

ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DE LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE
LA LEY 608 DEL 2000 (LEY QUIMBAYA) EN EL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO
(PERIODO 2000 – 2005) BAJO EL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

JHOAN SEBASTIÁN MONTOYA RODRÍGUEZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2013

“Análisis de la incidencia de la formulación e implementación de la ley 608 del 2000 (ley Quimbaya) en el departamento del Quindío (periodo 2000 – 2005) bajo el enfoque de las políticas públicas”.

Trabajo de grado
Presentado como requisito para optar al título de
Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Jhoan Sebastián Montoya Rodríguez

Dirigido por:
Raúl Velásquez Gavilanes

Semestre II, 2013

RESUMEN

La presente monografía intenta mostrar la incidencia del uso del enfoque de política pública (PP) en los resultados obtenidos tras la formación de la Ley 608 de 2000, principal instrumento para la reconstrucción del Departamento del Quindío después del terremoto del 25 de enero de 1999. Se inicia con la descripción del caso, para luego pasar al reconocimiento de la PP a partir de la definición descriptiva del profesor Velásquez; después, se identifican dos grandes enfoques de formación política para clasificar el caso: representativo-positivista y participativo-constructivista. La hipótesis inicial versa acerca de la implementación de la Ley que permitió la recuperación económica del Departamento, pero ella fue insuficiente, pues dejó en segundo plano otros temas importantes, necesarios para mitigar los problemas sociales acentuados después del fenómeno natural. Así, la aplicación de los enfoques de PP permiten identificar las fallas y falencias durante el proceso de formación de la Ley estudiada.

Palabras clave:

Política pública, representativo-positivista, participativo-constructivista, falla, falencia.

ABSTRACT

This study tries to show the incidence of the use of a public policy approach (PP) in the results obtained after the formation and implementation of the Law 608 from 2000, the reconstruction's focal instrument of the Department of Quindío after the earthquake of January 25, 1999. This paper begins describing the case, then move to the recognition of the PP using Professor's Velásquez descriptive definition; after that, this texts identifies two general political approaches, the representative -positivist and the participative – constructivist, using those approaches the case is classified. The initial hypothesis indicates that the implementation of this law allowed Department's economics recovery, however was insufficient, because the Law let in the background other important social problems, which were necessary to mitigate after the natural phenomenon. Then, the policy approach's application let us identify mistakes and absences during the process of formation and implementation of the Law.

Key words:

Public policy, representative-positivist, participative-constructivist, mistake, absence.

A mis padres gracias por su infinito apoyo, a mis hermanas por enseñarme a vivir en sociedad, y a mi sobrino Isaac, por quien siento hoy mayor responsabilidad de contribuir para construir un mejor país.

A mi ciudad, Armenia, y al Quindío, dos diamantes que pueden brillar mucho más.

AGRADECIMIENTOS

Me siento afortunado al poder decir que son muchas las personas a quienes debo agradecer por su apoyo durante la realización del presente trabajo de monografía, algunos de ellos con palabras de ánimo y otros con su voz firme pero cariñosa que me instaban a continuar.

Debo decir que acá mencionaré principalmente a aquellas personas que intervinieron en la realización de mi tesis, pero son muchas más las que han pasado por mi vida o que pertenecen a ella, y que poco han sabido de mi proceso académico, pero mucho han aportado a dar sentido y valorar mi existencia, por lo que puedo llegar a llamarlos amigos.

Así que comenzaré agradeciendo a mis padres: Ernesto Montoya y Gladys Rodríguez, mis primeros maestros; sin su apoyo constante e incondicional cualquier logro anterior y posterior de mi vida serían imposibles.

A mis compañeros de la Universidad, tanto los que me acompañaron en el camino, como los que se han convertido en mis amigos de por vida: Oscar Pineda, Daniel Hernández, Héctor Hurtatis, Daniel Palma, Angela Cotte, Víctor López, Sandra Castro y Margaret Aragón. También, a mis amigos de la infancia y adolescencia, quienes son las personas que crecieron junto a mí y más conocen mi esencia: Natalia Téllez, Juan David Bocanegra, Mauricio Castro y Anghella Rubio. A mi familia adoptiva en Bogotá: Mercedes Herrera, Fernando Murcia e hijas.

