

III. LOS EFECTOS MACROECONÓMICOS DEL DESASTRE

1.- La evolución económica de Colombia en 1998 y la evolución esperada en 1999, antes del desastre

a) A nivel nacional

La economía colombiana empezó el año 1998 con un crecimiento vigoroso, siguiendo con la recuperación económica que se produjo en el segundo semestre de 1997 gracias a la política económica expansiva. En efecto, el PIB en el primer trimestre de 1998 creció 5.7%. Sin embargo, varios choques externos, aunados a incertidumbre política interna por las elecciones parlamentarias y presidenciales, deterioro del orden público, y política monetaria restrictiva empeñada en defender la banda cambiaria en medio de fuertes ataques especulativos, resultaron en un enfriamiento rápido de la actividad económica, que decreció 6% en el último trimestre de 1998. En consecuencia, el año terminó con un crecimiento mínimo de 0.2%, el más bajo en los últimos 67 años.

Otros indicadores macroeconómicos tampoco fueron favorables. El déficit fiscal del sector público no financiero consolidado llegó a 3.9% del PIB, mientras que el de la cuenta corriente de la balanza de pagos representó 6% del PIB. El mercado laboral siguió deteriorándose, al punto que la tasa de desempleo urbano sobrepasó el 15%. Al contrario, por segundo año consecutivo se cumplió la meta inflacionaria definida por el banco central, terminando el año ligeramente por encima 16%.

Las crisis asiática y rusa cambiaron radicalmente la percepción de riesgos de los agentes económicos globalmente. En consecuencia, los déficits fiscales y externos que se toleraban antes de que estallara la crisis asiática, se dejaron de tolerar. Ese cambio de expectativas tuvo repercusiones fuertes en la economía colombiana. Con unas brechas fiscal y externa elevadas y crecientes, surgieron dudas acerca de la sustentabilidad de las políticas económicas existentes. A eso se añadieron los efectos del deterioro de los términos de intercambio, principalmente por las caídas pronunciadas de los precios del petróleo, el café y el carbón, tres principales productos colombianos de exportación. También se tornó evidente que la proyectada abundancia de divisas provenientes de la bonanza petrolera no se concretaría en el futuro próximo. Los agentes económicos modificaron sus expectativas y apostaron a una mayor depreciación de la moneda nacional. Así, en el primer trimestre empezó una prolongada turbulencia en el frente cambiario que restó margen de maniobra a las autoridades económicas.

La política económica se vio obligada a hacer frente a la contingencia externa. La lucha contra los asedios especulativos recibió prioridad, a expensas de la recuperación de la actividad económica iniciada el año anterior. Las autoridades económicas optaron por defender la banda cambiaria programada, la cual considera una pendiente de 13% y una amplitud en torno de quince puntos porcentuales. Las primeras medidas fueron destinadas a facilitar el acceso privado al financiamiento

externo y encarecer las fuentes de liquidez, junto con la venta de divisas por parte del banco central. Sin embargo, frente al rápido descenso de las reservas internacionales y el intensivo ataque especulativo en mayo, el Banco de la República decidió restringir la liquidez en el mercado monetario, con lo cual la tasa de interés bancaria subió drásticamente, hasta llegar en un momento a 80%, y propagándose rápidamente a toda la estructura de tasas de interés.

La crisis rusa en agosto perturbó de nuevo los mercados internacionales. En esa oportunidad el banco central elevó en nueve puntos porcentuales el nivel de la banda cambiaria y adicionalmente facilitó el acceso privado al financiamiento externo. Por otro lado, una vez pasadas las elecciones presidenciales, la incertidumbre política disminuyó sensiblemente, abriendo el espacio a mayores ajustes económicos. A fines de octubre diversos acontecimientos contribuyeron a mejorar las expectativas. El gobierno empezó a emitir bonos internos denominados en dólares, lo que ayudó a aliviar la presión sobre la banda cambiaria. Por otra parte, consiguió que los organismos multilaterales acordaran prestar más de 2,000 millones de dólares a Colombia en 1999, y otra suma semejante en el 2000, para financiar el déficit externo. Finalmente, la calma relativa en los mercados mundiales a finales del año abrió la posibilidad de obtener nuevos créditos privados.

El manejo monetario se tomó más restrictivo, puesto que la política monetaria fue usada como instrumento principal contra las presiones especulativas. Los agregados monetarios crecieron por debajo de los corredores programados, induciendo una rápida desaceleración de crecimiento del crédito. En consecuencia, las tasas de interés subieron fuertemente, con lo que la de captación media del sistema financiero paso de 24% en enero a 36% en junio, nivel en torno del cual permaneció durante el segundo semestre. Las tasas de colocación también subieron en la primera mitad del año, pasando de 33% a 45%, y así llegando en términos reales a los niveles más elevados de la década.

Para enfrentar el deterioro del sistema financiero, el gobierno declaró en noviembre una "emergencia económica", adoptando medidas destinadas a fortalecer el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin), y a aliviar la situación financiera de los deudores del sistema de vivienda social y ahorradores del sistema cooperativo. La relativa calma en los últimos meses del año permitió al Banco de la República relajar su política monetaria con lo cual empezó el descenso de las tasas de interés que prosiguió en los primeros meses de 1999.

Los resultados fiscales fueron una vez más negativos. El déficit del gobierno central subió al equivalente de 5% del PIB. El severo recorte de la inversión no alcanzó a compensar la mayor carga derivada del alza de los intereses. Además, los ingresos tributarios se vieron afectados por la desaceleración de la actividad económica. El superavit del sistema de seguridad social, con el resto de las entidades públicas en equilibrio, redujo el déficit del sector público no financiero consolidado a 3.9% del PIB.

