrastar la información de las exportaciones hacia Colombia registradas en Panamá con las importaciones desde Panamá registradas en Colombia, se estima que

el contrabando anual proveniente de dicha zona libre podría alcanzar los US\$1300 millones. Ello confirma la sabiduría convencional, en el sentido de que tradicionalmente se ha pensado que de esta zona se origina el mayor volumen de contrabando hacia Colombia.

Por su parte, Rocha contrasta los registros de importación de Colombia con el promedio de ocho países latinoamericanos. A través de estimaciones econométricas y teniendo en cuenta el tamaño de las economías, encuentra que las importaciones colombianas presentan un gran diferencial frente a los otros países. Este diferencial es atribuido al contrabando. El valor del diferencial estimado por Rocha se presenta en el *Gráfico 14*. Se puede apreciar un marcado incremento del contrabando a partir de 1991, período en el cual precisamente —como consecuencia de la liberación de importaciones y reducción de aranceles— se presentaba un menor incentivo a las actividades de contrabando y, por tanto, se esperaba una reducción de éstas. Estas cifras de contrabando llevan a pensar que en realidad esta modalidad se está empleando cada vez más como medio de canalización de dineros generados por las DI. Si entre 1980 y 1990 el promedio anual era de US\$488 millones, para el período 1991-1995 fue de US\$998 millones y para 1996-1998 alcanzó US\$1402 millones (Rocha 1999; Cuadro 26). La mayoría de estimaciones retomadas por Rocha (1999) muestran que en 1998 el tamaño del contrabando alcanzaba cerca del 10.7% del total de importaciones registradas y alrededor del 1.6% del PIB.

Un estudio de la Universidad Nacional de Colombia (CID, 1997) sobre las ventas de los centros comerciales distribuidores al por menor del contrabando —

GRÁFICO 14



denominados popularmente SanAndresitos— calculaba para 1996 un volumen total de ventas de bienes de contrabando del orden de US\$1242 millones, cifra que representaba un 1.5% del PIB total y un 15.6% del PIB del sector comercio. La metodología de este estudio estuvo basada en una estimación del número y tamaño de los locales comerciales y del tipo de artículos que ofrecen. A su vez, se realizaron entrevistas en dos grandes centros comerciales para estimar un valor de las ventas por metro cuadrado. A través de esta relación se estimó el valor total de las ventas clasificadas por artículo. El estudio muestra un gran incremento del contrabando a través de estos centros comerciales, a partir de 1990<sup>18</sup>.

En estos tres trabajos, que utilizan enfoques metodológicos marcadamente diferentes, se puede observar cómo el contrabando en Colombia alcanza magnitudes relativamente importantes frente al total de importaciones. Los estudios coinciden en mostrar una marcada tendencia hacia el incremento de esta práctica.

Los sectores más afectados por el contrabando son las actividades industriales y comerciales. En particular los sectores productores o distribuidores de electrodomésticos, confecciones, textiles, calzado, licores y cigarrillos resultan más lesionados, ya que ahí se concentra la mayor proporción del contrabando.

Tomando como referencia el valor bruto de la producción industrial sectorial que registra la Encuesta Anual Manufacturera del DANE y el valor de las ventas de contrabando en los "sanandresitos" estimadas por el estudio de la Universidad Nacional, se advierte que en 1996 los sectores más afectados eran industria de electrodomésticos, en donde la relación ventas de contrabando-producción bruta es del 341%; industria del calzado, con una relación del 46.5%; industria de confecciones, con 11.6%; industria de bebidas y tabaco, con un 5.5%; e industria textil, con un 1.2%.<sup>19</sup>

La incidencia del contrabando en sectores intensivos en mano de obra no calificada y en donde se supone Colombia goza de ventajas comparativas (industrias de confecciones, calzado, textil), es elevada. Consiguientemente, los impactos negativos sobre el empleo de fuerza de trabajo no calificada resultan de gran magnitud.

El efecto fiscal del contrabando es evidente. Los bienes que entran de contrabando no pagan impuestos de entrada (aranceles). Tampoco contribuyen con ningún tipo de impuesto interno como el IVA, agravando aún más la situación fiscal. Un estimativo de los tributos que el estado deja de captar por concepto de impuestos sobre importaciones de contrabando arroja una cifra de US\$112 millones para 1996 (cerca del 10% de los ingresos por aranceles del sector público en dicho año).<sup>20</sup> si se consideran los recursos potenciales

18. El valor de las ventas de bienes de contrabando se habría incrementado de US\$366 millones en 1990 a US\$1242 en 1996. Naturalmente, estas ventas no corresponden al valor del contrabando. Para ello, habría que deducir los márgenes internos de comercialización al por mayor y al por menor.

19. Ya que el valor de la producción bruta está expresada en precios de productor, las cifras no son plenamente comparables, aunque sí ofrecen un orden de magnitud de la incidencia del contrabando.

20. Este ejercicio tan solo pretende dar un orden de magnitud. Se basa en las cifras de ventas de contrabando a través de los Sanandresitos calculadas por el estudio del CID. El valor flete de las importaciones se estimó como equivalente al 60% de las ventas. Sobre este valor se aplicó una tasa arancelaria del 15% a bienes de consumo y un 15% de IVA. A los márgenes de comercialización se les aplicó el 15% correspondiente al IVA.

por IVA la cifra llega a representar un 7% de los recaudos por este impuesto. Esta pérdida de recursos fiscales repercute en una disminución en el gasto público, principalmente en salud y educación.

Dado el incremento del contrabando en la última década, se ha emprendido una importante lucha en su contra por parte de la División de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Desafortunadamente, las actitudes de los consumidores, el poder de negociación de los distribuidores al por menor y el comportamiento de algunas corporaciones multinacionales —que no parecen imponer controles al destino de sus exportaciones y sufren, como expresaba un funcionario estadounidense, de "ceguera voluntaria"<sup>21</sup>— han limitado los alcances de esta campaña.

## Enfermedad holandesa

Ante el exceso de oferta de divisas que ha creado en cierto momentos la repatriación de capitales ilícitos, la economía colombiana se ha enfrentado a una apreciación real de la tasa de cambio. Esto ha dado origen a síntomas de un fenómeno conocido como *enfermedad holandesa*. Es decir, a «un retroceso relativo de los sectores que producen bienes de exportación y sustitutos de las importaciones» (Steiner, 1993). La apreciación de la tasa de cambio ha favorecido la expansión de los sectores no transables (particularmente construcción y servicios), en contra de los transables (la industria y la agricultura).

Los sectores exportadores y los que compiten con las importaciones se han visto severamente afectados por esa combinación de recursos provenientes de la bonanza petrolera, los flujos de capital externo y la repatriación de capitales del narcotráfico. La apreciación del tipo de cambio real ha significado una pérdida de competitividad de los sectores exportadores. Como consecuencia, estas exportaciones han sufrido un importante retroceso. Simultáneamente, tanto en los sectores agropecuario como industrial, las importaciones han afectado la producción interna. Este comportamiento de las exportaciones y de las importaciones se ha traducido, como es apenas lógico, en un importante deterioro de la balanza comercial.

## Sector de la construcción

A pesar de que la sabiduría convencional insistentemente se refiere a la tendencia de los narcotraficantes a invertir en bienes raíces, su participación en el proceso de inversión es casi imposible de establecer con exactitud. Se menciona

que en muchos casos las construcciones con dineros del narcotráfico se emprenden sin licencias de construcción, lo que dificulta aún más los cálculos. Sin embargo es ingenuo negar la presencia de dineros provenientes de economías subterráneas en el sector de la construcción.

A comienzos de la década de los noventa, Colombia presentó un auge en los ritmos de construcción de viviendas y un incremento en el precio del suelo urbano y en el valor de las edificaciones. Durante este período la formación bruta de capital en vivienda logró una gran expansión, con un ritmo de crecimiento del 13,4% promedio anual entre 1991 y 1994.

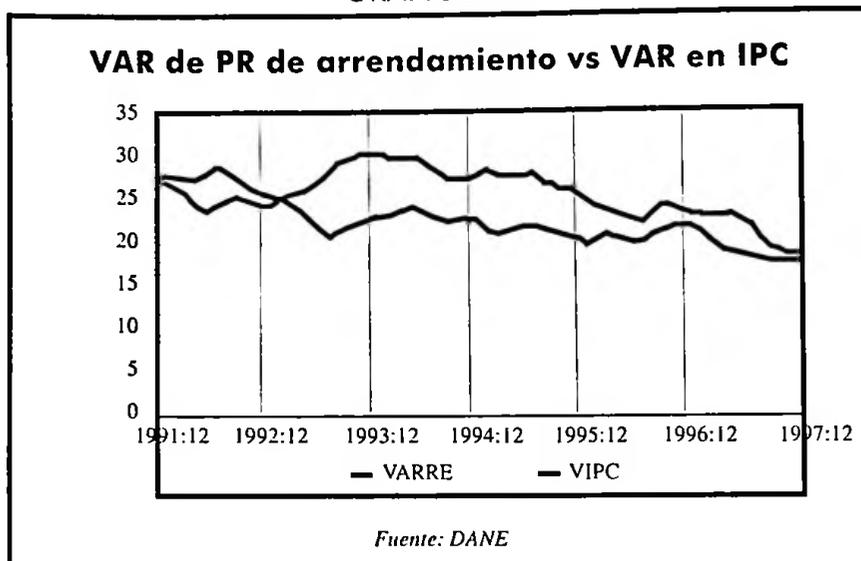
Se trataba de un desarrollo que difícilmente consultaba las verdaderas condiciones del mercado. Se trataba más bien de una burbuja basada en la inflación de los precios de los activos. En efecto, a partir de 1991 los precios de la vivienda se incrementan aceleradamente. Según un índice construido por Carrasquilla (1999), entre el segundo trimestre de 1991 y el mismo trimestre de 1994, los precios de la vivienda se incrementaron a una tasa del 29,5% promedio anual, mientras que la tasa de inflación apenas llegaba a un 24,2% promedio anual. La expansión en el precio de los activos también se revela en el precio de los arrendamientos. Como se muestra en el *Gráfico 15*, de acuerdo con el índice de precios al consumidor del DANE, los arrendamientos se incrementaron rápidamente entre 1992 y 1994.