A los profesores que me hicieron amar la carrera, a las directivas de la Universidad del Rosario, a la Facultad de Ciencia Política y Gobierno, y sobre todo, un agradecimiento especial a mi director de tesis, un gran profesor, consejero y amigo: Raúl Velásquez Gavilanes. A él gracias por su paciencia, disposición, comprensión y apoyo.

Pueden ser muchas las personas que no alcance a mencionar en estas líneas, pero a ellos también gracias, y finalmente gracias a quien lea estas líneas, pues sin lector no hay sentido para el escritor.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
1. FORMULACIÓN DE LA LEY QUIMBAYA: ANTECEDENTES, INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS	15
1.1. Lineamientos desde el Gobierno central	15
1.2. Acciones desde el Congreso	18
1.3. Políticas y reglamentaciones locales, bajo los lineamientos nacionales	22
1.4. Resultados positivos de la Ley	23
1.5. Resultados Negativos de la Ley	27
1.6. Valoración de los resultados por parte del Congreso	30
1.7. Conclusión parcial	31
2. HACIA LA COMPRESIÓN TEÓRICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	33
2.1. Reconociendo la política pública detrás de la Ley Quimbaya	33
2.2. Descripción de los modelos teóricos	34
2.3. Modelo representativo-positivista	35
2.4. Modelo participativo-constructivista	41
3. DE LOS MODELOS TEÓRICOS AL CASO	44
3.1. ¿Y qué modelo se usó?	44

3.2. Fallas	46
3.3. Falencias	49
3.4. Fallas y Falencias Vs Manipulaciones	53
4. CONCLUSIONES	54
5. RECOMENDACIONES	57
BIBLIOGRAFÍA	59
ANEXOS	66

LISTADO DE ANEXOS

- Anexo 1. Cuadro: Porcentaje en la exención del impuesto de renta en el Plan 1999 – 2000
- Anexo 2. Cuadro: Pretensiones del Proyecto de Ley 212 Senado de 1999
- Anexo 3. Cuadro: Porcentaje de la exención impuesto de renta Ley 608 del 2000
- Anexo 4. Gráfica: Quindío: Valor de las sociedades constituidas según actividad económica (2000 – 2005)
- Anexo 5. Gráfica: Quindío: Valor de las sociedades constituidas según actividad económica (1999 – 2011)
- Anexo 6. Gráfica: Quindío: Importaciones totales (2000 – 2011)
- Anexo 7. Gráfica: Recaudo de los tres principales impuestos nacionales
- Anexo 8. Gráfica: Inversión neta en millones de pesos (1999- 2011)
- Anexo 9. Cuadro: Quindío, población ocupada por rama principal de actividad
- Anexo 10. Gráfica: Sociedades constituidas (1999- 2011)
- Anexo 11. Gráfica: Área cultivada con café Quindío.
- Anexo 12. Gráfica: Participación del sector Café en el PIB del Quindío
- Anexo 13. Gráfica: Desempleo en el Quindío y Colombia antes del 2000
- Anexo 14. Gráfica: Desempleo en el Quindío y Colombia después del 2001
- Anexo 15. Cuadro: Escalafón de competitividad por Departamentos 2009
- Anexo 16. Gráfica: Exportaciones de café en el Quindío en valor FOB
- Anexo 17. Ampliación del tema: Tipologías de política pública

Anexo 18. Diagrama: Modelo de caja negra de Easton

*“[...] En lo que concierne al gobierno, es necesario que aquellos escasos hombres que están llamados a gobernar el mundo posean **la ciencia política**, una sutileza exquisita y una habilidad perfecta. Y en ningún caso deben dejarse guiar por su capricho, sino por un alto ideal, cuyo fin es Alah (Dios), el que todo lo puede. Y si regulan su conducta hacia este fin, la justicia reinará entre los humanos y cesarán las discordias en la superficie de la tierra. Pero lo más frecuente es que sigan sus inclinaciones, y acaben por resbalar en errores irremediables. Porque un jefe no es útil a su país sino cuando puede ser equitativo e imparcial y cuando impide que los fuertes opriman a los débiles y a los pequeños [...]”*

Las Mil y Una Noches¹

¹ Palabras de Nozhatú, hija del Rey Omar Al-Neman, en la “Historia del Rey Omar Al-Neman y de sus dos hijos Scharkan y Daul'Makan”, noche 60.

