

**Estudio de Caso N° 63**

**LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ  
DE LO ESTATAL: EL CASO DEL FONDO DE  
RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA  
DEL EJE CAFETERO, FOREC, EN COLOMBIA**

**JORGE IVÁN CUERVO RESTREPO**

*Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.*

*Agradecemos el apoyo proporcionado por Japón-Banco Interamericano de Desarrollo (Japón-BID) y Woodrow Wilson Center - Fundación Ford.*

**Agosto 2002**



Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: [mgpp@dii.uchile.cl](mailto:mgpp@dii.uchile.cl)

Sitio web: <http://www.mgpp.cl>

Santiago - Chile

## RESUMEN EJECUTIVO

El 25 de enero de 1999 un terremoto en la zona suroccidental de Colombia afectó a 28 municipios en cinco departamentos. Armenia fue la ciudad con mayor destrucción física y número de víctimas, en lo que puede considerarse el principal desastre urbano en la historia del país.

Para emprender la reconstrucción el gobierno nacional creó el Fondo para la Reconstrucción Económica y Social del Eje Cafetero, Forec. Este funciona bajo un esquema de corresponsabilidad entre el Estado, sectores organizados de la sociedad civil y agentes de mercado, con apoyo de las entidades territoriales y voz para las comunidades afectadas.

Este estudio de caso es un análisis cualitativo de esta experiencia de gestión y creación de bienes públicos, en sus aspectos políticos, institucionales, sociales y económicos, con el fin de hacer visibles las especificidades que hicieron de este modelo de intervención un importante hallazgo de gestión de lo público más allá de lo estatal.

El estudio muestra que el Forec es una forma de acción pública que se sustenta en el Estado, pero cuya fuerza y credibilidad provienen de la sociedad civil organizada, de los activos sociales y culturales de las comunidades y del apoyo de la comunidad internacional, en un claro mensaje de que es posible gestionar bienes públicos con eficacia y eficiencia y neutralizar la intermediación del sistema político

Lo que constituye la fortaleza del Forec también puede ser su debilidad. Si bien en el modelo de intervención se planteó la reconstrucción de la zona afectada como la implementación de un modelo de desarrollo regional sostenible; en el estudio se establece que la falta de una estrategia de negociación con los actores políticos regionales y de una propuesta de reactivación económica compromete su sustento en el tiempo.

En esa lógica, un aspecto son las enseñanzas del modelo para replicarlo en algunos temas de la agenda pública, y otro los logros obtenidos en el proceso. Estos se concentraron en la reconstrucción física de viviendas e infraestructura pública y privada en mejores condiciones, y en la inclusión de los no-propietarios en los programas de vivienda. No obstante, en su conjunto no alcanzaron a ser una reconstitución de lo público en el eje cafetero.

El modelo Forec hay que entenderlo como una intervención de emergencia, que pretende establecer una transición desde un modelo de desarrollo regional en declinación en sus aspectos económicos, sociales, políticos e institucionales. Queda por preguntarse si la reconstrucción permitió que las vulnerabilidades que hicieron del terremoto un desastre, se atenuaran o quedaran intactas.

Sin embargo, como lección de economía política y de política pública, el modelo del Forec plantea cuál debe ser el objeto de un proceso de reconstrucción luego de un desastre. No hay una sola respuesta, pero todo indica que lo central es poder combinar objetivos de restitución del *stock* de capital destruido con la generación de condiciones que permitan una reactivación económica que haga sostenible la reconstrucción.

## I. INTRODUCCIÓN

El 25 de enero de 1999 en la zona sur occidental de Colombia -conocida como el eje cafetero- ocurrieron dos eventos sísmicos: uno de intensidad 6,2 y otro de 5,8 en la escala de Richter, que causaron cerca de 1.185 muertos, 8.500 heridos y daños materiales inicialmente valorados en US\$ 1.857.365 millones. Resultaron afectados 28 municipios de cinco departamentos (Quindío, Risaralda, Caldas, Valle del Cauca y Tolima). Armenia, la capital del Departamento del Quindío, fue la ciudad más afectada en su infraestructura urbana y rural, pública y privada, vías de acceso, comunicaciones y actividad económica y productiva.

Este estudio se centra sobre el modelo de intervención público-privado aplicado para reconstruir dichas zonas. Nos concentramos exclusivamente en la implementación del modelo de intervención para Armenia en el período comprendido entre febrero de 1999 y julio de 2001, y que se materializó mediante el Fondo para la Reconstrucción Social y Económica del Eje Cafetero, en adelante Forec.

Tan sólo en Armenia, ciudad de 280.922 habitantes, se reportaron 929 muertos, 5.500 heridos, 21.810 viviendas destruidas o inhabitables (lo que afectó a cerca de 96.534 personas), 42.272 personas que perdieron su empleo y 22 centros educativos que quedaron inhabilitados (lo que afectó a 9.335 alumnos). En el sector comercial se registraron pérdidas cercanas a los US\$ 50 millones, en la industria y servicios pérdidas por alrededor de US\$ 22 millones, y entre enero y abril de 2001 se dejaron de realizar ventas por un valor estimado en US\$ 160 millones.

Los cálculos oficiales indican que en Armenia se concentró cerca del 54% del daño total (Cepal, 1999; DANE, 1999; Valencia, 2000).

Según la Cepal, el terremoto causó un daño global de 2,7 billones de pesos<sup>1</sup>, que en principio equivaldría a un 2,2% del PIB nacional y a un 34% del PIB regional, con destrucción de *stock* de capital recuperable en no menos de cinco años. Asimismo, el terremoto afectó a buena parte de la infraestructura institucional y social.

---

<sup>1</sup> La tasa de cambio representativa del mercado en dicha época oscilaba alrededor de \$2.100 por dólar. La tasa de cambio representativa, a mayo de 2002, oscila alrededor de \$2.300 por dólar.

Estas cifras iniciales de estimación de daños, actualizadas por autoridades nacionales y el propio FOREC, indican que el país se encontró ante la más grave situación de destrucción urbana ocurrida en el último siglo. Como lo señala un experto en gestión de desastres, en Armenia «nos encontramos ante el primer gran desastre urbano que ha vivido Colombia» (Wilches-Chaux, 2000)<sup>2</sup>.

Lo anterior refleja la magnitud del desafío que enfrentaban las autoridades nacionales y locales en el eje cafetero, en particular en Armenia, en relación con los recursos por comprometer, decisiones de política e implicaciones económicas y sociales, así como concertación de actores de todas las tendencias políticas en una dimensión regional y en un escenario nacional de agravamiento del conflicto armado y de una percepción cada vez más aguda de deterioro de la gobernabilidad y de la viabilidad misma del país.

---

<sup>2</sup> *La avalancha del Nevado del Ruiz en noviembre de 1985 causó cerca de 22 mil muertos; pero las características de ese desastre -que prácticamente borró del mapa al municipio de Armero- son distintas a las de los desastres urbanos porque en el primer caso no había nada que reconstruir.*

## II. MARCO CONCEPTUAL PARA UNA LECTURA POLÍTICA, SOCIAL Y ECONÓMICA DE UN PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN

### 1. LOS DESASTRES Y LA POLÍTICA PÚBLICA

Cuando se produce un fenómeno de origen natural en una región, una ciudad o una comunidad con una situación social, institucional, económica y cultural de vulnerabilidad, tenemos un desastre. Como señala el experto Gustavo Wilches (1999), «la principal característica de un desastre es que es un desastre». Su ocurrencia pone a prueba todas las capacidades y recursos, no sólo del Estado, sino también de la sociedad y de esa representación social de intercambios económicos denominada el mercado.

En un desastre se conjugan desafíos relacionados con el restablecimiento de las condiciones de habitabilidad de la zona afectada; reparación y reconstrucción de viviendas y edificaciones públicas; tratamiento de riesgos ambientales y sanitarios, duelos colectivos; desarrollo económico; retroceso o estancamiento de los logros obtenidos por las políticas sociales; reconstrucción de la institucionalidad pública y privada; amenazas de flujos migratorios hacia dentro y hacia fuera, y recuperación psicoafectiva de los habitantes, entre otros temas.

En Armenia, más allá de los muertos y heridos y de la destrucción física de viviendas e infraestructura pública -que son el capítulo más reconocible del terremoto- se originó un fenómeno de visibilidad de la pobreza en una ciudad acostumbrada a tener buenas condiciones de vida y percibida como próspera gracias a su ubicación en el enclave cafetero más importante de Colombia<sup>3</sup>. En palabras del Presidente del Consejo Directivo del FOREC, «el eje cafetero había llegado a tener niveles de equidad muy grandes en su clase trabajadora, pero definitivamente era **un borde social de miseria** y esto se hizo presente al caerse las casas de inquilinato, al descubrirse las muy precarias viviendas en las que vivían miles de familias que no eran propietarias de sus inmuebles»<sup>4</sup>.

La visibilidad de la pobreza que produjo el sismo lleva a preguntarse de qué debía hacerse cargo un programa de reconstrucción. Es decir, cuál debía ser el objeto de una política pública de reconstrucción como una de las fases del ciclo de gestión de desastres.

---

<sup>3</sup> Ver Informe de desarrollo humano para Colombia (Departamento Nacional de Planeación, PNUD, 1999).

<sup>4</sup> Periódico *El Ejemplar*, núm. 12, febrero de 2000.

En el caso de Armenia ¿se trataba de reconstruir lo destruido y hacerlo con una mejor planificación? ¿o también había que hacerse cargo del deterioro económico y social que arrastraba la región cafetera desde hacía más de una década, a raíz del declive de la cultura y de la economía del café?

La intervención del Forec también se debe evaluar en un contexto nacional marcado por un conflicto armado en vías de degradación, y en un momento histórico donde crecen las dudas sobre la gobernabilidad y la viabilidad de las instituciones y del país.

Si bien al comienzo, el miedo, la incertidumbre, la impotencia y la confusión son las emociones que predominan; en el desastre también surgen la solidaridad, la fortaleza, el sentido de pertenencia al territorio y un estado de ánimo de sobreponerse a la situación.