La actividad económica estuvo perdiendo el dinamismo a lo largo del año. Sin embargo, la tasa de crecimiento de 0.2% para la economía en 1998 es un promedio tendencias muy diferentes por ramas de actividad. Por un lado, la explotación de minas y carteras creció 15%, en gran parte debido al máximo volumen alcanzado de la producción petrolera de la historia colombiana. El café pergamino también arrojó buenos resultados al crecer 10.5%. Por otro lado, al decrecer el 13.2%, la construcción siguió perdiendo terreno por el cuarto año consecutivo. Sector agrícola también redujo su producción en 1998 con el decrecimiento de 5.1%. Industria manufacturera decreció 1%, acompañada por primera vez en muchos años por el sector financiero con una caída de 3%.

La situación del mercado laboral siguió deteriorándose puesto que la tasa de desempleo urbano para las siete áreas metropolitanas supero 15%. Bajo dinamismo de la economía colombiana en los últimos tres años no ha permitido una vigorosa creación de nuevos puestos de trabajo. Además, la apertura económica a los comienzos de la década provocó una fuerte recomposición en el mercado laboral remunerando mejor la obra de mano mejor calificada. Finalmente, la crisis de la construcción y de la industria manufacturera, ambos sectores con procesos productivos intensivos en mano de obra, incidió negativamente en el mercado laboral. En cuanto a las remuneraciones, la brecha entre las que reciben los obreros y los empleados continuó ensanchándose, a favor de los últimos.

La tendencia declinante seguida por la inflación a lo largo de la década prosiguió en 1998. Aunque se presentó un rebrote inflacionario en el primer semestre del año con una tasa anualizada de 20%, debido al fenómeno climático El Niño, en el segundo semestre las condiciones climáticas favorables, aunadas a los efectos de la política monetaria restrictiva y la recesión en el sector real, contribuyeron a una moderación substancial de la dinámica de los precios. El año terminó con la tasa de inflación de 16.7%.

El déficit de la cuenta corriente (5,920 millones de dólares) volvió a engrosarse, elevando su significación a 6.6% del PIB. Las importaciones mostraban gran dinamismo en el primer semestre, pero en el segunda parte de año se frenaron completamente por la recesión económica. Las exportaciones también mostraron resultados negativos, golpeadas por las caídas en los precios de los *commodities*. En efecto, las importaciones pasaron de 14,400 millones de dólares en 1997 a 13,530 millones en 1998, mientras que las exportaciones disminuyeron de 11,680 a 10,940 millones de dólares.

Las exportaciones se vieron afectadas por las fuertes caídas de los precios de los más importantes productos de exportación de Colombia en los mercados internacionales. El precio promedio de petróleo bajo de 18.2 en 1997 a 11.5 dólares por barril en 1998. El precio de café bajo de 173 a 148 (Ctv US\$/L), carbón de 34.7 a 31.0 (US\$/ton.), y ferroniquel de 3.0 a 2.1, (US\$/L) en el mismo periodo. El volumen exportado de estos productos aumento, pero no pudo compensar la caída en los precios. Las importaciones de bienes intermedios decrecieron fuertemente, mientras las de bienes de consumo y de bienes de capitales lo hicieron en una

proporción menor. La balanza de servicios siguió empeorándose, básicamente por el aumento de los desembolsos por el concepto de intereses (cerca de 400 millones de dólares en 1998).

La cuenta de capital arrojó el saldo positivo estimado en 5,090 millones de dólares. Es una caída fuerte si se compara con la entrada de 6,560 millones de dólares en 1997, lo que se reflejó en la caída de aproximadamente 1,130 millones de dólares de las reservas internacionales netas. La inversión extranjera neta de 2,000 millones de dólares en 1998 es muy baja con la cifra de 1997 cuando entro 5,530 millones de dólares por el mismo concepto.

Las perspectivas para el año 1999 mejoraron ligeramente en los últimos meses de 1998, pero están lejos de ser buenas. En efecto, las tasas de interés empezaron a bajar, con lo que la tasa de interés de referencia (deposito a termino fijo - DTF) bajo de 37% en octubre de 1998 a 25% a mediados de marzo de 1999. Sin embargo, en términos reales las tasas de interés están todavía altas.

Por otro lado, la recesión económica aunada a los ajustes monetario, fiscal y cambiario en 1998, y una relativa abundancia de divisas, redundaron en una tranquilidad en el mercado cambiario, lo que despeja el camino para una política monetaria menos restrictiva que la del año anterior. La reforma tributaria aprobada en diciembre de 1998 ayudará a disminuir el déficit fiscal del sector público no financiero. Por lo tanto, una política fiscal restrictiva y una política monetaria un poco más expansiva forman un marco propicio a la reactivación de la actividad económica en el segundo semestre del año.

La devaluación real de la tasa de cambio del año pasado mejoró la competitividad de los productos colombianos y eso podría ayudar en impulsar el crecimiento de las exportaciones. La tasa de inflación continuó su descenso y se prevé el cumplimiento de la meta oficial de 15% para 1999.