INTRODUCCIÓN

El campo de las políticas públicas en Colombia es de reciente surgimiento, por ello, no es generalizado por parte de los Gobernantes y gerentes públicos, el uso práctico de los enunciados teóricos desarrollados dentro de los enfoques de políticas públicas (en adelante: PP); de manera que, en los momentos de ejecutar proyectos que surgen desde el Estado, se desconoce la existencia de estudios y recomendaciones teóricas, por este motivo, es común que a las iniciativas o programas se les asigne el nombre de “política pública” por el simple hecho de tener una procedencia estatal; esta falta de experiencia se evidencia aún más en el orden territorial.

Bajo el enfoque de PP se resalta la importancia de la coherencia, integridad y sostenibilidad de las políticas, teniendo en cuenta los factores internos y externos que rodean y afectan una PP, debiendo ser su eje “estructurante” las demandas ciudadanas (Cuervo et al. 2007, p. 70).

El caso que se estudiará en la presente monografía, tiene su origen el 25 de enero de 1999, cuando un fuerte sismo sacudió la región del Eje cafetero colombiano, con epicentro en Montenegro, Quindío. El impacto superficial del terremoto fue la destrucción de la infraestructura vial, hospitalaria, de educación (colegios y Universidades), edificios gubernamentales y de entidades públicas, organismos de atención de emergencias como bomberos y policía (que no pudieron atender la emergencia), y sobre todo de las viviendas.

El evento telúrico dejó como saldo más de 400 mil personas damnificadas y 1185 muertos (Vasco Martínez 2000, pág. 20); los municipios del Departamento del Quindío fueron los más afectados, principalmente su capital, Armenia. Adicional a la tragedia representada en la pérdida de vidas humanas y los costosos daños materiales, el desastre acrecentó una crisis económica que ya venía sufriendo la región desde 1989 con el rompimiento del pacto internacional del café (Vasco Martínez 2000, pág. 21). La caída de los precios afectó gravemente la economía regional altamente dependiente de ese producto; para el Quindío el impacto fue mayor, en tanto no poseía otros sectores económicos a parte de la agricultura, que representaran opciones reales de cambio.

Los principales instrumentos para afrontar la crisis, fueron creados por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia social declarada en 1999 mediante decretos que estaban enfocados a la reconstrucción física y social de la zona afectada. Se creó el fondo para la reconstrucción del Eje cafetero –FOREC–, encargado de adelantar obras y ejecutar el presupuesto durante la reconstrucción, también se incluyeron algunos artículos en el Plan Nacional de Desarrollo de 1999. Por último, la Ley 608 del año 2000 o *Ley Quimbaya* se presentó como la principal herramienta aprobada por el Congreso, quien haciendo uso de sus facultades constitucionales se dispuso a revisar, derogar y/o modificar las disposiciones de los decretos emitidos por el ejecutivo durante el estado de excepción; con base en esta Ley se formularon la mayoría de disposiciones y políticas adelantadas a nivel local.

Aunque la zona afectada por el sismo incluye los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, el presente estudio se centrará en el Quindío, por ser el Departamento más perjudicado, y al que la Ley 608 brindó mayores ventajas comparativas.

Al ver la condición actual del Departamento, se encuentra el siguiente panorama: En cuanto al nivel de competitividad entre los Departamentos de Colombia, incluida Bogotá, en el promedio de 2009 – 2011 el Quindío ocupa el octavo puesto, mientras que Armenia es la séptima ciudad con mayor facilidad para hacer negocios (Ministerio de Comercio Industria y Turismo 2012, págs. 1-21), sin embargo, el desempleo en el Departamento desde el terremoto del 99 ha sido de los más altos del país, en ocasiones ocupando el primer lugar y desde el 2001 siempre por encima del promedio nacional.