Para el Estado se da una situación paradójica, una suerte de «amplificación de gobernabilidad», entendida como el surgimiento espontáneo de un acuerdo social y político para que éste intervenga sin otras restricciones que las derivadas de la propia situación de desastre. Así se entiende que el Estado pueda realizar acciones que en condiciones de normalidad no serían fácilmente viables. Puede movilizar grandes recursos, aumentar tributos en las zonas no afectadas y disminuir o eliminarlos en las zonas afectadas para generar incentivos a la inversión, adquirir empréstitos externos -muchos ofrecidos de inmediato por países u organismos internacionales- en condiciones favorables de pago, generar incentivos directos a la inversión privada, y reorientar y focalizar el gasto público social, entre otras medidas.

Este hecho contrasta con la ausencia de políticas públicas integrales de rehabilitación y reconstrucción, en particular en países en desarrollo, que algunas veces transforman lo que ya era un desastre en una catástrofe.

Un análisis sobre distintas experiencias en materia de atención de desastres en América Latina (Cepal, 1999) señala que la ausencia de institucionalidad para la atención de desastres, o su inadecuado diseño, hacen que en una primera fase la respuesta sea a menudo caótica, pero finalmente eficaz para recuperar la habitabilidad de la zona afectada. No obstante, transcurrido un lapso, se regresa a la inercia institucional y se diluyen los recursos adicionales, la solidaridad internacional y nacional, y la amplificación de gobernabilidad. La zona afectada entra a formar parte de la agenda pública tradicional

del Estado en cuyo territorio ha sucedido el fenómeno. Parece una fatalidad adicional al desastre que ésta sea la forma de enfrentar los desastres en la región.

El enfoque asistencialista de atención de desastres, de corto plazo y cuyo objetivo es aliviar el dolor inmediato y reparar el daño, predomina en la intervención de situaciones de desastre, tanto en los Estados como en los organismos internacionales y en la sociedad misma. Se le llama «Síndrome de Primera Dama» a esta manera de enfrentar los efectos de un desastre de manera reactiva para hacer referencia a la imagen recurrente de la Primera Dama que reparte frazadas y alimento a los damnificados (Wilches, 2000).

En este enfoque, los procesos de reconstrucción terminan siendo declaraciones de principios y de buena voluntad que se suman a los planes de desarrollo en las mismas condiciones de restricción presupuestaria e institucional de los demás programas públicos.

Luego de un desastre, la ventana de oportunidad que se abre generalmente se desperdicia por la inercia burocrática, la saturación de la agenda pública y la falta de realismo y sostenimiento de la fase de reconstrucción, lo que hace que la región afectada difícilmente recupere los índices de desarrollo económico y social que exhibía antes del fenómeno, con la agravante de que la concentración de recursos y de flujos que acompaña a la reconstrucción difícilmente se repite. Una vez que éstos se retiran, se pueden producir ciclos contractivos en materia de empleo y crecimiento económico.

## **2. EL MODELO DE INTERVENCIÓN DEL FOREC Y SU IMPORTANCIA EN LA DISCUSIÓN SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO**

El modelo de intervención del FOREC también tiene también otra connotación para las ciencias sociales, la teoría política y la gestión pública en el contexto de la reforma del Estado. Al menos en su formulación, es una apuesta que integra la acción del Estado en un rol planificador, coordinador y financiador; a la sociedad civil organizada, que administra y participa en la ejecución de los proyectos de la reconstrucción, y que se vincula con los agentes económicos mediante fórmulas novedosas, como dinamizar el mercado de la tierra en un momento de escasez y sin intervención estatal mediante la llamada «vitrina

inmobiliaria». Por último, se trata de un esfuerzo para dar voz a las comunidades damnificadas, las que pudieron integrar las organizaciones populares de vivienda.

En la discusión sobre las posibles alternativas de transformación del Estado en pos de elevar su productividad y recuperar su legitimidad, el Forec es una importante apuesta de gestión de recursos públicos en una dinámica de integración del Estado, el mercado y la sociedad civil, configurando un escenario de corresponsabilidad entre lo político, lo económico y lo social, para delinear lo que algunos autores han llamado «la nueva gestión de lo público más allá de lo estatal» (Cunill, 1997).

### **3. PANORAMA GENERAL DE LA GESTIÓN DEL RIESGO Y DE ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS DESASTRES**

Los desastres de origen natural y antrópico son un tema emergente en el mundo y en especial en América Latina y El Caribe. La ocurrencia de fenómenos físicos de gran poder destructivo como inundaciones, sequías, huracanes, erupciones volcánicas, ciclones, maremotos o tsunamis y terremotos, aunque su frecuencia estadística permanezca estable, son hechos que producen cada vez mayores impactos en las condiciones de vida de las personas y en el desarrollo económico, social y ambiental de los países, ya que ha aumentado el grado de vulnerabilidad en las regiones donde se verifican estos fenómenos (Wilches-Cahux, 2000).

Si aceptamos que «riesgo» es la probabilidad de ocurrencia de ciertas consecuencias destructivas de un fenómeno físico, que «amenaza» es la probabilidad de que se manifieste un fenómeno físico, y que «vulnerabilidad» es el grado de daño que se produce en un grupo humano expuesto al riesgo ante la ocurrencia de un evento desastroso (Cardona, 1996); podemos aceptar -de acuerdo con la literatura especializada- que las políticas públicas se han ocupado de manera muy reactiva del tema de los desastres con un enfoque predominantemente asistencialista y de corto plazo, orientado a restablecer de manera muy precaria las condiciones de normalidad, a la espera de que el desarrollo económico absorba los efectos económicos y sociales.

No obstante, recientemente ha aparecido una aproximación a los desastres que propone entenderlos desde el «elemento vulnerabilidad», que es lo que permite que un fenómeno natural se transforme en desastre. La vulnerabilidad se asocia a condiciones sociales, políticas, económicas, institucionales y culturales de una comunidad específica, y es lo que hace comprender que un desastre es, a la vez, un producto y una construcción social. Por lo mismo, abre las posibilidades de abordar la problemática desde otras perspectivas.

La premisa fundamental en materia de economía política es que si un país arrastra problemas de crecimiento económico, desempleo, inflación, déficit fiscal -por nombrar algunas de las variables más reconocidas socialmente-, la superación de las circunstancias del desastre es más difícil.

En la zona afectada por un desastre aumenta la tasa de desempleo, el gobierno incrementa el gasto público al desembolsar mayores recursos y con ello eleva el déficit fiscal pues también puede combinar medidas de alivio tributario que se traducen en menor recaudación. Se afecta la balanza comercial debido a que pueden disminuir las exportaciones de los productos de la zona afectada y aumentan las importaciones de material de reconstrucción y reparación. El ingreso intempestivo de donaciones internacionales y créditos externos puede afectar el tipo de cambio y la balanza de pagos. Es posible que también se registren aumentos en el costo de vida por la escasez de bienes y servicios y por fenómenos especulativos.

Desde un punto de vista económico se produce una especie de «*shock* externo a la economía regional». Por una parte, se pierde acervo de capital y, por la otra, ingresan flujos intempestivos que pueden desbordar las proyecciones de política económica.

La premisa central es que la afectación económica depende de la magnitud del desastre y del tamaño de la economía del país, así como de la estructura productiva de la región y del modelo de desarrollo económico predominante (Cepal, 1991).

Una vez concluida la fase de reconstrucción y retirados los recursos que la financiaron, en la región se puede generar una situación contractiva en la inversión y el empleo y un eventual deterioro de los indicadores sociales sino se refuerzan las políticas sociales.

#### 4. LA RECONSTRUCCIÓN COMO BIEN PÚBLICO

Veamos brevemente la noción de bien público para entender mejor por qué un proceso de reconstrucción, pero también una política de prevención y atención de desastres, se pueden entender como creación de bienes públicos.

Según Joseph Stiglitz (1995) los bienes públicos puros tienen dos propiedades esenciales: no se puede racionalizar su uso y tampoco es deseable hacerlo. Los ejemplos clásicos de bien público puro lo constituyen la defensa nacional y las campañas masivas de vacunación, de los cuales es imposible excluir a alguno de sus beneficios y tampoco existe interés en hacerlo.

Se afirma que el costo marginal de un bien público para beneficiar a alguien más es igual a cero. No cuesta nada que un ciudadano adicional se beneficie con el trabajo de los organismos de seguridad de un Estado para desmantelar un plan terrorista que atente contra la seguridad nacional. Asimismo, en el ámbito privado también hay bienes que se comportan como un bien público puro. Por ejemplo, al calefaccionar una casa en invierno, es imposible excluir de sus beneficios a algún habitante del hogar y tampoco es deseable hacerlo.

El problema de los bienes públicos puros es que el mercado no los produce de manera eficiente. Hacerlo sin poder igualar el costo marginal de una unidad adicional con la disposición a pagar de la persona adicional que se beneficia, se traduce en escasa cantidad del bien (por debajo del óptimo que la sociedad necesita).

A los bienes públicos puros es muy difícil establecerles precio. Como es un bien del que todos se benefician, nadie está dispuesto a pagar por un beneficio que recibirá de todos modos. Lo anterior se denomina el problema del *free rider* o polizón. Si yo sé que puedo asistir a una biblioteca pública sin ningún costo, no revelo mi disposición a pagar por usar ese servicio, ya que de todos modos recibiré el beneficio.

El mercado puede ofrecer bienes públicos puros, pero lo hace de manera ineficiente tanto en cantidad como en precio. Este hecho justifica que sea el Estado el que financie y en muchos casos provea los bienes públicos porque de todos modos son bienes que la

sociedad necesita, como la defensa nacional o las campañas masivas de vacunación. Así como en el ejemplo del hogar, es el patrimonio familiar el que financia la calefacción en lugar de que cada integrante instale su propio servicio de calefacción privado.

En el debate sobre la reforma del Estado, en especial en aquellas tendencias partidarias de su privatización, el campo de los bienes públicos puros se ha ido acortando sistemáticamente. Hoy es más un recurso analítico para entender la justificación de la intervención económica del Estado en ciertos ámbitos, que un límite entre lo público y lo privado. Se diferencia el financiamiento de la provisión y al Estado se le ha reservado la función de financista y regulador de actividades que bien pueden proveer los privados.

Más allá de este debate, la noción de bien público sirve para dar una lectura distinta de lo que es la reconstrucción como conjunto de estrategias de las que se pueden beneficiar todos los habitantes de una zona afectada. En el proceso de reconstrucción se financia y produce una cantidad importante de bienes públicos. En la medida en que no pueden ser provistos de manera eficiente por el mercado, pueden ser producidos por esta conjunción entre Estado, mercado y sociedad civil.