Ante este crecimiento de los precios de los activos, se produjo un gran incremento en la actividad de la construcción. Como señala el mismo Carrasquilla, una vez que los precios crecían aceleradamente, se presentaba una gran expansión en la actividad de la construcción. Esta expansión fue alimentada por el sector financiero, que aumentó sustancialmente su cartera hacia esta actividad y relajó sus garantías. En la creación de esta burbuja muy probablemente colaboraron los dineros del narcotráfico, al empujar hacia arriba los precios de las viviendas suntuarias. Los estimativos realizados por Jaramillo y Parías (1995) establecen que los precios de la vivienda en los estratos altos de la ciudad de Bogotá se incrementaron en términos reales a una tasa del 10% promedio anual en el período 1990-1994. Este mismo hecho colaboró en la orientación de las inversiones y del crédito hacia este tipo de viviendas, en detrimento de la financiación de otras actividades económicas o de la construcción de vivienda con destino a los estratos más pobres.

Como ha señalado el Banco de la República (1999), "el crecimiento del precio de los activos no era sostenible" lo cual llevó a un deterioro de la cartera

21. Ver *El Espectador* (1998). Una multinacional productora de cigarrillos realizaba, desde tiempo atrás, grandes inversiones en campañas publicitarias sobre su producto en Colombia, cuyo consumo era claramente observable, a pesar de que las importaciones lícitas eran prácticamente nulas.

GRÁFICO 15



del sistema financiero, una vez se corrigieron hacia abajo los valores de las garantías de los préstamos. La influencia del narcotráfico en la creación de esta burbuja puede apreciarse muy claramente en aquellas regiones en donde el narcotráfico tiene una mayor presencia, particularmente en la ciudad de Cali. Dicha ciudad observó un proceso de valorización de los activos muy intenso, y una posterior recesión de características dramáticas una vez fue desmantelado el cartel de Cali. Como se observa en el *Gráfico 16*, el índice de precios de los arrendamientos de vivienda —que son un buen indicador del valor de las viviendas— superaron ampliamente la tasa de inflación, particularmente en la ciudad de Cali, durante el período 1992-1995.

### Actividad agropecuaria

Aparentemente, los narcotraficantes han destinado gran cantidad de sus recursos a la compra de tierras agrícolas-rurales. La estimación del volumen de tierras adquiridas por el narcotráfico no es fácil de llevar a cabo. Sarmiento y Moreno (1989) estimaron que entre el 8 y el 23% de los ingresos repatriados por los exportadores de DI se destinaba a la compra de tierras.

Algunas investigaciones mencionan que las compras de tierras por parte de los narcotraficantes bordean el millón de hectáreas, equivalente al 2.8% del territorio nacional y a un 5% de las tierras potencialmente explotables. Otros estimativos menos conservadores mencionan cifras cercanas a los tres millones de hectáreas. Si bien la compra de tierras se dispersa en un gran número de municipios colombianos (399), estas se concentran en algunos departamentos (Valle del Cauca, Antioquia, Meta y Costa Caribe).

Para 1995 Rocha estimó un total nacional de compras

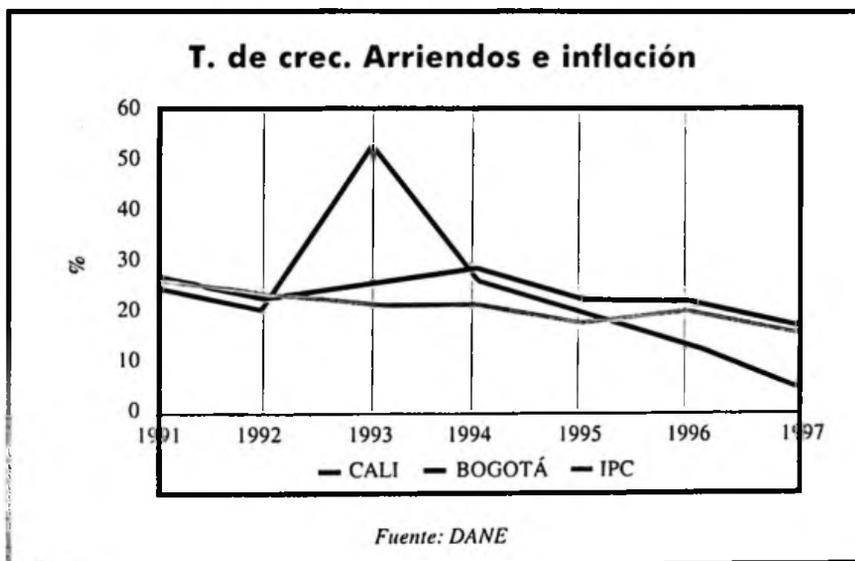
de propiedades agrícolas por parte de narcotraficantes entre 2.2 y 4.5 millones de hectáreas. La inclinación de los narcotraficantes hacia la inversión en tierras reside no sólo en la búsqueda de activos para invertir sino también en la reducción riesgos (dificultad de control por parte de las autoridades).

El resultado de estas inversiones en tierras ha sido una contrarreforma agraria, al producir un mayor grado de concentración en la tenencia de la tierra. En estos territorios el narcotráfico ha logrado un enorme poder económico y una gran participación en el producto agropecuario. Los narcotraficantes tienen una gran inclinación hacia la inversión en ganadería (vacuna y equina). Se trata de una ganadería extensiva, de baja productividad.

Si se tienen en cuenta los elementos de violencia que esta transferencia de tierras trae consigo, el impacto sobre el producto agropecuario tiende a ser negativo. Al establecer un sistema de seguridad privada violenta, los narcotraficantes afectan las relaciones sociales prevalecientes en el campo colombiano. Ante el incremento de la violencia, muchos productores prefieren vender sus tierras o establecen sistemas ineficientes de administración de ellas.

La inversión en el sector se ha visto seriamente afectada por factores de incertidumbre y riesgo, engendrados por el narcotráfico (Echandía, 1995). Los efectos del narcotráfico sobre la actividad agropecuaria también puede verse considerando el costo alternativo de la tierra utilizada en actividades ilícitas. Aunque en general se trata de tierras de baja productividad localizadas en zonas de frontera y de colonización, no hay duda que estas tierras y toda la infraestructura allí presente, significa un costo para la producción de distintos productos agropecuarios lícitos. Para 1998

GRÁFICO 16



se estima que las tierras dedicadas al cultivo de drogas ilícitas alcanzaba algo más de 100 mil hectáreas. Cuando se reconoce la zona como área de cultivos ilícitos, el gobierno colombiano, en colaboración con el estadounidense, realiza fumigaciones, las cuales deterioran la calidad de la tierra y dificultan la producción de otros cultivos lícitos.

### Fuerza de trabajo

Por su elevada rentabilidad relativa, los cultivos de hoja de coca, marihuana y amapola, así como su transformación y comercialización, han inducido un proceso de reasignación de recursos –fuerza de trabajo y tierra– hacia estas actividades. Los campesinos encuentran más atractivo cultivar plantaciones ilícitas, ya que los precios que se pagan por estos productos son muchos más elevados que los precios de los productos tradicionales. En consecuencia, se han presentado grandes flujos migratorios hacia estas zonas.

Se estima que la fuerza de trabajo involucrada en actividades del narcotráfico llega a representar cerca del 3% del total de la población económicamente activa del país (alrededor de 300 mil trabajadores). Rocha estima que el número de personas involucradas en la producción de cultivos ilícitos equivale al 6.7% del empleo agrícola del país. A manera de comparación, el café ocupa al 12% del empleo agrícola. A escala regional, en los centros de cultivo (Guaviare, Putumayo y Caquetá), este porcentaje alcanza cifras cercanas al 50%. Bien puede afirmarse que –directa o indirectamente– la mayor parte de la fuerza de trabajo en estas regiones está incorporada a la actividad del narcotráfico.

Pareciera entonces que el narcotráfico es un gran

generador de empleo y que ha contribuido a incrementar los salarios de la fuerza de trabajo involucrada en estas actividades. Sin embargo, si bien es cierto que muchos campesinos han encontrado en el narcotráfico una alternativa para mejorar sus ingresos, ello ha sido posible gracias al establecimiento de un sistema perverso de incentivos que es capaz de competir favorablemente con las actividades regidas por la ley. Este sistema de incentivos genera un proceso de reasignación de recursos fundamentado en la violencia y crea actitudes y conductas violentas como medio de lograr remuneraciones económicas. Esta fuerza de trabajo campesina acaparada por el negocio del narcotráfico deja de emplearse en actividades lícitas que sí estarían afianzando un sector agrario competitivo y moderno.