Sin embargo, hay elementos menos favorables para la recuperación económica. Primero, la reforma tributaria aumentó la carga impositiva, igual que la emergencia económica para salvar el sector financiero. En ambos casos se agrava la situación del sector privado, ya golpeado por los malos resultados del año pasado. Segundo, en el corto plazo los recortes fiscales por el lado de la inversión tienden a profundizar la recesión. Tercero, la situación en los mercados internacionales no da optimismo en cuanto a los precios de los *commodities*. Finalmente, los problemas de los países vecinos (Brasil, Ecuador y Venezuela) han de tener impactos adversos en la economía colombiana, especialmente en el caso de los últimos dos países con quienes Colombia tiene un intercambio substancial.

En síntesis, se prevé un repunte ligero de la producción en la segunda parte de 1999. También se espera un aumento de la tasa de desempleo a alrededor de 17%. Los déficit fiscales y externo, en contrario, deberían disminuir, igual que la tasa de inflación.

b) La evolución de la economía en el "Eje Cafetero"

La región llamada el "eje cafetero" es una de las más desarrolladas del país. Sin embargo, presenta una alta dependencia a la producción del café. En ese sentido casi se puede hablar de una economía monocultural. De todos modos, la región y las actividades económicas no cafeteras dependen en una gran medida de la "coyuntura cafetera".

El rompimiento del pacto cafetero internacional a los fines de la década pasada afectaron substancialmente la región cafetera. Los bajos precios internacionales del producto agravaron la situación de los productores, bajando las utilidades y forzando una fuerte reacomodación tecnológica y organizacional del sector.

Este entorno negativo afectó gravemente la región. Los dos departamentos mas afectados por el terremoto (Quindío y Risaralda) perdieron terreno comparados con el promedio nacional durante la década. La comparación del producto interno bruto departamental por habitante con el total nacional muestra que Quindío bajó ligeramente de 119 en 1990 a 118 en 1995 (Colombia=100), y Risaralda bajó fuertemente de 114 a 94 en el mismo periodo. Otros indicadores muestran lo mismo, no solamente para los dos departamentos mas afectados, sino también para los departamentos vecinos.

En efecto, los departamentos de la zona afectada por el terremoto en los últimos quince años tienden disminuir su participación en el PIB nacional. Como muestra el cuadro 34, todos los departamentos con excepción del Valle del Cauca, perdieron el peso relativo dentro del PIB nacional. Los dos departamentos mas afectados por el terremoto perdieron la participación dentro del PIB nacional, aunque en diferentes proporciones. Risaralda tuvo un aumento en la participación durante los ochenta, pero ya en 1995 estuvo por debajo de la participación alcanzada en 1980. El caso del Quindío es mucho más dramático. Este departamento en las ultimas dos décadas esta perdiendo participación de una manera acelerada. En efecto, de una participación de 2.21% del PIB nacional, bajo a solamente 1.39% en 1995.

Cuadro 34
Participación porcentual del PIB Departamental en el PIB nacional

Departamento	1980	1990	1995
Antioquia	15.02	14.86	14.08
Caldas	2.23	2.20	2.00
Cauca	1.82	1.85	1.73
Quindío	2.21	1.50	1.39
Risaralda	2.10	2.52	2.07
Valle del Cauca	12.23	11.38	13.58

Fuente: DANE, Cuentas Departamentales, precios constantes de 1975

La estructura productiva de Quindío y Risaralda también muestra un deterioro importante. En el periodo 1990 a 1995, la participación de agricultura pasó de 37% a 39% del PIB departamental. En cambio, la participación de industria manufacturera bajó de 23% a 13% en el mismo periodo. El comercio pasó de 10% a 14% y la construcción de 2% a 4%. En Risaralda los cambios son también bruscos. Mientras que la agricultura pasó de 25% a 26%, la participación de industria manufacturera bajó de 30% del PIB departamental a 17%.

Todo eso muestra un deterioro significativo en la posición de los departamentos afectados, tanto dentro del país, como comparado con su propio pasado. En síntesis, la región cafetera, y especialmente los departamentos Risaralda y Quindío están enfrentados con serios problemas estructurales que requieren de una nueva estrategia de desarrollo.

La situación inmediatamente antes del terremoto, o sea, durante 1998, estuvo caracterizada por los mismos problemas que confrontó el resto del país. Las altas tasas de interés quitaron el dinamismo a la actividad económica en medio de la crisis financiera internacional y con muy bajos precios de los *commodities*. En esta situación no se esperaba un repunte significativo de la actividad económica.

2. Los efectos macroeconómicos del desastre

Una de las peculiaridades del terremoto en el "Eje Cafetero" es una fuerte discrepancia entre la gravedad de los daños al nivel regional y el efecto mínimo del mismo a nivel nacional. Puesto que es una zona relativamente pequeña, pero densamente poblada y urbanizada, los daños dentro de la zona son graves, y el efecto del terremoto es muy fuerte dentro de la región. Sin embargo, en el nivel nacional, los daños se sentirán básicamente en las cuentas nacionales y en la balanza de pagos.

a) Los efectos sobre el crecimiento económico

Las proyecciones del desempeño económico para 1999 sin el efecto del terremoto apuntan a un crecimiento de 1.6%. La profunda recesión en la que entró la economía en el último trimestre del año pasado significa que la recuperación económica demoraría en llevarse a cabo. Sin embargo, y como ya se mencionó, la situación macroeconómica ha mejorado en los últimos meses, con lo cual se puede esperar un repunte de la actividad económica en el segundo semestre del año. Por lo tanto, se puede esperar un crecimiento más alto que en 1998, pero todavía mediocre para los estándares colombianos.