Aparentemente la Ley 608 del 2000 no era la herramienta idónea que necesitaba el Quindío para tener un proceso de reconstrucción integral. El FOREC, hizo un buen trabajo en la reconstrucción física, ejecutando la mayoría de su presupuesto en vivienda y construcción de infraestructura; pero, sus tres años de funciones fueron insuficientes para adelantar programas importantes a nivel social. Por esta razón el presente trabajo de monografía cuestiona ¿Cuál fue la incidencia de la formulación e implementación de la Ley 608 del 2000 (*Ley Quimbaya*) en el Departamento del Quindío (periodo 2000 – 2005) a la luz del enfoque de las políticas públicas? con el objetivo de determinar la existencia o no de PP, y la influencia de dichos planteamientos teóricos en el alcance de la Ley.

Analizando el caso bajo los enfoques de políticas públicas, se pretende determinar la incidencia del proceso de formulación e implementación de la Ley 608 de 2000 en la recuperación económica y social del Departamento del Quindío. Este objetivo requiere: describir los resultados de la implementación de la Ley Quimbaya durante el periodo de su vigencia en el Departamento del Quindío; identificar si el Gobierno Nacional, departamental y municipal (Armenia) aplicaron el enfoque de política pública durante la formulación e implementación de la Ley, determinando su grado de concreción (si era difusa o concreta); establecer las conexiones existentes entre la aparente carencia de políticas públicas y la insuficiencia en la formulación e implementación de la ley.

Se partirá de la hipótesis que la incidencia de la formación de la Ley 608 del 2000 en el Departamento del Quindío permitió su recuperación económica y el crecimiento de sectores como el turismo y salud, pero fue insuficiente en la medida que se dejó en un segundo lugar otros temas que eran necesarios impulsar para reducir los índices de desigualdad y mitigar los problemas sociales que se acentuaron después del terremoto.

Bajo el enfoque de PP, se podrá identificar algunas de las variables que causaron la insuficiente incidencia de la Ley, en una coyuntura de reconstrucción con gran flujo de recursos para desarrollar políticas públicas articuladas entre los niveles Nacional, Departamental y Municipal.

Esta monografía inicialmente presentará una descripción del caso, mencionando cronológicamente las medidas asumidas por el Gobierno Nacional, el Congreso y los gobiernos locales para hacer frente a la crisis; además de sus principales resultados. A continuación, se expondrá en un primer momento una definición descriptiva para identificar una PP, seguida de dos modelos teóricos que permitan entender que tanto se aplicó el enfoque de políticas públicas: el primero será el Modelo Representativo-Positivista, bajo el cual se sustentan las Leyes, y el segundo Modelo, el Participativo-Constructivista. Más tarde, en el tercer capítulo se intentará identificar cuál de los modelos se aplicó durante el proceso de formación de la Ley Quimbaya y su implicación en los resultados obtenidos. En último lugar se expondrán las conclusiones y algunas recomendaciones.

El presente trabajo de grado se trata de una monografía y obedece a una investigación descriptiva exploratoria, sobre la incidencia de la Ley 608 bajo un análisis

teórico basado en algunos enfoques de PP. Para lograr la información, se realizó una consulta de fuentes secundarias como los informes de coyuntura económica del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– y el Banco de la república, para identificar el impacto de la Ley en las variables que lo evidenciaban, además de fuentes primarias como las Gacetas del Congreso en las cuales se exponía el proyecto de Ley, exposición de motivos y debates, para comprender el proceso de formación de la Ley e identificar si hacía parte de una política pública.

El problema de investigación aquí planteado es importante en la medida que afronta una carencia que han tenido los gobiernos de los diferentes niveles en el Estado colombiano por largo tiempo: la formulación de programas, proyectos y la definición de políticas que tengan en cuenta los enfoques de políticas públicas; lo que ha impedido definir metas complejas que satisfagan integralmente las necesidades de la sociedad como objetivo central, quedando entonces, en la elaboración de leyes rígidas que por sí solas no alcanzan a tener mucha efectividad, o que por su lenguaje técnico terminan siendo pobremente ejecutadas.