### Inversión extranjera directa

A los costos ya mencionados hay que adicionar otros. La violencia puede llevar a una reducción del grado de eficiencia en la administración de las empresas y a mayores grados de incertidumbre y riesgo, que repercuten en un desestímulo para la inversión, particularmente extranjera. En un estudio sobre los determinantes de la inversión extranjera en Colombia (Steiner y Giedion, 1996) se destaca cómo la situación de orden público afecta las decisiones de inversión. En dicho estudio se presentan los resultados de una encuesta llevada a cabo a 455 empresas del país. A la pregunta sobre "razones que llevarían a los inversionistas extranjeros de su empresa a aumentar su inversión en Colombia", 33.3% de los entrevistados señalaron el mejoramiento de la situación de orden público como uno de los tres factores de mayor importancia.

No hay que olvidar que los niveles de inversión

extranjera directa en Colombia son muy reducidos en comparación con otros países en desarrollo. Esta inversión se concentra en la exploración y explotación de petróleo y minería (ver Gráfico 17). La British Petroleum, la principal multinacional que participa en la exploración de petróleo en Colombia anunció en febrero de 1998 "que la causa básica por la que esa empresa planea devolver el área del contrato Piedemonte Occidental es la falta de seguridad en esa región, lo que le ha impedido desarrollar a cabalidad la fase exploratoria" (*El Espectador*, febrero de 1998). Queda claro entonces que de incrementarse los niveles de violencia en estas zonas, y en general en el país, las escasas inversiones extranjeras directas que llegan al país tenderían a reducirse.

### EL PROBLEMA INSTITUCIONAL: LA VIOLENCIA Y LOS COSTOS ASOCIADOS A ELLA

Dentro de todas las secuelas que ha dejado el narcotráfico en la sociedad colombiana, la más nefasta, costosa y sangrienta ha sido la violencia. Como bien lo anota Rubio (1996), el narcotráfico es uno de los mejores ejemplos de una organización cuyo éxito está basado en el uso permanente, sistemático y acumulativo de violencia.

La violencia ejercida por el narcotráfico acarrea consigo una serie de costos para la economía nacional que se suman a los nocivos efectos que tiene el ingreso de los dineros ilícitos. Estos costos incluyen intangibles —como son aquellos que afectan las instituciones, y

las costumbres y conductas de los individuos de una sociedad— y costos tangibles —como pérdidas en capital físico y humano e ineficiente uso de los recursos del erario público.

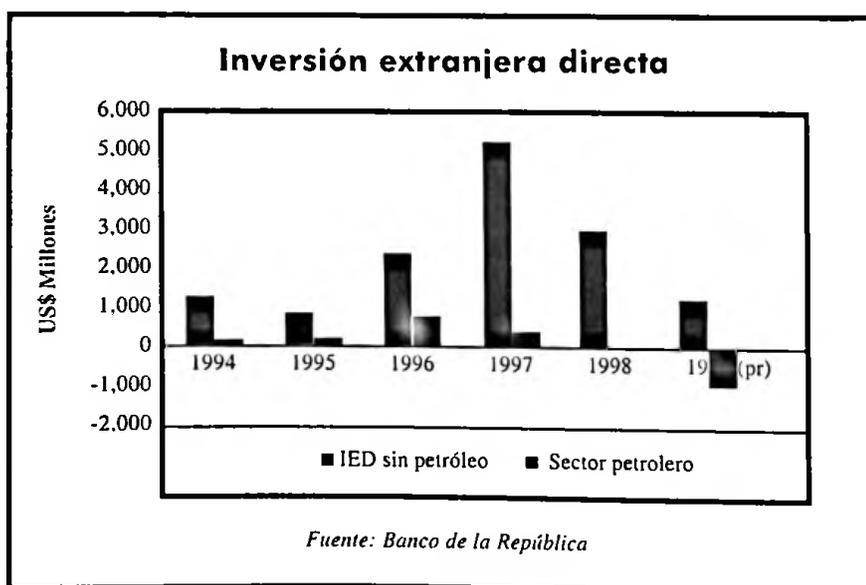
Es claro que no todos estos costos son atribuibles al narcotráfico. Como bien señala Thoumi (1999b), al existir unos "encadenamientos entre el narcotráfico y los fenómenos de criminalidad, guerrilla, paramilitares, debilidad estatal, crisis de legitimidad y similares [que] muchas veces son causa y efecto del desarrollo de la industria ilegal [...] se dificulta la diferenciación entre las verdaderas causas de cada uno de estos costos.

Costos intangibles: violencia, corrupción y debilitamiento de la justicia

Según datos de medicina legal, en Colombia hasta 1991 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes presentó una tendencia creciente, como resultado, en gran medida, de la violencia propagada por el narcotráfico (ver Gráfico 18). A partir de 1992 se advierte una tendencia ligeramente decreciente<sup>22</sup>. Según causas, en 1997, el 31% de los homicidios correspondía a "ajustes de cuentas y venganzas", crímenes que en cierta medida son atribuibles al crimen organizado ya que en eso se basa su sistema de justicia privada, y 10% al enfrentamiento armado.

De esta forma, Colombia ha llegado a constituirse en uno de los países más violentos del mundo. En el Gráfico 19 se presentan las tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes para algunos países

GRÁFICO 17



22. Sin embargo, al culminar 1999 parece resurgir el narcoterrorismo con su secuela de muertes.

GRÁFICO 18

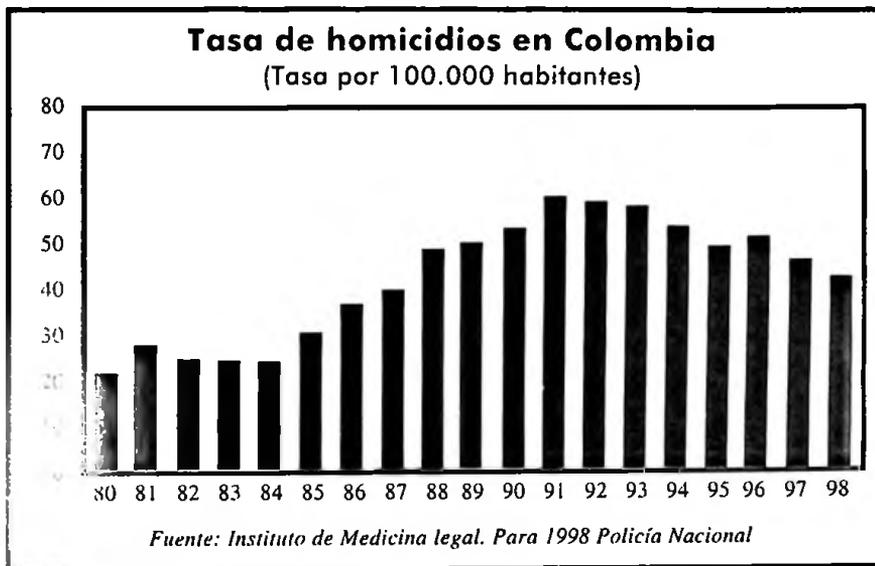
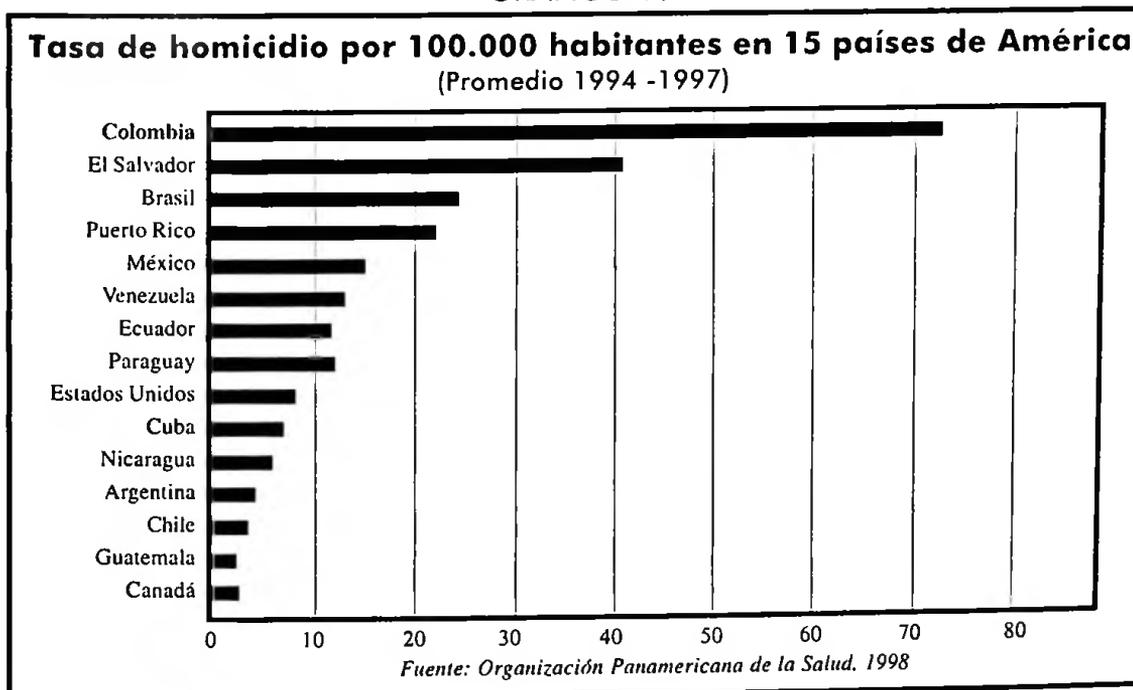


GRÁFICO 19



latinoamericanos, calculadas por la Organización Panamericana de la Salud. Se puede observar una marcada diferencia entre Colombia y el resto de países. Incluso naciones en conflicto como El Salvador y Nicaragua, no alcanzaron la tasa de homicidios de Colombia.