Si la reconstrucción se sustenta en una buena gestión, podemos estar de acuerdo con Stiglitz (1995) cuando señala que «uno de los bienes públicos más importantes es la gestión del Estado: todos resultamos beneficiados cuando la administración es mejor, más eficiente y más sensible. De hecho, la buena administración posee las propiedades de los bienes públicos que hemos señalado antes: no es fácil excluir a nadie de sus beneficios».

Una consecuencia del bien público puro es que en la medida en que todos nos beneficiamos, todos debemos contribuir a su financiamiento. Sin embargo, el financiamiento estatal de los bienes públicos se explica más por la dificultad de fijarle precio -y su consecuencia de menor provisión del óptimo social- que porque se valoren las externalidades positivas que produce en la sociedad.

Lo anterior nos indica que debe ser el Estado, y especialmente los gobiernos, el que invierta en políticas de reconstrucción y de prevención de desastres porque la sociedad subinvierte en ambas. Es decir, una condición para enfrentar los riesgos que conlleva la ocurrencia de un desastre es la existencia de una política pública de gestión

del riesgo que permita identificar los impactos y seleccionar qué tipo de medidas deben adoptarse.

## **5. LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL**

En este estudio de caso entenderemos por «gestión de lo público más allá de lo estatal» a ese ámbito de acción de corresponsabilidad entre Estado, mercado y sociedad, producto de la transformación que ha experimentado la acción estatal en las últimas dos décadas. Esta se caracteriza por la pérdida de su centralidad en la acción política y la emergencia de otros actores sociales como agentes de mercado, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales que aspiran a construir respuestas colectivas a problemas colectivos.

En el paradigma donde el Estado proveía prácticamente todos los recursos y todas las soluciones, y la política pública se entendía como producto de la perfecta sintonía del aparato burocrático con las sensibilidades y demandas ciudadanas, se partía del supuesto de la complementariedad entre Estado y sociedad civil. Sin embargo, cada vez hay mayor elaboración teórica acerca de la debilidad de este supuesto y de su insuficiencia para desarrollar una teoría de la gobernabilidad en América Latina (Calderón y Dos Santos, 1995; Sánchez, 1997).

Es a partir de los trabajos de Jürgen Habermas (1986) que se abre un escenario de discusión sobre la transformación de las articulaciones entre Estado y sociedad civil, en especial en la configuración de un espacio donde los actores privados se reencuentran en la discusión de aquellos temas que atañen a la mayoría. Es el «espacio público» que viene a sustituir -o a reforzar en algunos casos- la esfera pública tradicional de la sociedad moderna que se concreta en los parlamentos.

La política moderna ya no se agota en el Estado, la «cosa pública» se realiza en la interacción del aparato institucional del Estado, el sistema político, la sociedad civil mercantil - el mercado- y no mercantil, el tercer sector, los movimientos sociales y los ciudadanos individualmente considerados. Como lo señala Cunill (1997), «dicho espacio

corresponde a un nivel ubicado entre la esfera privada y el Estado, y actúa como la caja de resonancia de los problemas de la sociedad que deben ser trabajados por el sistema político».

Nosotros vamos más allá de Cunill, en el sentido de que más que autonomía entre esta esfera pública y el sistema político como la instancia de mediación tradicional de las demandas sociales; la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad puede llevar en ciertos casos -y la reconstrucción de Armenia se acerca a ello- a la prescindencia del sistema político y a plantearse una asociación entre ciertos sectores de la sociedad civil organizada y el aparato estatal.

Planteadas en estos términos la discusión de lo público, hay que ser cautelosos al tomar en cuenta los efectos de la despolitización de la sociedad, en el sentido de reducir la representatividad de los conflictos - el Forec pretendió despolitizar la reconstrucción y de las políticas públicas. Pero también debemos aceptar que ésta puede ser una manera en que las sociedades latinoamericanas y algunos Estados le «salen al paso» al círculo vicioso recurrente, donde las políticas públicas son más el resultado concreto de la acción de los políticos en una lógica de maximización de su función de bienestar, en lugar de acuerdos sociales tramitados por las instancias de representación política. Puede ser una forma de resolver la fractura entre representación política y decisión política que hace que la democracia se perciba ineficaz en la solución de los problemas sociales.

La sombra de duda sobre la capacidad de gobierno y de eficacia de la democracia representativa se podría estar resolviendo por la vía de reforzar las alianzas estratégicas entre ciertos núcleos tecnocráticos del Estado y aquellos sectores de la sociedad que reconocen en ellos las reservas de capital político, entendido como agentes transformadores de la realidad gracias a su supuesta neutralidad valorativa en la asignación de los recursos públicos, y que facilitan la movilización de voluntades para solucionar problemas que el sistema político no puede movilizar debido a que no cuenta ni con los incentivos ni con las capacidades para hacerlo.

### **III. EL MODELO DE GESTIÓN DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO, FOREC<sup>5</sup>**

#### **1. DESCRIPCIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PARA LA RECONSTRUCCIÓN DEL EJE CAFETERO**

El modelo de intervención del FOREC para adelantar la reconstrucción del eje cafetero no descansa en un organismo creado por el gobierno nacional y adscrito a la Presidencia de la República. Es un complejo dispositivo de coordinación interinstitucional y de movilización social y comunitaria promovida por el Estado y apoyado en organizaciones que pueden ubicarse en la frontera del Tercer Sector y el mercado, en constante negociación con los gobiernos subregionales y municipales, bajo la tutela técnica y operativa del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

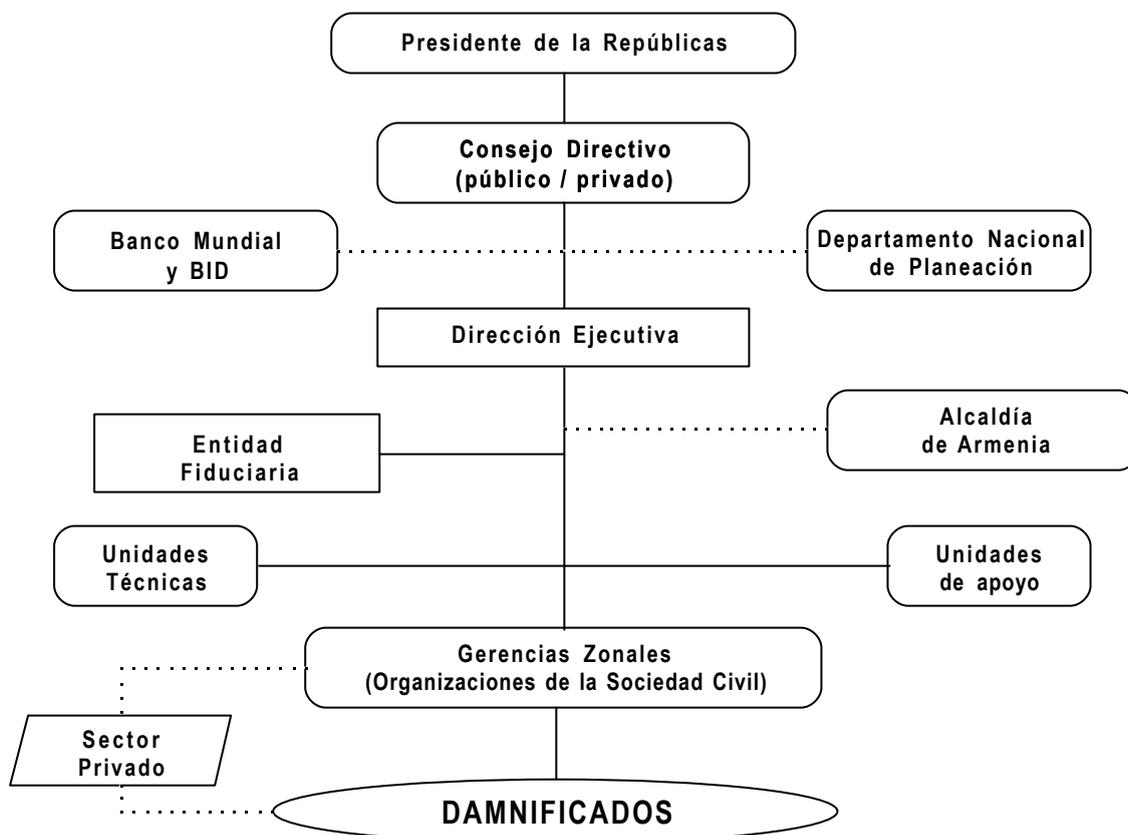
Este modelo para gestionar la reconstrucción se financió con aportes del Estado, el Banco Mundial, el BID, algunos gobiernos donantes, y en una escala ínfima por las donaciones de miles de colombianos.

Para dar una idea de lo que entendemos por el modelo de intervención, veamos un organigrama funcional del FOREC, según nuestra lectura:

---

<sup>5</sup> Para la descripción del modelo nos hemos basado en Montenegro, 2000; Giraldo, 2000; Saavedra, 2001; FOREC, Viva La Ciudadanía, 2000; Rodríguez, 2000, y Red de Monitoreo, 2001.

**ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL FOREC**



Este esquema supone que a partir de las directrices de política del Consejo Directivo, las orientaciones técnicas de la Dirección Ejecutiva y su cuerpo de asesores, la acción de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), constituidas en Gerencias Zonales en constante coordinación y consulta con las autoridades locales y las comunidades afectadas, se da un circuito complejo de interacciones no siempre fácil de visualizar.

Más que un organismo o una entidad, se trata de un dispositivo institucional complejo que trata de conciliar e integrar la acción del Estado central, de los gobiernos locales, de las OSC, de los damnificados y del mercado, bajo el constante monitoreo del Banco

Mundial y del BID en corresponsabilidad, para el caso de Armenia con un proyecto de vivienda, con el gobierno de los Estados Unidos<sup>6</sup>.

El hecho de que la asignación de los recursos esté radicada en las OSC -previa aprobación del Consejo Directivo- y no en las autoridades locales nos hace pensar que es un modelo de intervención que se superpone al esquema de descentralización, si bien procura establecer relaciones de coordinación con las autoridades administrativas locales.