La pérdida de producción estimada en este documento llega a 283,855 millones de pesos corrientes, equivalente a 0.19% del PIB. Por ramas de actividad, los sectores productivos van a tener una pérdida de 76 millones de pesos, la infraestructura cerca de 60 millones y los sectores sociales 144 millones de pesos. Estas pérdidas no merecen una revisión de las estimaciones de crecimiento en 1999. Por su tamaño son mínimas comparadas con el PIB nacional, aunque son grandes en términos regionales.

Otra razón para no revisar las estimaciones del crecimiento son los efectos positivos en ciertos sectores como consecuencia del terremoto. Aquí se trata básicamente de un repunte previsto de la actividad constructora, dada la magnitud de los daños directos. En efecto, los daños directos (son los daños que corresponden al acervo nacional) se estiman en 2,100,005 millones de pesos, equivalente a 1.41% del PIB. Como la reconstrucción del "Eje Cafetero" va a durar varios años, esa suma se puede considerar como una demanda adicional para los constructores nacionales. Dada la crisis de la construcción que ya lleva más de tres años, una demanda adicional va a ayudar en la reactivación del sector. Además, una reactivación del sector de construcción puede estimular la actividad en el sector de la industria manufacturera y en el comercio. Todos estos sectores son intensivos en la mano de obra y por lo tanto pueden aliviar la grave situación del mercado laboral, tanto en el nivel nacional, como en el nivel de los departamentos afectados.

En síntesis, la pérdida de producción causada por el terremoto, estimada al equivalente de 0.19% del PIB nacional, no va a afectar el crecimiento económico durante 1999. Es probable que esta pérdida sea compensada por el repunte de la actividad económica vinculada a la reconstrucción de la zona afectada, y especialmente el repunte en el sector de la construcción.

b) Efectos sobre el sector externo y el balance de pagos

La mejoría en la situación macroeconómica esperada para el resto de 1999, aunada a los efectos positivos de la devaluación real efectuada en 1998, permite proyectar una disminución en el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos, de 6.6% en 1998 a 5.5% en 1999. El déficit de la balanza comercial pasaría de 2,580 millones de dólares en 1998 a 1,360 millones de dólares en 1999, gracias a un pequeño incremento en las exportaciones, y sobre todo a una importante disminución de las importaciones. Se proyecta la disminución de las importaciones de 13,530 millones de dólares en 1998 a 12,580 millones en 1999. Esa mejoría va a ser compensada parcialmente por un aumento de 300 millones de dólares en el déficit de la balanza de servicios. Además se prevé una entrada de capitales substancialmente mayor que en el año pasado, explicada por el concepto de privatizaciones y el endeudamiento externo.

Los cambios en el balance de pagos causados por el terremoto son de cuatro tipos. Primero, las importaciones van a aumentar debido a las necesidades de reconstrucción. La cifra estimada en 93 millones de dólares incluye tanto el

componente importado necesario para la reconstrucción y reposición del acervo, como la importación por el concepto de insumos para la producción.

Otro componente que influye en el resultado final del balance de pagos es la pérdida de exportaciones por la interrupción de la producción. Dado que las pérdidas de café son prácticamente inexistentes, la disminución de las exportaciones afecta solamente las exportaciones no tradicionales. Puesto que la zona más afectada (Quindío) es la zona con una pequeña participación en las exportaciones no tradicionales, y además, la mayoría de las exportaciones no tradicionales de la zona provienen de Risaralda (que fue destruida en un porcentaje mucho menor), se puede esperar solamente una ligera merma de exportaciones. Se estima que por este concepto las exportaciones podrían disminuir unos 10 millones de dólares.

El tercer componente son las donaciones. Hasta el momento se estima que han ingresado unos 40 millones de dólares por este concepto, el monto que afecta otras transacciones en la balanza de servicios. Por último, durante el año se puede esperar un desembolso importante de créditos externos para la reconstrucción de la zona afectada. Sin embargo, hasta el momento solamente se han reorientado algunos créditos externos ya aprobados.

Resumiendo los efectos del terremoto en la balanza de pagos colombiana en 1999, se estima una disminución de exportaciones en 10 millones de dólares, un incremento en las importaciones cercano a 93 millones de dólares, y una entrada de 40 millones de dólares por el concepto de donaciones. Los cambios en la cuenta de capital aumentarían aun más la holgura existente de las divisas. El cuadro 36 resume los efectos probables del terremoto en la balanza de pagos.

Cuadro 36
Balanza de pagos en 1998 y 1999, proyecciones antes del desastre y después del desastre