La violencia en Colombia no sólo se ve reflejada en los homicidios. El secuestro, una de las más grandes violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, se practica en Colombia de

una manera indiscriminada sobre toda la población, sin diferenciación de edades ni de estrato social. Tan sólo entre enero y agosto de 1999, fueron secuestradas 2040 personas, entre nacionales y extranjeros.

Siguiendo a Rubio, el narcotráfico ha contribuido a la propagación de la violencia por tres vías (Rubio): la inherente a su negocio, la que resulta del debilitamiento de los aparatos de seguridad y justicia y la que se deriva de las actividades estatales y paraestatales para

combatirla. A estas tres vías habría que agregar la de la violencia insurgente.

Por su carácter ilícito, el narcotráfico requiere de sistemas de justicia y de seguridad privada para resolver sus conflictos internos e imponer sus derechos de propiedad. Con el narcotráfico se crearon verdaderos ejércitos privados orientados hacia la protección de los narcotraficantes y de sus operaciones ilícitas y el control y expansión de sus actividades. El ajuste de cuentas y, en general, la solución violenta de los conflictos, fue la práctica generalizada que se impuso dentro de estos grupos, y que dieron origen al sicariato, modalidad que bien pronto iría a generalizarse a la solución de otro tipo de conflictos entre la población no involucrada en el narcotráfico.

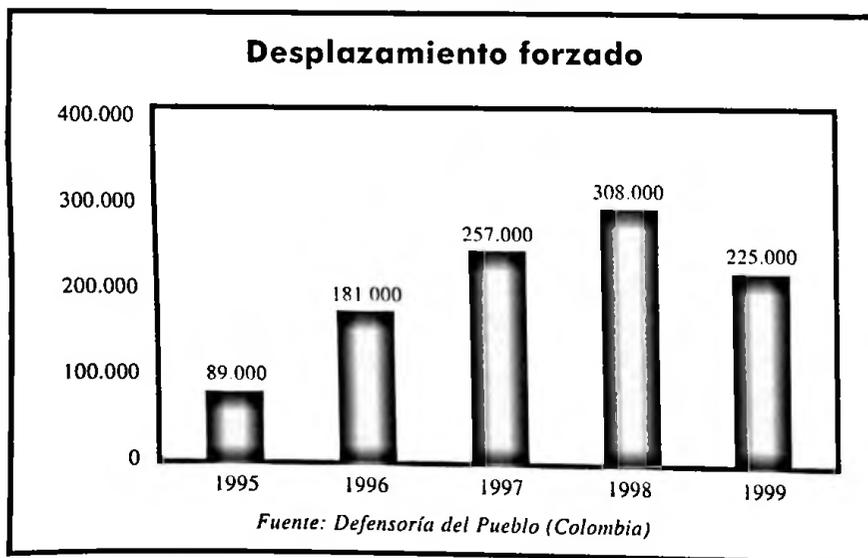
El poder económico del narcotráfico y su intención de someter al sistema de justicia y al mismo estado a sus propias exigencias, desembocaron en acciones de crimen e intimidación contra todo aquello que se les opusiera, con el afán de crear un ambiente de terror y zozobra dentro de la sociedad. El resultado fue el homicidio de autoridades de justicia y de policía, periodistas y población civil a través de actos de narcoterrorismo. Entre 1988 y 1995 el número de asesinatos atribuibles a grupos paramilitares, grupos de justicia privada y organizaciones al servicio del narcotráfico ascendió a 16.694 dirigentes -políticos y populares- y civiles, y a 4.280 personas en asesinatos colectivos (Trujillo y Badel, 1998).<sup>23</sup>

La participación del narcotráfico en la violencia se puede observar de manera más clara cuando se estudian las muertes violentas por zonas geográficas. Como Trujillo y Badel (1998) han mostrado, los departamentos en cuyas capitales se concentran los narcotraficantes (Medellín, Pereira y Cali) y los nuevos departamentos, de colonización reciente, donde existen cultivos ilícitos, resultan ser los más violentos.

Con su inclinación hacia la inversión en tierras en ciertos territorios de economías campesinas y donde había presencia guerrillera, el narcotráfico patrocinó la constitución de ejércitos de "autodefensas", que posteriormente irían a conformar uno de los agentes generadores de violencia más brutales del actual conflicto armado que afecta a la sociedad colombiana. La confrontación entre los ejércitos de "autodefensas" y los movimientos subversivos ha traído como consecuencia el desplazamiento de miles de campesinos desde las zonas rurales hacia las urbanas (ver Gráfico 20). Hasta 1998, la Defensoría del Pueblo registraba un millón quinientos mil desplazados, que llegaron a 220 municipios del país. Se trata de una población indigente, con bajos o nulos niveles educativos. Puesto que sus oportunidades de empleo y de ingresos en los centros urbanos son muy reducidas, los desplazados vienen a engrosar las filas de desempleados.

Es imposible no resaltar los efectos perversos que esta guerra ha tenido sobre la población más débil: los niños. Entre asesinados, mutilados, secuestrados,

GRÁFICO 20



23. De igual manera, se realizaron una serie de secuestros de personalidades públicas atribuidos al narcotráfico como método de presión, principalmente en 1991, año en que se redactó la nueva constitución de Colombia. Estos secuestros se llevaron a cabo con el fin de lograr la inclusión de una ley que prohibiera la extradición de nacionales.

24. Tan sólo para 1998 se estima que 131 niños fueron secuestrados, 700 mil desplazados, 2000 asesinados, 6000 reclutados por paramilitares y guerrilla y 44 mutilados (Cambio, 1999).

desplazados y reclutados por los grupos armados, un millón de menores son víctimas de la guerra (*Cambio*, julio 19-26, 1999)<sup>24</sup>. A esta escalofriante cifra hay que sumarle efectos igualmente perversos que el narcotráfico ha generado sobre los valores de la juventud, induciéndola hacia la violencia y creando toda una generación de jóvenes regidos por el dinero rápido y fácil. Jóvenes que no ven en la educación formal sino en el narcotráfico y sus diversas actividades colaterales (sicariato, guardaespaldas) la forma de obtener mayores ingresos y de escalar posiciones sociales.

El narcotráfico ha logrado alterar el sistema de premios y recompensas importantes en la sociedad. Si bien la misma emergencia y expansión del narcotráfico en Colombia puede explicarse por la presencia histórica de un conjunto de factores institucionales "destructivos", que han incentivado la violencia, la transferencia de rentas y los comportamientos rapaces (Rubio 1996), estos mismos factores se reforzaron con el surgimiento del narcotráfico.

De esta manera, las mafias han logrado introducir "procedimientos ilegales y violentos, como factor de competencia en los mercados legales" y han adquirido "el poder suficiente para reemplazar, funcional o regionalmente, al estado y establecer su propio régimen jurídico" (Rubio, pg. 29). Este sistema de

premios y recompensas ha producido efectos corrosivos sobre las instituciones políticas y de fuerzas de seguridad, al promover entre ellas la corrupción.<sup>25</sup>

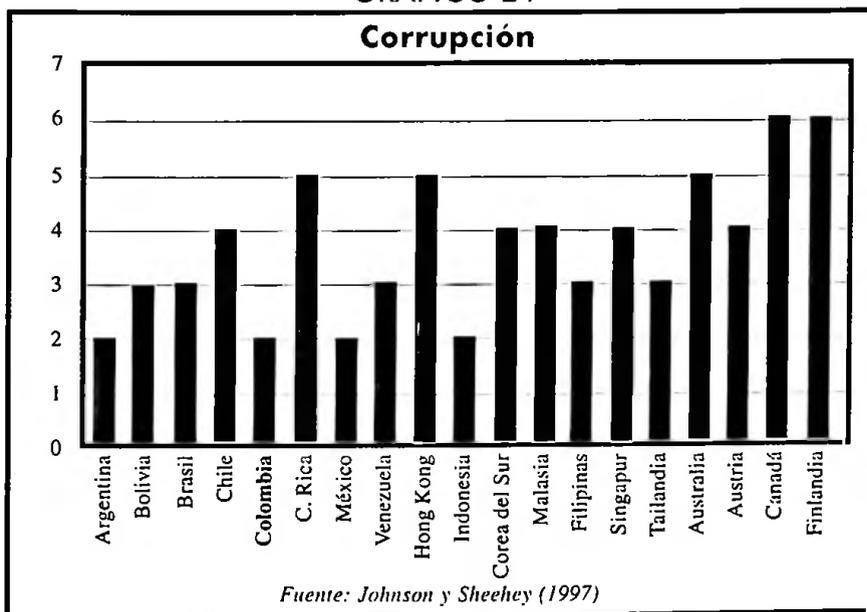
Actualmente, los colombianos perciben que en su país prevalece un alto grado de corrupción. El último informe de percepción interna de corrupción de Transparencia Internacional ubica a Colombia como el sexto país más corrupto de América Latina y el vigesimotercero del mundo, entre un grupo de 99 países. En un trabajo de Johnson y Sheehey se reporta la puntuación de corrupción en 19 países del mundo. Como se observa en el *Gráfico 21*, Colombia se encuentra entre los más corruptos<sup>26</sup>.