Este esquema general se concretó de distintas formas en los 28 municipios afectados por el sismo. En algunos, una sola organización social se encargó del proceso de reconstrucción. En otros se unieron varias organizaciones. En el caso de Armenia, 15 organizaciones diferentes se encargaron del proceso de reconstrucción.

## 2. DESCRIPCIÓN DEL MODELO FOREC Y SU IMPLEMENTACIÓN EN LA CIUDAD DE ARMENIA

Un día después del terremoto, el gobierno nacional, simultáneamente con la respuesta de asistencia humanitaria desplegada por los organismos de socorro nacional e internacional y las autoridades locales y nacionales, reconoció la dimensión del desastre en la zona cafetera y determinó que la institucionalidad para la atención de situaciones de emergencia -el Sistema Nacional de Atención de Desastres- había sido desbordada. Por lo tanto, había que idear otro tipo de institucionalidad.

El gobierno nacional primero decretó la existencia de una «situación de desastre de carácter nacional» (Decreto núm. 182 del 26 de enero de 1999). Luego, ante la magnitud del desastre que superó todas las previsiones institucionales, decretó «el estado de

---

<sup>6</sup> En el estudio del Banco de la República el FOREC es visto como una cuenta que recoge los diferentes recursos provenientes de fuentes nacionales y externas con una estructura administrativa simple, apoyada en las organizaciones de la sociedad civil y en coordinación con los entes territoriales (Valencia, 2000). La Red de ONG Viva La Ciudadanía, a su vez encargada del proyecto de comunicaciones de la reconstrucción, ve al FOREC como un modelo de alianza entre el gobierno central y el Tercer Sector para la producción de algunos bienes públicos y otros bienes privados, en concertación con los gobiernos locales (Santana y Jaramillo, 2000). Para Rosario Saavedra se trata de la alianza estratégica entre el gobierno nacional y las ONG con participación comunitaria para asignar recursos públicos saltándose el circuito político tradicional, en una transformación neoliberal del Estado (Saavedra, 2001). Estos son los tres puntos de vista más representativos en la discusión sobre la naturaleza del FOREC.

emergencia económica, social y ecológica por razones de grave calamidad pública» (Decreto núm. 196 del 29 de enero de 1999). Posteriormente se creó el Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero (Decreto núm. 197 del 30 de enero de 1999), el que gracias al Decreto núm. 258 del 11 de febrero de 1999 se transformó en el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero. Su objeto «es la financiación y realización de las actividades necesarias para la reconstrucción y rehabilitación económica, social y ecológica del eje cafetero».

La declaración de emergencia permitió al gobierno adoptar medidas relacionadas con una situación excepcional. Ello implicó adicionar el Presupuesto General de la Nación, (es decir, reasignar el gasto público); establecer estímulos, beneficios y exenciones tributarias para facilitar la reactivación económica (incentivos microeconómicos); conceder beneficios y créditos a los damnificados; autorizar para endeudamiento interno y externo y recepción de donaciones nacionales e internacionales (ampliación del marco macroeconómico para enfrentar el desastre); habilitación para la transferencia de bienes y recursos desde las entidades públicas hacia las entidades con responsabilidades en la atención de la situación de calamidad, y exención del impuesto del IVA a las donaciones, principalmente.

Para el gobierno, el proceso de reconstrucción era un tema de interés nacional. Así quedó demostrado cuando, con el apoyo del Consejo Nacional de Planeación, decidió incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo un capítulo denominado Plan Nacional para la Recuperación del Eje Cafetero, y de esta forma reasignar recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación; redireccionar créditos con el BID y el Banco Mundial, y crear el llamado impuesto de «2 por mil» a todas las transacciones financieras efectuadas durante el año 2000<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> El marco normativo para la atención del desastre, incluido el esquema del FOREC, fue avalado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-217 del 14 de abril de 1999. Sin embargo, el Plan de Desarrollo se declaró inconstitucional mediante la sentencia C-567 del 16 de mayo de 2000, lo que afectó las fuentes de financiamiento de la reconstrucción, en particular el impuesto del "2 por mil" y los incentivos microeconómicos a la inversión. El gobierno restableció el Plan mediante Decreto núm. 955 del 26 de mayo de 2000 mediante la aplicación del artículo 341 de la Constitución Política. Posteriormente, la Ley núm. 608 de 2000, o "Ley Quimbaya", remedió en parte el problema del financiamiento de la reconstrucción, le dio base legal al impuesto a las transacciones financieras y destinó el recaudo del año 2000 a la reconstrucción del eje cafetero.

Previo a la inclusión de este capítulo en el Plan de Desarrollo, los mayores municipios de la región afectada se reunieron en el Comité Regional de Planeación para elaborar un diagnóstico y un plan de acción que permitiera que la reconstrucción se inscribiera en un proyecto estratégico de consolidación regional.

El que la propuesta de reconstrucción de la región no fuese recogida íntegramente por el Congreso Nacional en el Plan de Desarrollo anunciaba lo que sería una de las tensiones centrales a las que se sometería el modelo en todas sus fases: la tirantez entre las directrices del gobierno nacional y la visión de las autoridades locales sobre lo que debía ser la reconstrucción del eje cafetero; proceso de negociación que no ha sido pacífico y que está en el corazón del sostenimiento del modelo una vez que el FOREC cese en sus funciones. En la propuesta regional el tema de la reactivación económica y la sustentación ambiental eran los ejes sobre los que se estructuraba la reconstrucción; mientras que para el gobierno nacional la reconstrucción física y la reconstitución del tejido social eran temas prioritarios de los cuales se derivaban los demás (Arango, 1999).

Desde los primeros decretos el FOREC se define como una entidad de naturaleza especial del orden nacional con sede en la ciudad de Armenia, con personería jurídica propia, autonomía patrimonial y financiera, sin estructura administrativa propia y adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Es presidido por un Consejo Directivo cuyos miembros, nueve en total, son designados directamente por el Presidente de la República, quienes actúan a título personal y en representación del Presidente, sin que esa condición los convierta en servidores públicos. El Director Ejecutivo es nombrado por el Consejo Directivo y actúa como representante legal.

Para agilizar sus actividades el Consejo puede sesionar con tres de sus miembros y se reunirá cada vez que lo solicite su Presidente y, al menos, una vez al mes. En situaciones muy especiales estas sesiones se realizan sin la presencia física de sus miembros, quienes avalan el contenido de las actas que levanta una secretaría técnica.

En general, debemos decir que uno de los aspectos más novedosos del modelo está en el Consejo Directivo y su formación, al lograr integrar intereses públicos y privados. Este esquema facilitó al gobierno viabilizar una política de emergencia ante una situación

que no estaba en la agenda pública y en un país con graves problemas de gobernabilidad. Además, hay que destacar el voto de confianza entregado a las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de los recursos públicos. Ambos elementos son las piezas claves del modelo en los que se sustentó la apuesta de blindaje contra la corrupción y la ineficiencia: dos males endémicos del Estado colombiano según el Presidente del Consejo Directivo<sup>8</sup>.

### **3. PLANES DE ACCIÓN ZONAL: LA HERRAMIENTA DE PLANIFICACIÓN DE LA RECONSTRUCCIÓN**

Herramientas fundamentales del proceso de reconstrucción fueron los llamados Planes de Acción Zonal, PAZ. Son los planes que cada Gerencia Zonal debe presentar al Consejo Directivo del FOREC y constituyen el marco presupuestario y de planeación en el que se ejecutan los recursos en cada zona, basándose en techos presupuestarios fijados por el FOREC y estimaciones de inversión máximas.

Los PAZ son el resultado de varios ejercicios de concertación entre la Gerencia Zonal, las autoridades municipales y las comunidades afectadas. En ellos se incorporan los diagnósticos contenidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, en el Plan de Desarrollo, los censos de las autoridades nacionales y el informe que elabora cada Gerencia Zonal sobre su zona.

La propuesta de PAZ debe estar firmada por el Alcalde. En cada PAZ se refleja la correlación de fuerzas en cada zona y el estilo de trabajo de cada gerencia zonal. Las gerencias zonales proponen su propio estilo de reconstrucción a partir de ejes estructurantes, conservando las prioridades de ejecución del reglamento operativo y el énfasis en los recursos.

---

<sup>8</sup> Declaraciones de Luis Carlos Villegas en el Periódico *El Ejemplar*, febrero de 2000

Los PAZ debían ser la herramienta que articulara la reconstrucción integral con los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, en la práctica fue una herramienta muy limitada que contribuyó a la fragmentación de la ciudad. Como lo señala la Red de Monitoreo (2001), «son relativamente pocos los planes que contextualizan y relacionan las instancias nacional-regional y local o que, por lo menos, intentan identificar las lógicas, tendencias y políticas del desarrollo».

#### **IV. DIMENSIONES POLÍTICAS, INSTITUCIONALES Y ECONÓMICAS DE LA RECONSTRUCCIÓN DE ARMENIA. EL ÁMBITO DE ACCIÓN DEL FOREC**

##### **1. DIMENSIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL DEL MODELO DE INTERVENCIÓN DEL FOREC**

Sobre las instituciones colombianas pesa una sombra de duda. Desde los trabajos de Paul Oquist en la década del '60 y su tesis del «Colapso del Estado», se habla de que la causa de todos los males se debe fundamentalmente a la mala calidad de sus instituciones, y en particular a la mala calidad de sus instituciones políticas. La guerra, la pobreza, la corrupción y la inseguridad ciudadanas son el resultado de un Estado incapaz de integrar y de regular a la sociedad. Colombia es un caso paradigmático de una crisis crónica de gobernabilidad. Los discursos académicos e institucionales se construyen desde allí.

Eduardo Wiesner resume esta apreciación en su obra *La Efectividad de la Políticas Públicas en Colombia*: «La tesis central de la obra es que la estructura institucional en el sector público del país y las restricciones de economía política constituyen el principal impedimento para un más rápido crecimiento económico, para una mejor distribución del ingreso y para una mayor gobernabilidad» (Wiesner, 1997).