	Antes del sismo		Después del sismo
	1998 pr	1999 py	1999 py
I. CUENTA CORRIENTE	(5,922.3)	(4,972.6)	(5,035.6)
A. Balanza Comercial	(2,588.8)	(1,357.5)	(1,480.5)
1. Exportaciones FOB	10,942.3	11,220.5	11,210.5
No Tradicionales	5,510.3	5,952.2	5,942.2
Tradicionales	5,349.4	5,185.8	5,185.8
Hidrocarburos	2,298.0	2,426.4	2,426.4
Café	1,891.0	1,597.1	1,597.1
Carbón	933.5	921.2	921.2
Ferroñiques	117.8	132.0	132.0
Esmeraldas	82.6	82.6	82.6
Oro	109.1	109.1	109.1
2. Importaciones FOB	13,530.9	12,578.1	12,670.1
Bienes de Consumo	2,507.6	2,239.4	2,239.4
Bienes Intermedios	5,696.0	5,496.7	5,528.7
Bienes de Capital	5,327.3	4,842.0	4,902.0
B. Balanza de Servicios	(3,769.0)	(4,081.8)	(4,081.8)
1. Servicios no financieros	(563.3)	626.2	(626.2)
2. Servicios Financieros	(3,225.7)	(3,455.6)	(3,455.6)
C. Transferencias Netas	455.3	466.7	506.3
II. CUENTA DE CAPITAL	5,092.0	6,587.6	6,587.6
A. Capital de Largo Plazo	4,425.2	6,893.0	6,893.0
1. Inversión Directa Neta	2,000.7	4,824.6	4,824.6
2. Inversión de Cartera	(1,002.6)	(150.0)	(150.0)
3. Endeudamiento Externo Neto	2,464.5	2,108.5	2,108.5
Sector Oficial	1,878.5	2,205.6	2,205.6
Sector Privado	586.0	(97.2)	(97.2)
4. Aportes Organ. Internacionales	(40.0)	(40.0)	(40.0)
B. Capital de Corto Plazo	666.8	(305.4)	(305.4)
1. Endeudamiento Externo Neto	(109.1)	(314.3)	(314.3)
2. Movimiento Act. en el Exterior	776.7	8.8	8.8
III. ERRORES Y OMISIONES	(465.9)	0.0	0.0
Variación en Reservas Brutas	(1,167.1)	1,815.0	1,815.0
Variación en Reservas Netas de Caja	1,138.2	1,815.0	1,815.0
Reservas Internacionales Netas	8,740.3	10,358.3	16,358.3

c) Implicaciones para las finanzas publicas:

Las cuentas fiscales naturalmente van a sufrir unos contratiempos causados por el terremoto en 1999. Las proyecciones existentes antes del desastre apuntaban a un déficit del sector público no financiero consolidado de 2.1% del PIB. Dado que el déficit del año 1998 llegó a 3.9% del PIB eso significa un recorte fuerte en los gastos públicos (especialmente por el lado de las inversiones) y un aumento en los ingresos gracias a la reforma tributaria aprobada en diciembre de 1999.

El Gobierno aprobó 892,000 millones de pesos para la reconstrucción del "eje cafetero". Ese monto es equivalente al 0.6% del PIB. Sin embargo, como el Gobierno hizo una resignación de los recursos existentes, se espera que el déficit fiscal de sector público no financiero consolidado aumente 0.4% del PIB. En consecuencia, el efecto adverso sobre las finanzas públicas sería cercano al 0.4% del PIB. Eso agravaría el resultado fiscal pero no dramáticamente.

Otro efecto esperado es el incremento en el endeudamiento externo. El Gobierno espera obtener créditos específicamente para reconstruir la zona afectada y bajo condiciones especiales. Sin embargo, por el momento ese efecto en las cuentas públicas no es cuantificable. Además, un repunte en la actividad económica esperada en el segundo semestre como consecuencia de la reconstrucción de la zona afectada, tendría un impacto favorable en las finanzas públicas. Ese efecto tampoco es cuantificable en este momento.

En resumen, los recursos aprobados para la reconstrucción equivalen a 0.6% del PIB. No obstante, una parte de las partidas presupuestarias ya existentes se van a reorientar hacia la reconstrucción de la zona afectada, con lo que el efecto neto previsible hasta el momento sería 0.4% del PIB.

d) Consecuencias sobre la inflación y el empleo

Los efectos del terremoto sobre la inflación son virtualmente insignificantes. La zona afectada es demasiado pequeña si se compara con la economía nacional y, además, produce básicamente el café, un producto que no se vio afectado por el terremoto. Así, la inflación va a seguir bajando como se había previsto antes del desastre.

Los efectos en el empleo nacional tampoco van a afectar la situación global. La pérdida de los empleos, aunque muy importante en el nivel regional, no va a tener mayores repercusiones en el nivel nacional por la misma razón como en el caso de la inflación. Dentro de un deterioro generalizado en el mercado laboral, la pérdida de trabajo en los departamentos afectados es como una gota de agua en el mar. Además, un repunte de la actividad económica, especialmente en la construcción puede aliviar la grave situación en el mercado laboral regional.

IV. ELEMENTOS PARA LA RECONSTRUCCION

Todo evento catastrófico hace evidentes situaciones preexistentes tanto de signo positivo como negativo. Ello se hace evidente desde la situación anterior al desastre, durante el evento mismo y el manejo de la emergencia y en el periodo posterior de la rehabilitación para intentar volver a la "normalidad" y la reconstrucción, en la cual, se espera, a partir de las lecciones aprendidas, mejorar aquellos elementos preexistentes que se detectaron como desfavorables.

Entre los factores positivos que cabe destacar se hicieron evidentes a partir del terremoto que afectó al eje cafetero que cubre al menos cuatro departamentos colombianos, es el espíritu emprendedor y voluntad positiva de superar el desastre y sus efectos devastadores en la zona, por parte de sus habitantes y víctimas del evento. En sentido contrario, la zona afectada evidenció, a partir del evento sísmico y sus múltiples réplicas, una gran vulnerabilidad geomorfológica que deriva tanto las características de sismicidad y numerosas fallas locales, cuanto del hecho de que buena parte de las construcciones afectadas o destruidas se encontraban en zonas de relleno, inestables y con un elevado índice de riesgo. Un tercer aspecto es, en términos de la situación económica de la región y del país, la situación de transición en que se encontraba la región, en cuanto las actividades tradicionales de alcañicultura estaban siendo complementadas de nuevas actividades agrícolas y de servicios, por ejemplo de agroturismo y turismo ecológico, a fin de reducir su dependencia de un cultivo vulnerable a fluctuaciones de los mercados mundiales y mejorar la competitividad relativa de los departamentos afectados respecto al resto del país.