A la situación de corrupción hay que sumar los bajos niveles de aplicación de justicia, que de igual forma siempre han prevalecido en Colombia y que hacen parte de los factores institucionales "destructivos", y que con el narcotráfico vinieron a reforzarse aún más.<sup>27</sup> Johnson y Sheehey reportan una evaluación de la fortaleza de los sistemas de justicia, en los mismos 16 países. Una vez más, Colombia sale muy mal librada (*Gráfico 22*).

A manera de conclusión, la precariedad en la aplicación de las leyes y del sistema de justicia creó un ambiente propicio para el surgimiento del narcotráfico. A su vez, el narcotráfico vino a reforzar este conjunto de factores

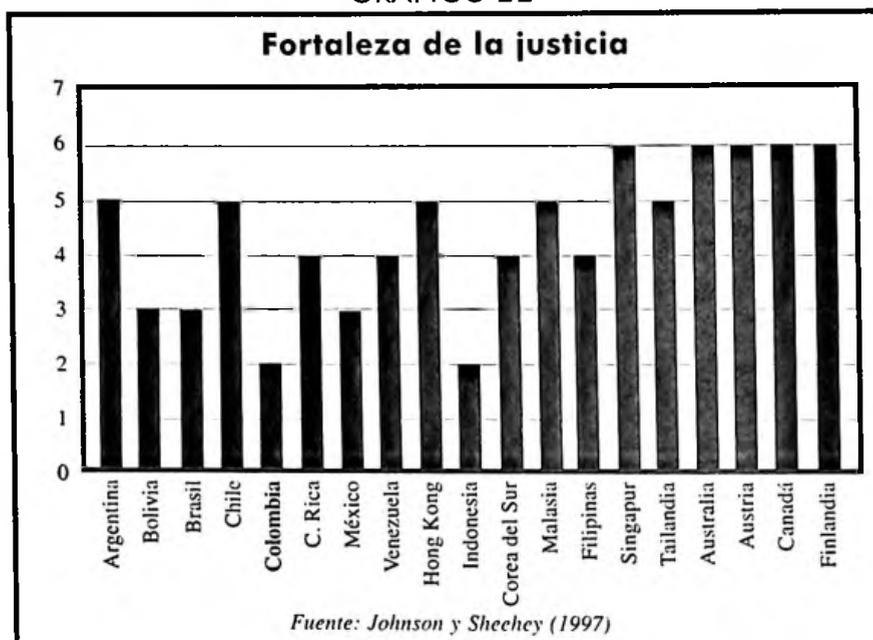
GRÁFICO 21

Corrupción



25. Ya desde 1923 el director de la Misión encargada de reformar el sistema financiero y fiscal de Colombia hacía alusión al grado de corrupción del país. La percepción de Kemmerer sobre las costumbres éticas queda reportada como: "Barranquilla - Corrupta [...] Bogotá - Tal vez mitad y mitad. [...] Todos los jueces de Barranquilla son unos ladrones" (Kemmerer, 1923).
26. Según el informe de *Transparencia Internacional* de 1999, Colombia logró reducir los índices de percepción de corrupción, ubicándose en el puesto 28. En 1998 había ocupado la séptima posición. Es importante anotar, sin embargo, que en 1999 se amplió el "pool" de países de la encuesta.
27. Kemmerer también hacía referencia a este punto: "Los obstáculos para hacer negocios no provienen directamente de las leyes sino de la administración de justicia. [...] La aprobación de un sinnúmero de leyes no contribuiría en lo más mínimo a corregir el problema. Aunque las sanciones no son tan severas como en Estados Unidos, serían suficientemente rigurosas si se aplicaran."

GRÁFICO 22



institucionales *destructivos* en la sociedad colombiana. Por tanto, la lucha contra el narcotráfico debe pasar por el fortalecimiento de instituciones que refuercen un sistema de premios y castigos que estimulen las actividades productivas.

### Costos tangibles

Con el desarrollo de cultivos de drogas ilícitas en las zonas en donde los movimientos guerrilleros tienen sus asentamientos y hay una clara ausencia del estado, se ha conformado una especie de alianza entre el narcotráfico y la guerrilla. A través de esta alianza y el cobro de "impuestos", los movimientos subversivos han logrado fortalecerse económica y militarmente, escalando el conflicto armado a niveles de una verdadera guerra civil.

Es de resaltar que, a pesar de la caída del bloque soviético y la sucesiva pérdida de apoyo a grupos comunistas subversivos en el mundo, en Colombia estos grupos no sólo siguen presentes sino que tiene una gran capacidad de combate. Esta capacidad se desprende de poseer el dinero suficiente para la compra de armas y el sostenimiento de las cuadrillas. Cabe entonces preguntarse cómo se están financiando actualmente estos movimientos guerrilleros en Colombia.

Los dineros de la guerrilla provienen de diversas actividades ilegales. Entre ellas se contabiliza el secuestro extorsivo, otras formas de extorsión, y la

participación de la guerrilla en el negocio del narcotráfico, principalmente en las zonas de cultivo. Se estima que entre 1991 y 1996 el movimiento subversivo armado recibió ingresos del narcotráfico del orden de U\$315 millones promedio anual, lo que representa el 45% del total de ingresos con que se financia este movimiento. Este monto equivale al 3,5% del gasto militar del país (Trujillo y Badel, 1998).

Toda esta violencia implica un alto costo para la sociedad. Trujillo y Badel estimaron los costos netos de la violencia urbana y del conflicto armado (ver *Cuadro 4*). Los costos netos son aquellos que representan una pérdida económica para la sociedad y en donde se excluyen aquellos que logran redistribuirse, como los pagos por secuestro y los robos.

La pérdida de vidas representa la pérdida de capital humano. Los costos del terrorismo son principalmente atribuibles a las diferentes organizaciones guerrilleras. El gasto en seguridad privada es una estimación de los sobrecostos en que se incurre por vigilancia y seguridad privada no sólo ante la posibilidad de robos sino por el temor a ser secuestrado o asesinado. El exceso de gasto militar se calculó a través de comparaciones con otros países latinoamericanos. En este exceso no se incluye el gasto en fuerzas de policía. Dado que este es el organismo encargado de combatir el narcotráfico tanto en zonas de cultivo de drogas

28. Se observa cómo, a partir de 1990, se presenta una gran expansión en estos gastos, año en el cual se le atribuye al narcotráfico la muerte de más de 250 policías. Ello sucede un año después de los atentados terroristas perpetrados por el narcotráfico y que tuvieron un gran impacto en la opinión pública: explosión de un avión comercial de Avianca donde mueren 111 personas, atentados dinamiteros al edificio principal del DAS (Departamento Administrativo de Seguridad de la Policía Nacional) y a los periódicos *El Espectador* y *Vanguardia Liberal* hechos en donde fallecen 116 personas.

**CUADRO 4**  
**COSTOS NETOS TOTALES DE LA VIOLENCIA URBANA Y CONFLICTO ARMADO**

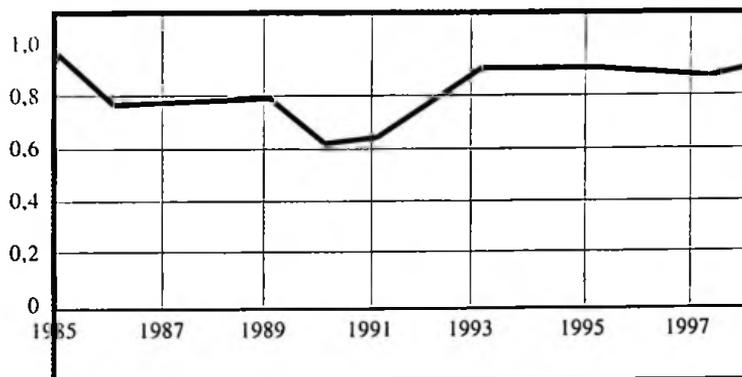
Miles de millones de pesos de 1995

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PERDIDA DE VIDAS	931	935,1	926,4	879,2	834,8	873,1
GASTO SALUD	21,6	21,8	19	19,4	19,8	29,7
GASTO SEGURIDAD PRIVADA	326,9	382,4	444,4	513,5	590,4	676,1
EXCESO GASTO MILITAR	662	500,9	659,8	279,3	662,1	976,2
TERRORISMO	91,6	78,3	33	30,6	28,7	58,9
<b>TOTAL</b>	<b>2033,1</b>	<b>1918,6</b>	<b>2082,5</b>	<b>1722</b>	<b>2135,8</b>	<b>2613,9</b>
<b>% PIB</b>	<b>3,38</b>	<b>3,06</b>	<b>3,16</b>	<b>2,47</b>	<b>2,9</b>	<b>3,48</b>

Fuente: Trujillo y Badel (1998)

**GRÁFICO 23**

**Gasto policía**  
% del PIB



Fuente: Clavijo (1998)

ilícitas como en zonas urbanas, vale la pena considerar además las cifras sobre gastos de la Policía Nacional (ver Gráfico 23).<sup>28</sup>

La acción estatal en su lucha contra el narcotráfico y la subversión ha representado la asignación de enormes recursos hacia el fortalecimiento de las fuerzas militares y de policía. El Gráfico 24 ilustra claramente el peso que tiene el gasto en defensa en el gasto de funcionamiento del gobierno central.