En este contexto de desconfianza en las instituciones surge el modelo de gestión del FOREC. Es una institucionalidad distinta para enfrentar un desastre, en comparación con el esquema institucional previsto en la legislación ordinaria, y en especial lo que dice relación con el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Este comportamiento institucional introduce incertidumbre en la política de atención de desastres en todas sus fases, en particular en la prevención y preparación, de tal suerte que Colombia continúa sin estar suficientemente preparada para la ocurrencia de grandes y medianos desastres<sup>9</sup>. El hecho es muy preocupante porque algunas regiones enfrentan un gran riesgo sísmico. Esta política de actuar sobre el desastre impide que se consoliden aprendizajes institucionales consistentes y sostenibles.

---

<sup>9</sup> *Tampoco es cierto que ante desastres de pequeña magnitud, como las inundaciones en época invernal, se observe un comportamiento institucional orientado hacia la prevención y preparación y hacia la coordinación inter-institucional.*

El gobierno nacional decidió prescindir de la capacidad de coordinación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres cuando señaló que «dada la magnitud de la calamidad pública a que se ha hecho referencia, las funciones legales y los recursos asignados al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres **son insuficientes para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos**»<sup>10</sup>.

Afirmar que las funciones y recursos del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres son insuficientes para atender la tragedia implicó señalar que en relación con las competencias sobre atención de desastres, resultaban insuficientes los recursos de los ministerios y los departamentos administrativos relacionados, de las entidades descentralizadas del orden nacional, de las entidades territoriales y de sus entidades descentralizadas, de la Cruz Roja Colombiana y de las entidades privadas que se relacionan con estas materias. Con la creación del Forec se reconoce la debilidad del Estado para encargarse del desastre y es la primera dimensión de política pública a tomar en cuenta. A nuestro juicio, el problema puede radicar en un tema de diseño institucional.

El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres es muy pesado, con muchas rigideces y con problemas de coordinación y de recursos. Son más de 30 entidades nacionales, departamentales y municipales sometidas a la rotación política de sus funcionarios.

El reto del Forec era hacer la reconstrucción con lo mejor del Estado y de la sociedad civil y reducir los costos de transacción de la intermediación del sistema político. Se partía del supuesto de la incapacidad de la institucionalidad existente; pero lo que puso en evidencia fue el desconocimiento y la falta de confianza de las autoridades nacionales en la capacidad de respuesta de la institucionalidad local.

No obstante, ¿tenía el gobierno nacional los elementos de juicio, los antecedentes y el tiempo para haber reaccionado de otra forma; por ejemplo, confiando en la capacidad de respuesta de las instituciones locales? Tras indagar sobre la representación social del desastre y la percepción social de la capacidad de respuesta local, todo indica que el gobierno nacional no podía haber actuado de otra forma en la primera fase de emergencia.

---

<sup>10</sup> Decretos núm. 195 y núm. 197 del 29 y 30 de enero de 1999. El destacado es nuestro.

A medida que fue conociendo el portafolio institucional, social y político de la región - especialmente el de Armenia-, el gobierno decidió «apadrinarla» con un poderoso dispositivo de gobernabilidad.

La decisión fue la de reconstruir Armenia con recursos económicos, financieros, institucionales y políticos externos a la ciudad, aunque apoyándose en la estrategia de desarrollo contemplada en el Plan de Desarrollo 1998-2000 y en el Plan de Ordenamiento Territorial.

El modelo Forec<sup>11</sup> es la apuesta más novedosa que se puede registrar en Colombia a gran escala, para administrar recursos públicos saliéndose del círculo vicioso «crisis institucional/democracia representativa/sistema político».

El espacio de lo público más allá de lo estatal, donde parece que se resuelve la crisis de legitimidad del Estado, según lo señalado en el primer capítulo, tuvo limitados alcances en Armenia. Hubo un espacio público, pero sólo para la reconstrucción. Mientras permanezca el modelo del FOREC con sus recursos, seguramente permanecerá una nueva forma de gestionar lo público, de resolver los problemas, de entender a la ciudadanía; pero en Armenia no se consolidó un espacio público que se encargue de continuar con la reconstrucción y de reconfigurar el modo de hacer política y ciudadanía.

## 2. DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LA RECONSTRUCCIÓN

Dada la escasa literatura sobre este punto y la poca reflexión sobre el particular, nuestro propósito es introducir la discusión sobre si las medidas económicas de una reconstrucción se deben concentrar en restituir el *stock* de capital físico dañado y que los flujos que se derivan de su reposición restablezcan la actividad económica. O, por el contrario, más allá de la restitución del acervo de capital, una política integral de reconstrucción también debe ocuparse de sentar las bases para recuperar la actividad

---

<sup>11</sup> Cuando hablamos de modelo, lo hacemos en el sentido de nuevo escenario que puede servir de ejemplo, de modelo, y no al hecho que haya sido un mecanismo de intervención que hubiera sido pensado como un modelo, en el sentido de haber sido modelado con técnicas propias de la ciencias sociales y de la economía. En ese sentido la expresión modelo es más un anhelo que una realidad.

económica en el mediano y largo plazo; por ejemplo al estimular una reconversión productiva y una política social que enfrente el deterioro de los indicadores sociales de Armenia que pudieron acentuarse con el terremoto.

En esta discusión se plantea la interrogante de si un proceso de reconstrucción puede fijarse, como objetivo realista, estimular el desarrollo endógeno de las actividades económicas en una zona afectada por un desastre; o solamente puede plantearse la restitución de los flujos por la destrucción del acervo de capital mediante recursos de emergencia que financian las actividades de manera temporal, mientras los mecanismos de mercado restablecen su dinámica una vez que se restituyan los factores productivos.

### 3. IMPACTO ECONÓMICO Y ORIENTACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

La teoría económica habla de tres grandes grupos de efectos económicos de los desastres: los efectos directos, los efectos indirectos y los efectos secundarios o de más largo plazo (Jovel, 1989)<sup>12</sup>.

Entre los efectos directos se encuentran la pérdida de *stock* de capital (maquinaria y equipo), destrucción de bienes físicos, de infraestructura de vivienda, de comunicaciones y en general de edificaciones públicas y privadas, suelos agrícolas, y sistemas de acueducto y alcantarillado. La valoración de esta pérdida se hace a valor presente del *stock* destruido, incluida la depreciación.

Los efectos indirectos se definen como la afectación de los flujos de bienes y servicios que no podrán ser producidos o prestados. De estos efectos tenemos los gastos de operación del gobierno en la etapa de emergencia, costos alternativos de agentes públicos y privados derivados de usar otros medios (costo de oportunidad), y pérdidas o reducciones en el ingreso.

---

<sup>12</sup> La literatura económica se ha ocupado poco del tema, y los análisis normalmente asimilan un desastre a un shock externo de la economía verificado en zonas focalizadas y absorbido por la economía nacional.

La suma de los daños directos e indirectos son los daños materiales de un desastre. Dado que pueden ser fácilmente cuantificables son los que se registran como tales para dar cuenta de sus efectos. Cuando se afirma que en los últimos diez años, y a raíz de los desastres registrados, Centroamérica ha perdido más de US\$ 20 mil millones, se refiere a este tipo de daños (Cepal, 1999). Los daños indirectos y los secundarios son más difíciles de cuantificar que los daños directos.

En este estudio de caso nos concentraremos en los llamados efectos secundarios y que dicen relación con el impacto del desastre en el comportamiento de la economía nacional y regional, medido por variables de macroeconomía.

La premisa fundamental para este tipo de análisis es que no existe un patrón determinado de las consecuencias de los desastres en las economías de los países, ya que están íntimamente ligados con la situación económica nacional. Estos impactos secundarios dependen del país y del tipo de desastre. En países pequeños con economías pequeñas los efectos de los desastres son mayores y las medidas económicas para la reconstrucción se asocian con la magnitud del desastre. En países pequeños, la reconstrucción se enfrenta con política monetaria y política fiscal.

En el caso del eje cafetero, si bien para la economía regional los daños secundarios se calcularon en cerca del 35% del producto (Valencia, 2000), a escala nacional se estimaron en un 0,19% del PIB (un impacto casi imperceptible), entre otras cosas porque la cosecha cafetera, base de la actividad económica regional, no fue afectada con el sismo. Por el contrario, mostró una tendencia al alza, lo que no ameritó una revisión de las proyecciones económicas.

El esfuerzo de la reconstrucción se concentró en focalizar recursos para restituir el *stock* de capital destruido -público y privado- y una serie de incentivos microeconómicos para estimular la inversión privada concretados en la Ley Quimbaya y otras medidas adoptadas por el gobierno nacional<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Para ver en detalle estas medidas, revisar Valencia, 2000.

Gasto público, reasignación de créditos internacionales, creación de nuevos impuestos y subsidios a la demanda para vivienda e incentivos a la inversión privada fueron los elementos del paquete económico definido por el FOREC.

El caso de Armenia parece confirmar la escasa evidencia empírica que hay sobre el leve impacto de los desastres en la economía nacional y en el desarrollo en aquellos países con economía medianas y grandes, cuando estos se concentran en una región determinada.

La hipótesis intuitiva indicaría que un desastre afecta el desarrollo del país donde se produce, lo que por cierto depende de su magnitud y del tamaño de la economía. Sin embargo, un autor, J. Albala Bertrand (citado por Lavell, 1995) hizo un estudio comparativo de 28 países en los que ocurrieron desastres entre 1960 y 1979 y analizó el comportamiento de las variables macroeconómicas (PIB, inflación, producción sectorial, gasto público). Concluyó que los efectos secundarios o macroeconómicos fueron irrelevantes en dichos países, gracias a que el conjunto de la economía absorbe el impacto de manera endógena.

En materia económica las implicaciones de política de dicha conclusión indican que un proceso de reconstrucción debe concentrarse en los efectos directos del desastre: la restitución del acervo de capital y de la infraestructura física pública y privada con el propósito de restablecer los flujos de producción, que fue lo que sucedió en Armenia. Por tanto, la política de reactivación económica para el eje cafetero no tenía que insertarse necesariamente en el proceso de reconstrucción proyectado en un máximo de tres años, pues ella es una tarea de más largo plazo que desborda los objetivos de un proceso que debía concentrarse en la restitución del acervo de capital, como se hizo.