Estos factores, al ser tomados adecuadamente en cuenta en la formulación de la estrategia, programas y proyectos de reconstrucción, permitirán que se sienten bases más sólidas y positivas para el desarrollo regional en condiciones de menor vulnerabilidad, con acciones de mitigación en la comunidad y empoderando a los actores locales en el proceso.

1. Planes y programas del gobierno nacional

Si bien la reconstrucción es responsabilidad nacional, en el sentido de que existe una responsabilidad inescapable del país de enfrentar las consecuencias del desastre sobre la base de sus recursos y capacidades, con el debido apoyo de la cooperación externa que se hizo evidente será necesaria, la definición de prioridades, objetivos y estrategia para la reconstrucción a fin de ser efectiva se basa en ser derivada y apropiada por los propios afectados. Entre los elementos más importantes de tal apropiación, se cuenta la adopción de medidas de mitigación para futuros eventos

La importancia de la definición nacional de las propuestas de rehabilitación y reconstrucción, a la luz de las prioridades del país, los objetivos generales de tipo social y económico, y la evolución económica pre-desastre, en particular en la zona afectada.

En ese contexto el Gobierno de Colombia adoptó un Plan de Reconstrucción que se propone un esquema de trabajo interinstitucional de entidades de orden nacional, regional y local y de carácter público, privado y solidario, involucradas en el desarrollo de los departamentos del eje cafetero afectados.

Dicho plan deberá aprovechar las sinergias nacionales asociadas a la prioridades y estrategia del plan nacional de desarrollo, y tiene como marco general de referencia la búsqueda de la paz, reconstrucción y desarrollo nacionales, y la mejora de la competitividad en el sentido de hacer más favorables las condiciones de inserción externa. Hay otros factores que gravitarán sobre la viabilidad y eficacia en la implementación de este plan de reconstrucción, destacándose dos como condición indispensable: las capacidades nacionales de absorción de la cooperación externa, y la adopción de mecanismos institucionales de reconstrucción: descentralización, acción comunitaria, participación de la sociedad civil.

Asimismo, dado el carácter estratégico que como unidad económica, social y hasta política tiene el denominado "eje cafetero", el plan puede reforzarse mediante las sinergias regionales asociadas a la posibilidad de avanzar, en la reconstrucción, en los procesos de cooperación e integración regional para reducir los riesgos, generar mecanismos de alerta temprana y mejorar la gestión frente a desastres, en el marco de proyectos o programas regionales para, por ejemplo en el manejo de cuencas, el carácter de corredor para el comercio que tiene la región, el control epidemiológico de manera integral, la gestión ambiental en una visión de corredor biológico del área, y el desarrollo y promoción de actividades productivas en un marco de diversificación e incrementada competitividad.

Dado su carácter de entidad especial creada para ejecutar el mencionado plan, el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero reviste un carácter especial, tanto como vínculo entre las poblaciones afectadas, las autoridades locales y las de nivel central, cuanto como promotor de las mencionadas sinergias. La credibilidad que alcance este Fondo, de otro lado, contribuirá a generar sinergias internacionales, a fin de movilizar la necesaria cooperación internacional para que la región, y el país, conforme a sus necesidades y características propias, enfrenten la reconstrucción, dado que lo ocurrido rebasa la capacidad de los países y la región de enfrentarla solos.

2. Algunos conceptos para la reconstrucción

Las autoridades locales y la sociedad civil de la zona afectada adoptaron en los primeros días un Manifiesto de los departamentos de Quindío y Risaralda que recogen una visión de región a ser reconocida, es decir la visión de la unidad del eje cafetero, por encima de la fragmentación departamental), incluyendo en este sentido dentro de la zona afectada el norte del Departamento del Valle. Resalta asimismo el carácter nodular que tiene esta región en la economía y "cultura productiva" colombianas. Ello lleva a reconocer que, con anterioridad a los eventos sísmicos, ya la zona venía sufriendo la crisis de la economía cafetera, asociada a una competencia incrementada de otras zonas productoras del mundo que habían logrado niveles de productividad mayor, una relativa sobreoferta frente a la demanda, la persistencia de

problemas sanitarios (asociados a la broca y roya que afectan el cultivo del café y la elevación de costos). Así, ya antes del evento, en la zona y en el país se hablaba de repensar el café en términos de alternativas a la economía del sector. Así, estaría en debate la posibilidad de un nuevo modelo de desarrollo nacional, al transformarse el modelo regional dependiente del café. Los procesos productivos y sociales que redinamicen la actividad de reconstrucción serían vistos como mecanismos de promoción para una mejor integración con la economía nacional, el fortalecimiento de eslabonamientos intersectoriales y un mayor encadenamiento de procesos de producción, distribución, comercialización y consumo.