Este exceso de gasto en defensa se ve de manera más clara cuando se compara el gasto militar colombiano, como porcentaje del PIB, con el gasto promedio de América Latina (ver Gráfico 25).

Colombia realiza un gasto militar realmente excesivo tratando contrarrestar el problema de la violencia, el narcotráfico, la guerrilla y el paramilitarismo. Esta asignación de recursos se hace en detrimento del gasto público social. Se trata de una inversión que no

induce al crecimiento económico y cuyo costo es la reducción en inversión en educación y salud, inversiones que sí gozan de una elevada rentabilidad social y económica. Rubio (1995) estima que anualmente esta guerra le cuesta a Colombia 6% del PIB.

**RESUMEN**

En diversos círculos existe la percepción de que producto de la exportación de drogas ilícitas Colombia recibe una cantidad impresionante de divisas, y que dicho ingreso es en gran parte responsable de que en las últimas dos décadas la economía colombiana haya tenido uno de los desempeños más satisfactorios de toda la región. Se ha llegado incluso a sugerir que la economía colombiana depende en tal forma de los recursos generados por el narcotráfico, que sin drogas ilícitas la economía colombiana no sería viable. En consecuencia, hay quienes creen que, por todo lo

GRÁFICO 24

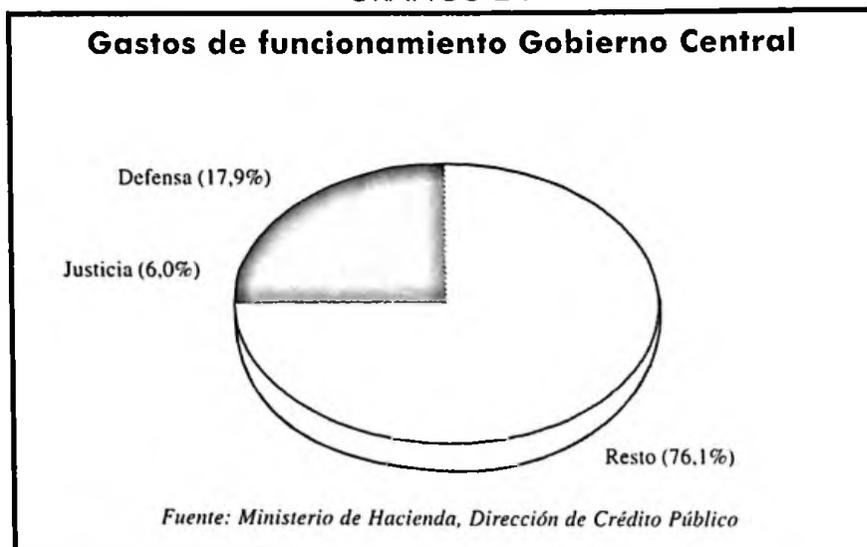
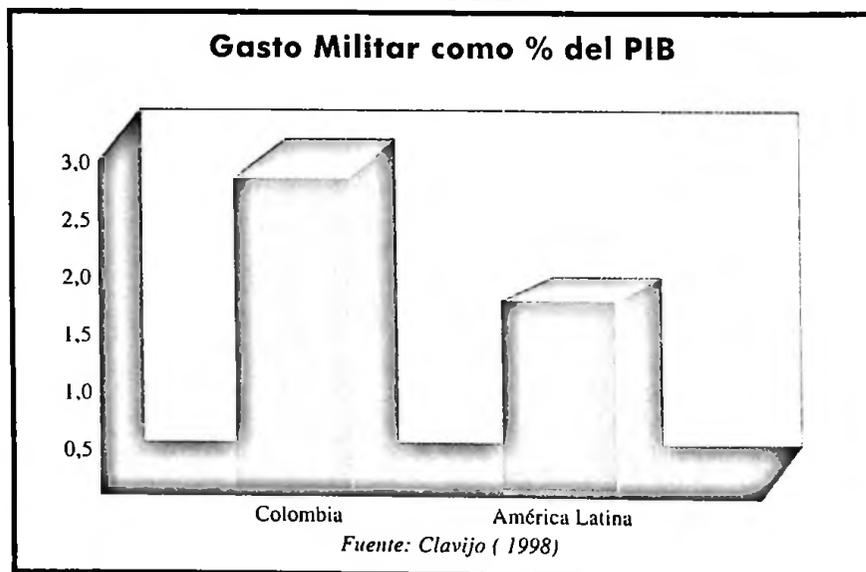


GRÁFICO 25



anterior, Colombia no es un socio confiable en la lucha internacional contra el tráfico de drogas ilícitas.

En este documento se ha tratado de documentar de la mejor manera posible la real dimensión de los ingresos que Colombia recibe por la participación de algunos de sus residentes en el negocio de las drogas ilícitas. Con base en estimativos a partir de información primaria recopilada por las autoridades norteamericanas, se ha mostrado que el grueso de lo producido en el negocio del narcotráfico es apropiado por residentes de los principales países consumidores. En consecuencia, el ingreso neto de divisas apropiado por residentes colombianos es significativamente inferior al que ha popularizado la prensa. De cualquier manera, se trata de magnitudes nada despreciables.

Así, en el pasado reciente la exportación de drogas ilícitas pudo haber representado entre el 2 y el 3% del PIB. Esta cifra sería incluso superior a los ingresos de divisas originados en la exportación de café.

Si bien el *efecto directo* de los recursos del narcotráfico es aparentemente benéfico para la economía Colombiana —mejorando la balanza de pagos y afectando de manera positiva la demanda agregada— en este trabajo se ha mostrado que existen toda una gama de *efectos de segundo* orden que señalan que, sin lugar a dudas, el efecto neto de la actividad del narcotráfico sobre la economía y la sociedad colombiana resulta ser altamente negativo.

Los efectos económicos indirectos del narcotráfico son varios, y todos ellos apuntan a que en el largo

plazo la economía colombiana se vea afectada de manera negativa. En primera instancia, las divisas del narcotráfico han ayudado a propiciar una importante apreciación del tipo de cambio real, apreciación que ha retardado el desarrollo de las exportaciones y ha facilitado un aumento desmesurado de las importaciones. En segundo lugar, al hacerse más estricto el control sobre el lavado de dinero a través del sistema financiero, el contrabando se ha convertido en el principal mecanismo para ingresar a Colombia los recursos originados en el narcotráfico. El contrabando compite de manera desleal con la producción doméstica, genera importantes problemas fiscales y generaliza prácticas corruptas en la sociedad. Finalmente, con mucha frecuencia los dineros del narcotráfico se invierten en actividades seguras para los dueños de los recursos, pero de muy baja productividad económica. Se destacan la construcción de vivienda suntuaria y la ganadería extensiva.

Si el efecto económico neto de la exportación de drogas ilícitas es negativo, qué decir de todas sus demás implicaciones. El narcotráfico ha desestabilizado políticamente a Colombia, ha producido un deterioro institucional inimaginable, ha propiciado una cultura corrupta y violenta y ha provisto de recursos a todos los actores del conflicto armado que hoy en día tienen al país al borde de una guerra civil. Para contrarrestar el flagelo, la sociedad no solo ha sacrificado a varios de sus mejores hombres y mujeres, sino que además el Estado ha tenido que destinar un porcentaje importante de sus limitados recursos presupuestales a contener la arremetida de todos aquellos al margen de la ley que de una u otra forma hacen parte del negocio de las drogas ilícitas.

Aunque la cuantificación de varios de los costos y beneficios que surgen del negocio de las drogas ilícitas resulta particularmente compleja, la evidencia aportada en este trabajo claramente apunta a que si bien el narcotráfico es un negocio altamente rentable para las pocas personas que participan en él, a fin de cuentas resulta ser muy inconveniente para Colombia como un todo.

## Referencias

Banco de la República (1994). *Kemmerer y el Banco de la República, diarios y documentos*. Banco de la República Departamento Editorial.  
 Camacho, A., A. López y F. Thoumi (1999). *Las drogas: una guerra fallida*. TM Editores-IEPRI (UN).  
 Cambio (Colombia), varios números.  
 Cárdenas, M. y R. Steiner (1998). *Corrupción, crimen y justicia. Una perspectiva económica*. TM Editores-FEDESARROLLO-LACEA-COLCIENCIAS.