Este debate estuvo presente en toda la etapa de formulación del plan de reconstrucción. Los actores regionales, en especial el Comité Regional de Planeación, defendieron la necesidad de que la reconstrucción «no puede significar dejar al Eje Cafetero en el punto económico y social en el que nos encontrábamos el 25 de enero, pues son hartamente conocidas sus precariedades. En consecuencia, con el proyecto de Ley Quimbaya lo que se discute es la *sostenibilidad* del desarrollo» (Arango, 1999).

Por su parte, el Ministerio de Hacienda sostuvo la tesis de que la reconstrucción debía restablecer las condiciones económicas de la región previas al sismo (Arango, 1999) y así quedó consagrado en varias de las medidas adoptadas. Ante la ausencia de una política de reactivación económica, todo indica que prevaleció la tesis del Ministerio de Hacienda y que el desarrollo regional -factor de sustentación de la reconstrucción- quedará sometido a las mismas restricciones de política del proceso descentralizador, caracterizado porque los actores locales no controlan los factores productivos.

## **V. CONCLUSIONES Y LECCIONES DE POLÍTICA**

### **1. VULNERABILIDAD INSTITUCIONAL**

El FOREC es una para-institucionalidad en la atención de desastres al margen del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. En función de la sustentación del modelo confirma la tendencia de acudir a la institucionalidad de emergencia para emergencias y la ausencia de una cultura institucional de gestión del riesgo en un país con alto riesgo sísmico.

El FOREC demostró que la complejidad de gestión de los efectos de un desastre desborda la capacidad de respuesta del Estado nacional y local, y que es necesario crear un espacio de coordinación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

El modelo puede servir de fuente de inspiración de una nueva institucionalidad, mucho más flexible, volcada hacia la participación ciudadana y fuera del circuito de transmisión del sistema político, con un objetivo central que sea la prevención, la sistematización de la mejor información técnica para estimar el valor esperado de la ocurrencia de desastres en las zonas de alto riesgo sísmico e hidrológico, y la ejecución de campañas ciudadanas de difusión y educación. En este punto, las OSC que gestionaron la reconstrucción, constituyen un valioso activo para desarrollar una gran campaña de alcance nacional de educación ciudadana para situaciones de desastres que incluya rutinas de respuesta y simulacros.

El municipio colombiano -dado sus niveles de precariedad institucional y de cooptación por el sistema político- no es la entidad mejor preparada para encargarse de una cultura de prevención y de mitigación del riesgo, como supone el actual Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, pero es su columna vertebral en un diseño institucional que debe corregirse.

Más que la vulnerabilidad económica, la variable más significativa que debió intervenir el modelo del Forec fue la debilidad institucional -nacional y regional- para hacerse cargo de un desastre mayor. Esta vulnerabilidad incluye la vulnerabilidad política de la elite regional incapaz de elaborar una propuesta de pacto colectivo.

Es un hecho que el eje cafetero, y especialmente el Departamento del Quindío, ha formado sus imaginarios colectivos y su modelo de desarrollo y gobernabilidad a la sombra de un modelo económico y político que depende de la economía del café, cuyos excedentes han conseguido los mejores indicadores de bienestar del país. Este modelo está en declinación, el terremoto lo hizo más evidente y el Forec trató de extender un puente, una transición entre un modelo de desarrollo que se derrumba y otro que debe surgir en el marco institucional que provee la Constitución de 1991. A nuestro juicio, ello no resultó, no sólo por la resistencia de los actores locales a apropiarse de sus potencialidades, sino porque el diseño se superpuso a las estructuras de poder locales sin removerlas ni recomponerlas.

## **2. UN MODELO DE INTERVENCIÓN SIN POLÍTICOS**

Si algo caracterizó al modelo de intervención del Forec fue que prescindió de la intermediación directa de los políticos en la asignación de los recursos y se sustentó en un dispositivo del gobierno nacional que desborda al Sistema Nacional de Atención de Desastres. Se insertó en las regiones a partir de los instrumentos de planificación de los municipios, Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial. Pero la ejecución de los recursos; es decir, la decisión de a quién contratar, corresponde a las organizaciones de la sociedad civil mediante los Planes de Acción Zonal, PAZ, que condensan la planificación política y la planificación derivada de la afectación.

Los PAZ fueron el instrumento de planificación de la reconstrucción. Ellos recogen las prioridades de inversión de los planes de desarrollo local en el marco del ordenamiento territorial, que eran discutidos por los Concejos Municipales y avalados por el Alcalde. El esquema ideado pretendió combinar legitimidad política con eficacia instrumental. En cada municipio este proceso se concretó de manera distinta, dependiendo de la capacidad instalada y del capital político para negociar los términos de la reconstrucción.

En Armenia, a la par que se adelantaba la reconstrucción, la administración municipal intentó un proceso de refundación política de la ciudad, lo que significó un salto al vacío que comprometió el sostenimiento de la reconstrucción. La fragmentación de que fue objeto Armenia en 15 gerencias zonales (como no ocurrió en ningún otro municipio de los afectados por el sismo), no sólo fragmentó la ciudad desde el punto de vista urbanístico, sino que profundizó la división sociedad - Estado en la región y los quindianos se quedaron sin proyecto colectivo para defender la reconstrucción.

Más allá de este resultado, el modelo del Forec es la apuesta más importante en lo que se refiere a movilización de recursos y voluntades para ejecutar recursos públicos al margen del régimen político que se reproduce en la democracia representativa. Hay cierto agotamiento y desencanto en algunos países de América Latina con los resultados de la democracia desde el punto de vista de políticas públicas eficaces: la desconfiguración del Estado, la fragmentación de la sociedad civil y el predominio de los mecanismos de mercado que se beneficia de una dotación inicial de recursos inequitativa y poco competitiva, hacen que las políticas públicas no impacten en los problemas que aquejan a la sociedad.

El ciclo de las políticas que parte de las demandas sociales tramitadas por el sistema político y transformadas por el régimen político en políticas públicas en los distintos niveles de gobierno, sufre una disociación estructural, ya que los actores del sistema político representan más a intereses particulares que al interés general. La democracia no sólo se estaría vaciando de eficacia sustancial, sino de eficacia instrumental.

El modelo Forec se sustenta en un incipiente Tercer Sector que muchas se confunde con el sector productivo. Desplaza de la asignación de los recursos a los alcaldes y gobernadores, con la presunción de su incapacidad o falta de probidad para ejecutar recursos públicos de tamaño magnitud en una situación de emergencia donde los controles institucionales se relajan.

Esta intervención del Forec prefigura lo que algunos autores han llamado la llegada del Estado Franquicia (Serrano Oñate, 2002) y que se sustenta en la idea de que el Estado es un obstáculo para el desarrollo económico, por lo que es necesario *darle la vuelta* a la acción pública para la creación de bienes públicos. Como el mercado no

puede proveer ciertos bienes públicos y ciertos bienes privados preferentes, por razones de eficiencia y equidad, Organizaciones de la Sociedad Civil suplen este déficit.

Estas OSC actúan como delegatarias y no como representantes del Estado, rinden cuentas, no al ciudadano, quien pierde su condición de sujeto de derechos públicos, sino al Estado directamente, cuando no es directamente a organismos multilaterales de crédito. Derivan su legitimidad de la eficiencia de su trabajo y de ser no gubernamentales y anti sistema político. Su presencia *limpia de toda sospecha* los programas públicos y sirve tanto para reconstruir una zona de desastre como para prestar servicios educativos y de salud en un modelo de reducción del Estado.

¿A nombre de quién hablan y actúan las OSC? ¿Cómo diferenciar si representan grupos de interés -como sucedió con varias OSC en la reconstrucción del eje cafetero que eran organizaciones en que se desdoblaba el sector financiero y el sector productivo- o intereses ciudadanos? Las OSC se autodenominan como sociales para diferenciarse de lo político, pero como señala Revilla Blanco (2002), «*la incorporación de la acción política de las ONGs a los sistemas democráticos se realiza en el espacio reservado a los grupos de interés*». Es decir, su acción tiene un contenido político a pesar de su condición de organizaciones ajenas al sistema político. ¿Es más pública, más transparente, más eficaz y más legítima la acción que se sustenta en la organizaciones no gubernamentales? La teoría política y las ciencias sociales deben empezar a reflexionar sobre esta transformación de la acción pública, mas allá de los prejuicios sobre la acción del Estado y de dogmas sobre la eficiencia del mercado. Aun es muy prematuro defender la idea de que la acción estatal soportada en organizaciones no gubernamentales enriquece la vida pública. Esta acción *neogubernamental* puede ser la correa de transmisión por la cual se vacíe de contenido político y estratégico la acción colectiva en la medida en que se asimila lo político a *lo politiquero*, para repudiarlo.

Este es un dispositivo de poder y de acción pública que ha hecho carrera en América latina ante la desconfianza de la intervención del Estado por razones de eficiencia y probidad, especialmente en los llamados proyectos sociales, y que de no rodearse de salvaguardas democráticas, sin que pierda eficacia, se puede transformar en un modelo neocorporativista de intervención estatal, una nueva institucionalidad para imponer discursos autoritarios bajo el ropaje de *lo social*.

Planteadas en estos términos la discusión de lo público, hay que ser cautelosos en el sentido de considerar los efectos de despolitización de la sociedad que apareja este tipo de modelos, en el sentido de reducir la representatividad de los conflictos - el Forec pretendió despolitizar la reconstrucción - y de las políticas públicas. Pero también debemos aceptar que ésta puede ser una manera como las sociedades latinoamericanas y algunos Estados con déficit de eficacia en sus políticas públicas le **salen al paso** al círculo vicioso recurrente, según el cual las políticas públicas resultan más de la concreción de la acción de los políticos empeñados en maximizar su función de bienestar individual, que en la consecución de acuerdos sociales tramitados por las instancias de representación política. Puede ser una forma de resolver la fractura entre representación política y decisión política que hace que la democracia se perciba ineficaz en la solución de los problemas sociales.

La sombra de duda sobre la capacidad de los gobiernos y de la eficacia de la democracia representativa, parece estar dando lugar a alianzas estratégicas entre ciertos núcleos tecnocráticos del Estado y el sector productivo que reconocen el déficit de participación de la sociedad civil en América latina, y consideran que lo público es lo que se refleja de su discurso y de sus prácticas.