De cara a la reconstrucción tiene una importancia incluso mayor que la reposición de la infraestructura perdida atender los aspectos sociales, en particular el fortalecimiento y recuperación de las cadenas y vínculos entre actores locales (lo que las autoridades nacionales han denominado como la recuperación del "tejido social"). Ello implica que el programa de reconstrucción explícitamente aborda la generación de empleo y la reorientación de los trabajadores hacia la reconstrucción, sin distorsionar el mercado laboral tradicional de las actividades cafecultoras, en particular la recolección que se inicia en los meses inmediatos al desastre. De lo anterior se concluye que un instrumento central del proceso de reconstrucción ha de ser la generación de mecanismos crediticios y financieros focalizados a las actividades de rehabilitación económica: más allá de la extensión de los plazos para cubrir los pasivos y deudas por efecto del terremoto, se requiere destinar recursos frescos para que productores y comerciantes puedan reiniciar sus actividades (reponer inventarios, reparar infraestructura y adquirir nuevos equipos) ya que sin ellos la extensión de los plazos para cubrir sus deudas acumuladas no bastaría. De manera prioritaria requerirán atención aquellos segmentos de pequeños y microempresarios y de población afectada por quedar sin techo sin haber sido propietarios de viviendas. A ellos, de manera selectiva, se tendrán que destinar recursos concesionales, ya sea a partir de recursos de entidades financieras internacionales o de otras fuentes de cooperación. La administración de estos recursos requiere de instituciones nacionales con experiencia y conocimiento de esos sectores poblacionales de bajos ingresos. Ello no debe, sin embargo, conducir a un enfoque asistencial. Se trata de coadyuvar a un verdadero empoderamiento de la comunidad.

Desde otra perspectiva, el empoderamiento se apoya en el hecho de que en Colombia los planes de desarrollo que desarrollan las autoridades (departamentales, municipales y centrales) son, en lo formal, la expresión concreta de las promesas de las respectivas campañas electorales y exigibles por ley. Por ello, las necesidades de la reconstrucción han de integrarse y justificarse como cambios a dichos planes. Así, una forma adoptada es la incorporación del "capítulo" de la reconstrucción en los planes vigentes (avanzado por ejemplo en el Departamento de Risaralda) o en los nuevos (caso del Plan Nacional de Desarrollo que el gobierno está completando para su aprobación parlamentaria). Es decir que de cara a la reconstrucción se tiene que superar la actual etapa, ir más allá de la emergencia y plantear el encadenamiento con modelo que se desea generar: renovación del discurso político.

Elemento fundamental, dada la vulnerabilidad y fragilidad sísmica de la zona, lo reviste el ordenamiento territorial. Existe en el país una nueva ley concebida como instrumento de planeación territorial, es decir se crean los instrumentos técnicos y legales que permiten disminuir la vulnerabilidad. Estaba empezando a ser aplicada

mediante la adopción de planes locales (municipales, departamentales, etc.) de ordenamiento territorial. Los eventos sísmicos pusieron en evidencia la necesidad de su readecuación: ¹ repensar las prioridades, profundizar estudios de microzonificación, y otras medidas destinadas a generar un uso espacial que reduzca el riesgo, pero asegurando que no se llegue a frenar la actividad e iniciativa locales de recuperación y, en el caso de la vivienda, que es el sector más afectado, de autoconstrucción. Un efecto resultante del desastre es que las autoridades políticas y administrativas han tomado un conocimiento directo del riesgo y los ha llevado a darle un valor político importante.

Otra consideración importante es que, dadas las características de los daños, se requiere un enfoque diferencial del desastre en departamento. Ello se refuerza por el hecho de que existe en algunas administraciones locales debilidades institucionales que se vieron agravadas por el desastre y que, ante la magnitud del mismo en algunos casos, les ha resultado difícil superar la etapa inmediata y las acciones de la emergencia, para avanzar en la definición de prioridades que les permitan distinguir acciones para el corto, mediano y largo plazo. Adicionalmente, la destrucción de las edificaciones de la administración pública existentes han dificultado la adecuada coordinación de los segmentos del gobierno local y la interacción con los agentes nacionales, así como la atención y comunicación con la población afectada.

De lo anterior deriva que se requiere, de manera urgente dar un horizonte temporal a la reconstrucción. Parte de esta definición es el adecuado manejo de la descentralización. Hay responsabilidades compartidas y diferenciadas entre autoridades locales y nacionales, que no necesariamente reflejan jerarquías o niveles de representación política. En algunos casos la magnitud del daño, muy concentrado en municipios urbanos, hace de los alcaldes actores centrales, requiriendo de otras autoridades, jerárquica o geográficamente superiores (como los gobernadores. El papel del nivel central como facilitador (no rector) y promotor de acciones regionales. Dado que los procesos participativos son un requisito constitucional habrá de dárseles contenido concreto frente a la reconstrucción. Como parte de ese proceso se estima que una herramienta a ser usada sería una mejor comunicación social. Su adecuado uso permitiría consensuar necesidades locales con los planteamientos del nivel central a fin de que la actuación que finalmente se tenga en la reconstrucción sea coherente con los principios acordados entre los distintos entes y actores.

El tema de la velocidad de la reconstrucción, aludido arriba, se refiere a tomar debidamente en cuenta la urgencia de la atención al problema, los recursos disponibles y la importancia de enmarcarlos en una estrategia coherente de desarrollo. Conciliar planificación con el tiempo y los recursos conlleva además, como se indicó la unificación del proceso entre "liderazgo" central y "ejecución" de la gente. Existe, en circunstancias como las descritas por el desastre, el peligro de que se desencadenen de manera paralela y no necesariamente coherente o convergente tres procesos: la administración central de determinados programas y proyectos conforme a una estrategia global, la ejecución de proyectos por las administraciones territoriales y la ejecución de acciones de manera directa por la población afectada, ya sea de

¹ Los plazos para la adopción de estos instrumentos a nivel local fueron acortados, a partir del evento, a no más de seis meses tras el mismo.

manera directa o con el concurso de cooperantes y organismos no gubernamentales, tanto internos como externos. Hay el riesgo de que se materialice una brecha central-local, que se dificulten los consensos departamental-municipal, y que las respuestas de las autoridades no sean apropiadas por la población. Este potencial conflicto se vería agravado si deriva en un cierto inmovilismo asociado a un aparato central que no apoya procesos que surgen por cuenta propia de los afectados. La conformación de la estructura formal de la institución central no debería dilatar la ejecución. Más que esperar a que le pidan tomar determinados cursos de acción, el FOREC se vería enriquecido en la medida que logre cooptar y hacer suyos las propuestas de los afectados, concretadas en proyectos a ser ejecutados.