Carrasquilla, A. (1999). *Estabilidad y gradualismo*. TM Editores-Banco de la República.  
 Clavijo, S. (1998). *Política Fiscal y Estado en Colombia*. Ediciones Uniandes  
 Echandía, C. (1995a). "Colombie: dimension économique de la violence et de la criminalité". *Problemes d'Amérique Latine*, No.16, janvier-mars.  
 El Espectador (Colombia), varios artículos.  
 Giraldo, F (1990). "Narcotráfico y construcción". *Economía Colombiana*, Nos.226-227, febrero-marzo.  
 Gómez, H. Recopilador (1999). *¿Para dónde va Colombia?*, Editorial Tercer Mundo-Colciencias, febrero.  
 Granada, C. y L. Rojas (1995). "Los costos del conflicto armado 1990-1994". *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVI No.4.  
 Herrera, S. (1990). "Eficiencia y determinantes del funcionamiento del mercado paralelo de divisas en Colombia". *Ensayos sobre Política Económica*, No.17, junio.  
 National Narcotics Intelligence Consumers Committee (NNICC). *The supply of Illicit Drugs to the United States*, varios números.  
 Office of National Drug Control Policy (1997). *What America's Users Spend on Illegal Drugs, 1988-1995*. Reporte preparado por ABT Associates Inc.  
 Presidencia de la República de Colombia (1999a). *Política de promoción respeto y garantía de los Derechos Humanos y de aplicación del Derecho Internacional Humanitario*. Cambio para construir la paz.  
 —(1999b). *Estrategia nacional para la convivencia y seguridad ciudadana*. Cambio para construir la paz, julio.  
 Rocha, R. (1999). *La economía colombiana y la producción de drogas ilícitas: tras 25 años de inserción*. UNDCP, junio.  
 Rubio, M. (1996). *Homicidios, justicia, mafias y capital social—otro ensayo sobre la violencia colombiana—*. Documento CEDE, junio.  
 Rubio, M. (1999). *Crimen e Impunidad, presiones sobre la violencia*. Editorial Tercer Mundo-CEDE, enero.  
 Sarmiento, E. (1998). *Alternativas a la encrucijada neoliberal. Mercado, narcotráfico y descentralización*. ECOE Ediciones.  
 Sarmiento, L. y C. Moreno (1990). "Narcotráfico y sector agropecuario en Colombia". *Economía Colombiana*, Nos.226-227, febrero-marzo.  
 Steiner, R. (1997). *Los Dólares del Narcotráfico*. Cuadernos de Fedesarrollo, No.2 Editorial Tercer Mundo, septiembre.  
 Steiner, R. y U Giedion (1996). "Características, determinantes y algunos efectos de la inversión extranjera directa en Colombia", en M. Agosin (Compilador) *Inversión extranjera directa en América Latina: Su contribución al desarrollo*. Fondo de Cultura Económica-BID, Chile.  
 Thoumi, F. (1994). *Economía política y narcotráfico*, TM Editores.  
 —(1999b). "¿Quo vadis droga?". en Gómez, H. *¿Para dónde va Colombia?* (1999). TM Editores-COLCIENCIAS, febrero.  
 Tokatlian, J. y B. Bagley (Compiladores) (1990). *Economía política del narcotráfico*. Ediciones Uniandes-CEI.  
 Trujillo, E y M Badel (1998). "Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996". *Archivos de Macroeconomía*, No. 76, marzo.  
 U.S. Department of State. *International Narcotics Control Strategy Report*, varios números.  
 United Nations Drug Control Programme (UNDCP, 1998). *UN Drug Report*.  
 Universidad Nacional de Colombia-CID (1997). *Dinámica comercial y lavado de dólares de los sanandresitos. Informe Final*, abril.  
 Urrutia, M. (1990). "Análisis costo-beneficio del tráfico de drogas para la economía colombiana". *Coyuntura Económica*, octubre.  
 Vicepresidencia de la República de Colombia (1999). *Observatorio de los Derechos Humanos en Colombia*, No.3, agosto.

# **Anexo estadístico**

---

## Exportación mundial de café a todo destino según los grupos establecidos por la OIC

1998 - 2000

Millones sacos de 60 kilos

Grupos y Países	1998		1999		12 MESES (JULIO - JUNIO) 1998/99		1999/00 *	
	Sacos	%	Sacos	%	Sacos	%	Sacos	%
<b>Total OIC.</b>	<b>79.5</b>	<b>100.0</b>	<b>85.2</b>	<b>100.0</b>	<b>84.5</b>	<b>100.0</b>	<b>85,5</b>	<b>100.0</b>
<b>Suaves Colombianos</b>	<b>12.8</b>	<b>16.1</b>	<b>11.7</b>	<b>13.7</b>	<b>12.4</b>	<b>14.7</b>	<b>10,7</b>	<b>12,5</b>
Colombia	11.3	14.2	10,0	11.7	10,8	12.8	8,9	10.4
Kenia	0.8	1.0	1,1	1,3	0.9	1.1	1,1	1.3
Tanzania	0.7	0,9	0.6	0.7	0,7	0,8	0,7	0,8
<b>Otros Suaves</b>	<b>23.8</b>	<b>29.9</b>	<b>26.4</b>	<b>31.0</b>	<b>24.6</b>	<b>29.2</b>	<b>23,7</b>	<b>33,6</b>
Costa Rica	2.0	2.5	2,2	2,6	2,1	2,5	2,0	2,3
Ecuador	1.1	1,4	1,0	1,2	0,9	1,1	1,0	1,2
El Salvador	1,7	2,1	1,9	2,2	1,6	1,9	2,3	2,7
Guatemala	3,5	4,4	4,7	5,5	4,2	5,0	4,7	5,5
Honduras	2,3	2,9	2,0	2,3	2,1	2,5	2,7	3,2
India	3,5	4,4	3,6	4,2	3,4	4,0	4,5	5,3
México	3,4	4,3	4,4	5,2	3,9	4,6	5,1	6,0
Nicaragua	1,0	1,3	1,0	1,2	0,9	1,1	1,1	1,3
Venezuela	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7	0,1	0,1
Perú	1,9	2,4	2,4	2,8	1,9	2,2	2,5	2,9
Papúa N. Guinea	1,3	1,6	1,3	1,5	1,4	1,7	1,3	1,5
Otros	1,8	2,2	1,4	1,7	1,6	1,9	1,4	1,6
<b>Brasileños y Otros Arábicas</b>	<b>20.1</b>	<b>25.3</b>	<b>24.9</b>	<b>29.2</b>	<b>24.8</b>	<b>29.3</b>	<b>21,9</b>	<b>25,6</b>
Brasil	18,2	22,9	23,1	27,1	23,1	27,3	20,0	23,4
Etiopía	1,9	2,4	1,8	2,1	1,7	2,0	1,9	2,2
<b>Robustas</b>	<b>22.8</b>	<b>28.7</b>	<b>22.2</b>	<b>26.1</b>	<b>22.7</b>	<b>26.8</b>	<b>24,2</b>	<b>28,3</b>
Indonesia	5,6	7,0	5,1	6,0	6,1	7,2	4,7	5,5
<b>O.A.M.C.A.F.</b>	<b>5,8</b>	<b>7,3</b>	<b>4,3</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1</b>	<b>6,0</b>	<b>5,5</b>	<b>6,4</b>
Camerún	0,7	0,9	1,2	1,4	0,9	1,1	1,3	1,5
Costa de Marfil	4,0	5,0	2,2	2,6	2,9	3,4	3,3	3,9
Madagascar	0,8	1,0	0,5	0,6	0,9	1,1	0,4	0,5
Otros	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6
Uganda	3,3	4,2	3,8	4,5	3,7	4,4	3,0	3,5
Tailandia	0,8	1,0	0,5	0,6	0,4	0,5	0,7	0,8
Vietnam	6,4	8,1	7,7	9,0	6,6	7,8	9,6	11,2
Rep. Dem. del Congo (Zaire)	0,6	0,8	0,4	0,5	0,5	0,6	0,4	0,5
Otros	0,3	0,3	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4

\* Preliminar.

Fuente: OIC - Coffee Statistics, Dic/99, Statistics of Coffee, Jun/00.  
FEDERACAFE - Estudios Especiales.

## Precios indicativos del café según grupos establecidos por la OIC

1998 - 2000

Centavos de dólar por libra

Meses	Suaves Colombianos	Otros Suaves	Brasileños y Otros	Robustas	Precio Compuesto
			Arábicas		
<b>1998</b>					
Enero	184,21	177,80	179,83	83,41	130,61
Febrero	190,59	178,18	177,78	83,36	130,81
Marzo	166,07	157,69	154,84	82,19	119,92
Abril	158,17	150,35	141,11	88,97	119,66
Mayo	146,33	137,72	124,89	90,74	114,23
Junio	135,83	124,93	104,09	82,73	103,84
Julio	125,03	117,60	96,22	77,04	97,32
Agosto	129,45	123,18	101,92	79,24	101,10
Septiembre	117,56	111,85	92,76	79,80	95,82
Octubre	115,01	109,72	91,32	80,30	95,01
Noviembre	121,74	116,37	96,67	80,16	98,26
Diciembre	123,96	117,39	100,28	84,06	100,73
Promedio	142,83	135,23	121,81	82,67	108,94
<b>1999</b>					
Enero	123,07	112,96	99,43	82,29	97,63
Febrero	116,92	105,48	91,67	79,23	92,36
Marzo	117,05	105,39	88,90	73,42	89,41
Abril	114,02	102,11	86,14	69,32	85,72
Mayo	123,95	111,07	96,29	67,94	89,51
Junio	121,45	107,21	91,69	65,59	86,41
Julio	107,05	94,85	78,13	61,56	78,21
Agosto	105,28	91,37	76,67	63,07	77,22
Septiembre	97,77	84,31	70,43	59,57	71,93
Octubre	103,69	94,20	78,71	58,52	76,36
Noviembre	126,76	113,38	98,41	63,05	88,22
Diciembre	140,35	124,46	109,47	66,79	95,57
Promedio	116,45	103,90	88,84	67,53	85,71
<b>2000</b>					
Enero	130,13	111,11	97,68	53,18	82,15
Febrero	124,73	103,44	91,51	48,85	76,15
Marzo	119,51	100,73	89,93	46,25	73,49
Abril	112,67	94,61	86,46	44,45	69,53
Mayo	110,31	94,17	87,23	44,32	69,22
Junio	100,30	86,44	78,32	42,68	64,56
Julio	101,67	87,35	79,89	40,82	64,09

Fuente: Organización Internacional del Café - OIC  
FEDERACAFE - Estudios Especiales.