En el ámbito local colombiano, que apenas empieza a consolidarse desde un punto de vista institucional, constituye un mensaje de desconfianza preocupante sobre la capacidad de los actores políticos. En la práctica, fue una decisión de realismo político: para construir vivienda y restituir infraestructura pública se necesitaba de un dispositivo de poder y de decisión que aislara a estos actores políticos pues la ineficacia de la reconstrucción podría poner en riesgo el blindaje histórico del eje cafetero ante el conflicto armado, como consecuencia de una alta inversión pública y privada.

### 3. REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y NATURALEZA DE LOS PROCESOS DE RECONSTRUCCIÓN

La lección más importante de economía política de los desastres es que no hay un patrón determinado de las consecuencias de los desastres en las economías de los países, ya que están íntimamente ligadas a la situación económica nacional. Los impactos secundarios dependen del país y del tipo de desastre. En países pequeños con economías pequeñas los efectos de los desastres son mayores y las medidas económicas para la reconstrucción se asocian con la magnitud del desastre. En países pequeños la reconstrucción se enfrenta con política monetaria y política fiscal.

El modelo de reconstrucción del eje cafetero confirma que en los casos de desastres que afectan a toda una región o a distintas regiones, el esfuerzo debe concentrarse en movilizar recursos para restituir el *stock* de capital destruido -público y privado- y dejar sentadas las bases institucionales para recuperar la senda del desarrollo local.

El modelo del FOREC se debatió entre un dilema esencial: si la reconstrucción debía hacerse cargo de toda la problemática económica de la región cafetera -aun de la que había antes del terremoto de 1999- o concentrarse en restituir el acervo de capital destruido para así restituir los flujos y reactivar la economía. La evidencia de las cifras y el comportamiento de los indicadores económicos y sociales al año 2002 indican que el proceso de reconstrucción del eje cafetero no fue capaz de descifrar las claves para articular reconstrucción con reactivación económica de la región.

Como lección, queda claro que es necesario seguir avanzando para afinar los métodos de medición del impacto económico de los desastres como fuente esencial del diseño de políticas de reconstrucción. Un país debe saber cuánto le cuesta prevenir un desastre en función de los impactos económicos, en particular. Pero a la vez, la reconstrucción del eje cafetero deja abierta la pregunta sobre qué significa reconstruir.

Si partimos de la definición de que un desastre es tal si confluyen riesgo, amenaza y vulnerabilidad; reconstruir sería remover -o por lo menos atenuar- las vulnerabilidades que permitieron que un fenómeno físico se convirtiera en desastre. Sin embargo, América Latina ha avanzado muy poco en técnicas de medición de sus vulnerabilidades políticas,

económicas, sociales e institucionales. De ahí la escasa eficacia de las políticas de prevención y de gestión del riesgo. El modelo FOREC, vivendista y asistencialista, confirma esta deficiencia institucional y cultural, que es el mayor riesgo de retrocesos en el desarrollo económico y bienestar de las comunidades más vulnerables de la región.

#### **4. LA REFUNDACIÓN DE LO PÚBLICO. CORRESPONSABILIDAD ENTRE ESTADO, MERCADO Y SOCIEDAD**

El FOREC más allá de sus logros en la reconstrucción integral y sostenible en Armenia y el eje cafetero, prefigura una forma de hacer política pública y de construir bienes públicos en un escenario de corresponsabilidad entre el Estado, en un rol de planificador, regulador y financista; la sociedad civil organizada, en un rol de ejecutor y ejerciendo control social; el mercado mediante la provisión de bienes privados en un entorno competitivo y a la vez solidario, y unas comunidades afectadas que se organizan y se movilizan para hacerse oír y defender sus derechos, disminuyendo la intermediación del sistema político.

Esta experiencia, mejorando muchos aspectos de gestión, coordinación, representatividad y transferencia de saberes a las entidades territoriales, es una pista importante para el futuro de la acción colectiva en Colombia, con miras a superar los límites de la modernidad política en los que se inscribe el quehacer de las políticas públicas, caracterizado por fragmentación política, debilidad institucional y falta de legitimidad estatal (Palacios, 1994).

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO, OSCAR (1999). “De los planes zonales a la planeación estratégica”, en *Todos aprendemos. Apoyos conceptuales y metodológicos para la reconstrucción*. Serie Textos para la Reconstrucción. Fondo para la Reconstrucción Económica y Desarrollo Social del Eje Cafetero, FOREC, Fundación Espiral, vol. II. Armenia, Colombia.
- BEJARANO, ANA MARÍA (1995). “Para repensar las relaciones Estado, Sociedad Civil y Régimen Político. Una nueva mirada conceptual”, en Revista *Controversia*, núm. 167, Cinep, Bogotá, Colombia.
- BID (2000). “El desafío de los desastres naturales en América Latina y El Caribe. Plan de Acción del BID”. Washington D.C., Estados Unidos.
- BLAIKIE PIERS, TERRY CANNON, IAN DAVIS y BEN WISNER (1996). *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. La red, Bogotá Colombia.
- BOISIER, SERGIO (1999). “El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Una contribución al tema del capital intangible del desarrollo”, en *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. Ilpes - Universidad del Bío Bío, Cepal. Talcahuano, Chile.
- BUSSO, GUSTAVO (2001). “Vulnerabilidad social: Nociones e implicancias de política para Latinoamérica a inicios del siglo XXI”. Cepal, Santiago de Chile.
- CALDERÓN FERNANDO y MARIO DOS SANTOS (1995). *Sociedades sin atajos, cultura, política y reconstrucción económica en América Latina*. Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- CARDONA, OMAR DARÍO (1996). “Variables involucradas en el manejo de riesgos”, en Revista *Desastres y Sociedad*, núm. 6, año 4. Ciudad de Panamá, Panamá.
- CEPAL (1991). “Manual para la estimación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales”. Santiago de Chile.
- CEPAL - PNUD (1999). “El terremoto de enero de 1999 en Colombia: Impacto socioeconómico del desastre en la zona del Eje Cafetero”. Santiago de Chile.
- CEPAL (1999a). “Panorama del impacto ambiental de los recientes desastres naturales en América Latina y El Caribe”. Documento preparado por Susana del Canto, consultora de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la Cepal. Santiago de Chile.
- CEPAL (1999b). “América Latina: El impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972-1999”. Ciudad de México, México.
- CEPAL y PNUMA (2001). “La *sostenibilidad* del desarrollo en América Latina y El Caribe: desafíos y oportunidades”. Santiago de Chile.

- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Colombia (2000). “Segundo informe de auditoría especial Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero”, en página web del FOREC (<http://www.forec.gov.co>).
- CUNILL, NURIA (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, MISIÓN SOCIAL, PNUD (1999). *Informe de desarrollo humano para Colombia 1988*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, MISIÓN SOCIAL, PNUD (2001). *Informe de desarrollo humano Colombia 2000*. Alfaomega Grupo Editor. Bogotá, Colombia.
- DIÁLOGO DEMOCRÁTICO (2000). *Informe final de grupos focales*. Armenia, Colombia.
- DURSTON, JOHN (1999). “Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala”. Cepal, Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile.
- FÁBREGA, JORGE, SERGIO MICCO y FRANCISCO ORTEGA (2000). “El Tercer Sector: socio del Estado en políticas públicas”, en *La participación emergente. Cuadernos del Segundo Centenario*. Centro de Estudios para el Desarrollo, CED. Santiago de Chile.
- GIRALDO, FABIO (2000). “Ciudad y terremoto”, en *Civitas*, Revista del Taller de la Ciudad, núm. 2, año 1. Armenia, Colombia.
- GOMÁRIZ, ENRIQUE (1999). *Género y desastre: Introducción conceptual y criterios operativos. La crisis del Huracán Mitch*. Fundación Género y Sociedad, San José de Costa Rica, Costa Rica.
- GONZÁLEZ, LUCÍA (1999). “Política social para la reconstrucción y desarrollo del Eje Cafetero”, en *Todos aprendemos. Apoyos conceptuales y metodológicos para la reconstrucción*. Serie Textos para la Reconstrucción. Fondo para la Reconstrucción Económica y Desarrollo Social del Eje Cafetero, FOREC, Fundación Espiral, vol. II. Armenia, Colombia.
- HABERMAS, JURGEN (1986). *Historia y crítica de la opinión pública*. Ediciones Gustavo Gili. Ciudad de México, México.
- JORDÁN, RICARDO y FRANCISCO SABATINI (1988). “Economía política de los desastres naturales: prevención y capacitación”, en *Revista EURE*, vol. XIV, núm. 43, Santiago de Chile.
- JOVEL, ROBERTO (1989). “Los desastres naturales y su incidencia económico-social”. En *Revista de la Cepal*, núm. 38, agosto de 1989. Santiago de Chile.

- KATZMAN, RUBÉN (1999). *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Cepal-PNUD, Montevideo, Uruguay.
- KLIKSBERG BERNARDO (2000). “El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo”. En Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (Compiladores) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. BID, Fundación Felipe Heurisa, Universidad de Maryland, FCC, Buenos Aires, Argentina.
- LAVEL, ALLAN (1994). “Comunidades urbanas, vulnerabilidad, desastres y opciones de prevención y mitigación: una propuesta de investigación para Centroamérica”, en *Viviendo en riesgo. Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*. (Compilación), La Red, Flacso, Cepredenac. Bogotá, Colombia.
- LAVEL, ALLAN (1995). Reseña a “La economía política de los grandes desastres naturales: con especial a las economías en vía de desarrollo de J. Albalá-Bertrand” (Oxford, Clarendon Press, 1993), en Revista *Desastres y Sociedad*, núm. 6, año 4. Ciudad de Panamá, Panamá.
- LECHNER, NORBERT (2000). “Desafíos de un desarrollo humano, individualización y capital social”, en Kliksberg Bernardo y Luciano Tomassini (Compiladores) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. BID, Fundación Felipe Heurisa, Universidad de Maryland, FCC, Buenos Aires, Argentina.
- LÓPEZ, CECILIA (2000). *Pobreza y capital social. Informe para la Cepal*. Washington D.C., Estados Unidos.
- MASKREY, ANDREW (1994). *Terremotos en el trópico húmedo. La gestión de los desastres del Alto Mayo, Perú (1990-1991), Limón, Costa Rica (1991) y Atrato Medio, Colombia*. La Red, Bogotá, Colombia.
- MASKREY, ANDREW (1996). *Comunidad y desastres en América Latina: estrategias de intervención*. La Red, 1996. Bogotá, Colombia.
- MONITOREO SOCIAL AL PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN DEL EJE CAFETERO, CONVENIO FOREC-RED DE UNIVERSIDADES (2001). *Impactos y efectos del programa de reconstrucción a dos años de la tragedia*. Universidad de los Andes, Cider, Universidad del Quindío, Universidad Tecnológica de Pereira. Armenia, Colombia.
- MONTENEGRO, ARMANDO (2000). “Lecciones del terremoto en Armenia”, en *Civitas*, Revista del Taller de la Ciudad, núm. 2, año 1. Armenia, Colombia.