Desde esta óptica cobra importancia fundamental las ONG como instrumento de ejecución. Parece útil distinguir entre las que surgen de las organizaciones sociales (que representan a grupo sociales diversos y a la sociedad civil) y las que tienen carácter técnico (son oficinas de asesoría). En todo caso, dado que serán éstas las que ejecuten la reconstrucción parecería estar evitándose recargar en instituciones gubernamentales débiles o con escasos recursos el peso de la misma.

Hay otros aspectos de carácter especial que merecen tomarse en cuenta. Uno de ellos se refiere a la relación entre el desastre y cambios en los circuitos de migración al interior del país. Este tema se relaciona con la evolución del empleo a partir del terremoto. Sin duda se generarán flujos migratorios incrementados. Sin embargo, en opinión de algunos más que expulsión de mano de obra en la zona, se produciría una atracción. Algunas organizaciones asistenciales durante la emergencia habría detectado algunas decenas de millares y se señala como un ejemplo de flujos desde fuera de la región que aparecieron tras el sismo asentamientos ("campeches") en las orillas de las carreteras. Se indica que este tipo de refugios espontáneos surgieron desde el inicio cerca de las viviendas perdidas y que la población lo hizo por la resistencia natural a alejarse de sus casas y lo que quedó de sus pertenencias. El adecuado registro de estos fenómenos se dificulta por la migración estacional normal a zona cafetera durante la cosecha y que, en este caso, se agravaría si se materializa una competencia entre empleo en construcción, la movilización hacia la región de grupos de desplazados (de la guerra) y el posible impacto de éstos en una zona que no había experimentado este fenómeno anteriormente.

Otro asunto que requiere dilucidarse se refiere al uso de materiales de construcción adecuados, la disponibilidad de los mismos y el impacto ambiental de usar algunos elementos nativos. Tal es el caso, visto como muy positivo por algunos, de recurrir a formas tradicionales de autoconstrucción y al uso generalizado en el proceso de la guadua. Se ha indicado que habría que generar procesos tecnificados de producción para mantener existencias suficientes de la misma. A parecer se habría producido algún daño ambiental en la emergencia, al agotar los inventarios existentes. Sin embargo, se ha indicado que la disminución será temporal en medida que se ejecuten proyectos para resiembra, en particular en áreas vulnerables. Existe para ello la tecnología adecuada (de corte, siembra, producción). En lo que a la capacidad del sector de la construcción se refiere, se ha manifestado que la crisis nacional del mismo aseguraría que esta existe. Algunos incluso opinan que las necesidades de la reconstrucción pueden generar "sobre-expectativas" acerca del dinamismo constructor en la zona.

En el sector cafetero, la rápida reconstrucción de los beneficiaderos de café y de otra infraestructura asociada, tiene una alta prioridad dado la importancia de este producto en la economía nacional y la proximidad de las cosechas. La destrucción de la mayor parte de las instalaciones que empleaban tecnologías tradicionales que se caracterizan por ser contaminantes y de baja productividad, abre una excelente oportunidad para reemplazar estas instalaciones por otras nuevas basadas en tecnologías limpias y de menor costo de operación. En este sentido cabe destacar que la Federación de Cafeteros de Colombia, viene implementando desde hace algún tiempo diversas iniciativas en esta dirección, a la vez que ha alertado acerca de la necesidad de promover tecnologías limpias para recuperar posiciones para el café colombiano en los mercados internacionales, en especial en los países desarrollados. Es posible que sea más barato reemplazar los viejos beneficiaderos por los de tecnologías ecológicas, ya que éstos pueden ser producidos localmente sobre la base de tecnologías nacionales, son de menor tamaño, y requieren menos insumos para su operación.

En el sector no cafetero, es de gran importancia reforzar significativamente los programas de diversificación y modernización de la producción para mejorar los ingresos rurales y reducir así la vulnerabilidad de este sector. La reconstrucción de la infraestructura productiva de las fincas, es también un punto crucial en este sentido.

En las agroindustrias afectadas por el terremoto, tienen gran importancia las medidas que ayuden a este segmento a recuperar la infraestructura dañada y sobre todo, los mercados que pudieran haberse perdido por efecto de la paralización de la producción por un breve período.

A partir de los marcos legales adoptados y la concertación que logre generarse entre los tres niveles (población afectada, autoridades locales y nacionales y organismos de ejecución), la reconstrucción puede ser efectivamente la oportunidad generada por el desastre para una mejora cualitativa del proceso de desarrollo de la zona del Eje Cafetero y convertirlo en un ejemplo para otros procesos de reconstrucción en el país, asociados a la solución de los conflictos que por décadas han agobiado a otras regiones del mismo. Una incrementada competitividad de la economía del Eje Cafetero, su salto tecnológico y creciente "terciarización" pueden, además, generar para Colombia condiciones idóneas para retomar, a nivel nacional, un ritmo de crecimiento elevado y superar la actual coyuntura.