## Exportaciones de café colombiano según países de destino

1998 - 2000

Miles de sacos de 60 kilos

12 MESES (JULIO - JUNIO)

PAISES	1998		1999		1998/99		1999/00	
	Sacos	%	Sacos	%	Sacos	%	Sacos	%
<b>TOTAL</b>	<b>11.260</b>	<b>100,0</b>	<b>9.995</b>	<b>100,0</b>	<b>10.842</b>	<b>100,0</b>	<b>8.847</b>	<b>100,0</b>
<b>AMERICA</b>	<b>3.600</b>	<b>32,0</b>	<b>3.593</b>	<b>36,0</b>	<b>3.592</b>	<b>33,2</b>	<b>3.502</b>	<b>39,6</b>
Estados Unidos	3.099	27,5	3.155	31,6	3.111	28,7	3.071	34,7
Canadá	392	3,5	360	3,6	397	3,7	351	4,0
Argentina	41	0,4	33	0,3	36	0,3	30	0,3
Otros	68	0,6	45	0,5	48	0,5	50	0,6
<b>EUROPA</b>	<b>6.322</b>	<b>56,1</b>	<b>4.936</b>	<b>49,4</b>	<b>5.818</b>	<b>53,7</b>	<b>3.997</b>	<b>45,2</b>
<b>Unión Europea</b>	<b>5.967</b>	<b>52,9</b>	<b>4.571</b>	<b>45,9</b>	<b>5.474</b>	<b>50,4</b>	<b>3.691</b>	<b>41,8</b>
Alemania	2.569	22,8	1.905	19,1	2.352	21,7	1.517	17,4
Holanda	711	6,3	306	3,1	597	5,5	183	2,1
Bélgica	560	5,0	531	5,3	493	4,5	411	4,9
Francia	502	4,5	362	3,6	503	4,6	292	3,1
Suecia	360	3,2	294	2,9	303	2,8	252	2,8
España	295	2,6	277	2,8	281	2,6	241	2,7
Reino Unido	269	2,4	262	2,6	254	2,3	264	3,0
Italia	246	2,2	243	2,4	234	2,2	227	2,6
Finlandia	219	1,9	196	2,0	208	1,9	144	1,6
Dinamarca	197	1,7	150	1,5	198	1,8	96	1,1
Portugal	16	0,1	15	0,2	17	0,2	15	0,2
Grecia	13	0,1	15	0,2	16	0,1	14	0,2
Austria	10	0,1	15	0,2	18	0,2	10	0,1
<b>Otros Europa</b>	<b>355</b>	<b>3,2</b>	<b>365</b>	<b>3,5</b>	<b>344</b>	<b>3,3</b>	<b>306</b>	<b>3,4</b>
Noruega	141	1,3	142	1,4	130	1,2	105	1,2
Polonia	108	1,0	99	1,0	102	0,9	90	1,0
Suiza	41	0,4	67	0,7	66	0,6	44	0,5
Otros	65	0,5	57	0,4	46	0,6	67	0,7
<b>OTROS PAISES</b>	<b>1.338</b>	<b>11,9</b>	<b>1.466</b>	<b>14,6</b>	<b>1.432</b>	<b>13,1</b>	<b>1.348</b>	<b>15,2</b>
Japón	1.086	9,6	1.216	12,2	1.163	10,7	1.128	12,8
Corea del Sur	87	0,8	123	1,2	108	1,0	111	1,3
Australia	32	0,3	32	0,3	33	0,3	26	0,3
Otros	133	1,2	95	0,9	128	1,1	83	0,8

Fuente: FEDERACAFE - Gerencia Comercial

## Principales mercados del café colombiano

1998 - 1999

Miles de sacos de 60 kilos

Países	1998	1999
Estados Unidos	3.099	3.155
Alemania	2.569	1.905
Colombia	1.500	1.500
Japón	1.086	1.216
Bélgica	560	531
Francia	502	362
Canadá	392	360
Holanda	711	306
Suecia	360	294
España	295	277

Fuente: FEDERACAFE - Gerencia Comercial.

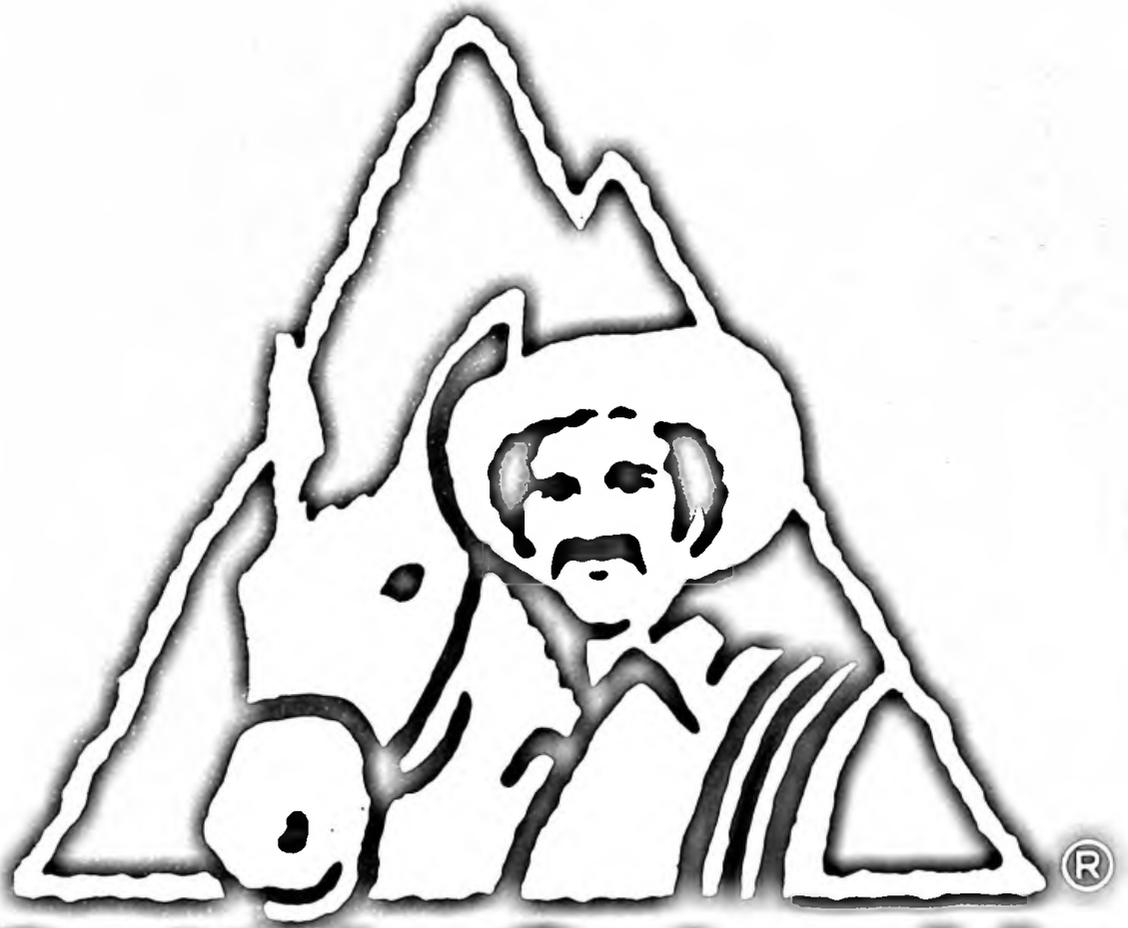
FEDERACAFE - Estudios Especiales.

**Principales variables de la economía cafetera colombiana  
1999 VS. 1998**

VARIABLES	1999	1998	DIFERENCIA	
			Unidades	%
1. COSECHA (Mills s/s 60 Kg verde)	9,1	12,8	-3,	-28,9
2. PRECIO INTERNO PROMEDIO (\$/Carga)				
\$ corrientes	356.402	319,421	36,981	11,6
\$ de 1999	356.402	355,204	1.198	0,3
3. VALOR COSECHA (Billones de \$)				
\$ corrientes	1,93	2,42	-0,49	-20,2
\$ de 1999	1,93	2,69	-0,76	-28,3
4. CONSUMO INTERNO (Mills s/s 60 Kg verde)	1,5	1,5	0,0	0,0
5. EXPORTACION TOTAL (Mills s/s 60 Kg verde)	10,0*	11,3*	-1,3	-11,5
Federación	3,2	3,6	-0,4	-11,1
Particulares	6,8	7,7	-0,9	-11,7
6. PRECIO PROMEDIO DE EXPORTACION (US\$/Lb. Ex-warehouse)	1,18	1,49	-0,31	-20,8
7. VALOR EXPORTACION (US\$ mills FOB)	1.421	2.126	-705	-33,2
8. EXISTENCIAS FINALES (Mills s/s 60 Kg verde)	2,3	4,7	-2,4	-51,1
9. FONDO NACIONAL DEL CAFE				
Superávit o Déficit Tesorería (Millones \$)	(53.731)	25.994		
Patrimonio (Millones \$)	1,419,013	2,030,675	-611.662	-30,1
Patrimonio (US\$ Millones)	757	1.317	-560	-42,5

(\*) Incluye stocks de seguridad y promoción

Fuente: FEDERACAFÉ - Gerencias Financiera y Comercial  
FEDERACAFÉ - Estudios Especiales



**Café de Colombia**

---