- MOORE, MARK (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, España.
- NORTH, DOUGLAS (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, Reimpresión, Santiago de Chile.
- PALACIOS, MARCO (1994). “Modernidad, modernizaciones y ciencias sociales”, en Revista *Análisis Político*, núm. 23. Universidad Nacional, Bogotá, Colombia.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, DANE (1999). “Dimensión social y económica de los efectos del Eje Cafetero. Diagnóstico para la reconstrucción. Informe Final”. Bogotá, Colombia.
- PUTNAM ROBERT (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, Estados Unidos.
- RAMÍREZ, FERNANDO y MAURICIO BUSTAMANTE (1996). “Los sismos de octubre de 1992 en el Atrato Medio, Colombia”, en Andrew Maskrey (Ed.) *Terremotos en el trópico húmedo. La gestión de los desastres del Alto Mayo, Perú; Limón, Costa Rica y Atrato Medio, Colombia*. La Red, Bogotá, Colombia.
- REILLY, CHARLES (1999). “El equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Las ONG para un nuevo consenso de desarrollo”, en Tokman, Víctor y Guillermo O'Donnell (Compiladores) *Pobreza y desigualdad en América Latina, temas y nuevos desafíos*. Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- REVILLA BLANCO, (2002). “Zona Peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política”. En: *Las ONG y la Política*; Blanco Revilla, María, editora. Editorial Itsmo, serie Ciencia Política. Madrid España.
- RODRÍGUEZ, JAHIR (2000). *La reconstrucción: complejidad de un proceso*. Inédito.
- ROJAS, MIGUEL ÁNGEL (2001). *Quindío: elecciones con un débil sentido colectivo*. Inédito.
- SAAVEDRA, ROSARIO (2001). *Sistematización de la experiencia de reconstrucción de la Fenavip en Calarcá-Quindío*. Fenavip, Cinep. Bogotá, Colombia.
- SÁNCHEZ, GONZALO (1997). “Ciudadanía sin democracia o con democracia virtual. A modo de conclusión”, en *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios. Hilda Sabato, (Coordinadora). Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, México.

- SÁNCHEZ, GONZALO (2000). “El Eje Cafetero: crisis social y desafíos a la democracia”, en *Conflictos regionales. La crisis del Eje Cafetero*. IEPRI, Fescol. Bogotá, Colombia.
- SANTANA, PEDRO y JUAN JARAMILLO (2000). “Comunicación para reconstruir sociedad democrática en condiciones de desastre”, en *Civitas*, Revista del Taller de la Ciudad, núm. 1 año 1. Armenia, Colombia.
- SERRANO OÑATE, (2002). “*Las ONGD en la encrucijada: Del Estado de Bienestar a la Franquicia del Estado*”. En: *Las ONG y la Política*; Blanco Revilla, María, editora. Editorial Itsmo, serie Ciencia Política. Madrid España.
- SCHOLZ, BÁRBARA y HELGA RIVAS (2000). “Densificación: una alternativa para la reconstrucción”, en *Civitas*, Revista del Taller de la Ciudad, núm. 2, año 1. Armenia, Colombia.
- STIGLITZ, JOSEPH (1995). *La Economía del Sector Público*. Antoni Bosch, Editor. Barcelona, España.
- VALENCIA, BARRERA (2000). “Documento de trabajo sobre economía regional. Acciones para la reconstrucción del Eje Cafetero: memoria colectiva de un proceso”. Banco de la República, Pereira, Colombia.
- VALLEJO, ALEJANDRO (2001). *Volvimos a nacer. El terremoto de Armenia*. Fondo Mixto de la Cultura y las Artes del Departamento del Quindío. Armenia, Colombia.
- VARGAS, ALEJANDRO (1999). *El Estado y las políticas públicas*. Almudena Editores. Bogotá, Colombia.
- WIESNER, EDUARDO (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*. Departamento Nacional de Planeación, Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia.
- WILCHES, GUSTAVO (1999a). *Un desastre es un desastre* (manuscrito). Bogotá, Colombia.
- WILCHES, GUSTAVO (1999b). “Derechos de las personas y comunidades afectadas por desastres”, en *Todos aprendemos. Apoyos conceptuales y metodológicos para la reconstrucción*. Serie Textos para la Reconstrucción. Fondo para la Reconstrucción Económica y Desarrollo Social del Eje Cafetero, FOREC, Fundación Espiral, vol. II. Armenia, Colombia.
- WILCHES, GUSTAVO (2000). *En el borde del caos*. Instituto de Estudios Sociales y Culturales. Bogotá, Colombia.

## VII. ESTUDIOS DE CASO

### PUBLICADOS EN 1996

#### Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

*César Pastore Britos.*

#### Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

*Fernando Correa Alsina.*

#### Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

*Walter Orellana Rocha.*

#### Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Ramón Borges Méndez.*

#### Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

*Patricia Noda Videá.*

#### Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

*María Lila Iwasaki.*

#### Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

*Cristián Saieh Mena.*

#### Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

*Sandra Lerda y Francisco Sabatini.*

#### Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

*Soledad Ubilla.*

#### Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

*Cecilia Montero y Carlos Vignolo.*

#### Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

*Claudio Orrego Larraín.*

### PUBLICADOS EN 1997

#### Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

*Fernando Díaz Mujica.*

#### Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

*Liliana Cannobbio Flores.*

#### Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

*Luis Gonzalo Urcullo Cossío.*

#### Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

*Alejandra Faúndez Meléndez.*

#### Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

*Julio Waldo López Aparicio.*

#### Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.

*Luis Esteban Lucero Villarreal.*

#### Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

*Marvin Francisco Discua Singh.*

**PUBLICADOS EN 1998****Estudio de Caso N° 19**

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

*Juan Carlos Cortázar Velarde.*

**Estudio de Caso N° 20**

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

*Claudio Rodolfo Rammsy García.*

**Estudio de Caso N° 21**

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

*Michel-Ange Pantal.*

**Estudio de Caso N° 22**

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).

*Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.*

**Estudio de Caso N° 23**

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

*Juan Enrique Vargas Viancos.*

**Estudio de Caso N° 24**

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

*David Mieres Valladares.*

**Estudio de Caso N° 25**

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

*Alejandro Esteban Rodríguez.*

**Estudio de Caso N° 26**

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

*Georgina Paniagua Ramírez.*

**Estudio de Caso N° 27**

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

*Sixto Carrasco Vielma.*

**Estudio de Caso N° 28**

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

*Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.*

**Estudio de Caso N° 29**

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

*José Antonio Terán Carreón.*

**Estudio de Caso N° 30**

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

*Ana María Güémez Perera.*

**Estudio de Caso N° 31**

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

*Claudia Muñoz Salazar.*

**PUBLICADOS EN 1999****Estudio de Caso N° 32**

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

*Nelson Shack Yalta.*

**Estudio de Caso N° 33**

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

*María Gabriela Rubilar Donoso.*

**Estudio de Caso N° 34**

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

*Cecilia Má Cárdenas.*

**Estudio de Caso N° 35**

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

*Ricardo Cordero Vargas.*

## PUBLICADOS EN 2000

### Estudio de Caso N° 36

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

*Luzmari Martínez Reyes.*

### Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997

*Pablo Franky Méndez.*

### Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA ( 1990 - 1997 )

*Urby Pantoja Vásquez.*

### Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

*Irma Miryam Monasterolo.*

### Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN

*César Chanamé Zapata.*

### Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

*Teresa Reinaga Joffré.*

### Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE ( 1983 - 1989 )

*Justo Tovar Mendoza.*

### Estudio de Caso N° 43

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998

*Julio Castro Sepúlveda.*

### Estudio de Caso N° 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO

*Danae de los Ríos Escobar.*

### Estudio de Caso N° 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

*Jorge Menéndez Gallegos.*

### Estudio de Caso N° 46

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA

*Jorge Ríos Cueto.*

### Estudio de Caso N° 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA

*Edgar Rojas Calderón.*

### Estudio de Caso N° 48

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

*Irma Lorena Dueñas Pacheco.*

### Estudio de Caso N° 49

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA

*Tatiana Genuzio Patzi.*

### Estudio de Caso N° 50

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE

*Roberto Godoy Fuentes.*

### Estudio de Caso N° 51

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL

*John Vela Guimet.*

### Estudio de Caso N° 52

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

*Juan Salamanca Velázquez.*

**PUBLICADOS EN 2001**

**Estudio de Caso N° 53**  
EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE  
DE NICARAGUA  
*Raquel del Carmen Aguirre.*

**Estudio de Caso N° 54**  
LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL  
DE LA CIUDAD DE LA PAZ  
*Humberto Rosso Morales.*

**Estudio de Caso N° 55**  
EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN  
LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS  
DEL ESTADO?  
*Emilio Porta Pallais.*

**Estudio de Caso N° 56**  
SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE  
*Juan Pablo Severin Concha.*

**Estudio de Caso N° 57**  
FORMACIÓN DOCENTE  
CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN  
DE PROFESORES (CERP)  
*Juan Eduardo Serra Medaglia*

**Estudio de Caso N° 58**  
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.  
EL CASO CHILENO (1994 - 2000)  
*Alvaro Vicente Ramírez Alujas*

**Estudio de Caso N° 59**  
CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS  
LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y  
EL CASO CHILENO  
*Lucas Godoy Garraza*

**Estudio de Caso N° 60**  
LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998:  
UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA  
GOBERNABILIDAD  
*Fernando Pachano Ordóñez*

**PUBLICADOS EN 2002**

**Estudio de Caso N° 61**  
EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE  
REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS  
DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL  
*María Andrea Salazar Mejía*

**Estudio de Caso N° 62**  
REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA:  
EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN  
*Cinthya Arguedas Gourzong*