El análisis sobre el caso de la Ley Quimbaya permite evaluar un mecanismo dado por el Gobierno y el Congreso que ha sido repetitivo en los diferentes casos coyunturales donde se han requerido medidas para la atención de desastres naturales. En esta medida, el presente estudio puede ofrecer importantes lecciones para que en próximas ocasiones de emergencia se ejecuten políticas que mejoren la atención prestada a los ciudadanos afectados, y que además, ayude a los funcionarios a incluir en el proceso de formulación de políticas de recuperación no sólo la parte física y económica, también la sostenibilidad a largo plazo de los anteriores sectores, haciendo énfasis en el crecimiento del capital social.

Este trabajo intenta contribuir a mejorar los niveles de calidad de las PP, de manera que estas ayuden a obtener mayores beneficios para la sociedad.

1. FORMULACIÓN DE LA LEY QUIMBAYA: ANTECEDENTES, INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS

Durante el presente capítulo se hará una descripción de las acciones puestas en marcha por el Gobierno Nacional, el Congreso y las entidades territoriales del Quindío, para hacer frente a la emergencia presentada. El elemento central del presente análisis es la Ley 608 del 2000, por este motivo se describirán sus antecedentes, que se remiten a los decretos emitidos por el Gobierno durante el estado de excepción; su proceso de formulación en el Congreso que intentaba brindar a la zona afectada de un marco jurídico a largo plazo para ayudar en la reconstrucción física y social; y una vez emitida, se convirtió en la principal herramienta bajo la cual la Gobernación y las alcaldías basaron sus políticas.

Gracias a que la Ley Quimbaya ya alcanzó la totalidad de su vigencia y las últimas empresas constituidas tendrán beneficios hasta el 2015, este caso permitirá evaluar tanto los resultados alcanzados por la Ley, como la idoneidad de las herramientas que esta brindaba. De manera que, al evaluar la ejecución de la Ley 608 del 2000 bajo el enfoque de PP, se podrán identificar fortalezas y deficiencias del sistema político colombiano en el proceso de formación de políticas con base en modelos construidos.

1.1. Lineamientos desde el Gobierno central

El Gobierno nacional declaró mediante los decretos 195 y 223 de 1999 la emergencia económica, social y ecológica; dentro de este estado de excepción se dictaron otros decretos que se reseñarán más adelante. Seguidamente el Gobierno introdujo dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1999 - 2002 algunas disposiciones para prolongar las acciones que permitieran reconstruir física y socialmente la región, pero dicho “Plan” fue declarado inconstitucional. Con este último hecho, sería entonces la Ley 608, la que brindaría las herramientas a largo plazo para la reconstrucción, y las entidades territoriales se basarían esa legislación para dirigir las políticas locales posteriores al sismo.

Las primeras medidas adoptadas desde el Gobierno central fueron los decretos emitidos dentro del marco dado por el estado de excepción.² De estos, los más importantes fueron: el 197, 258 y 350 de 1999, además de sus reglamentaciones posteriores. Con el primero se creó el Fondo para la Reconstrucción del Eje cafetero, FOREC, “una entidad de naturaleza especial, con capacidad jurídica y autonomía presupuestal, responsable de adelantar el proceso de reconstrucción en la zona afectada” (Red de universidades 2002, pág. 12), se encargaba de canalizar los recursos y financiar tanto las obras físicas como los programas de “reconstrucción social”.

Según Cuervo, el FOREC “se puede ver como una entidad innovadora, que en medio de una crisis económica que atravesaba el país desde 1997, y que para la región se vio agravada por el desastre natural, fue establecida de tal manera que pudiera ser un organismo confiable, que canalizara todos los recursos públicos y privados para la reconstrucción física y social del territorio afectado” (Cuervo 2006, págs. 9-10).

El proceso que siguió al estado de excepción fueron las disposiciones adoptadas e incluidas por iniciativa del Gobierno Nacional por medio de un capítulo especial en el Plan Nacional de Desarrollo (1999 – 2002). Sin embargo, en la narrativa de Cuervo se puede evidenciar como este fue precedido por un proceso de puja entre los intereses del Gobierno y de las organizaciones tanto civiles como públicas del nivel local, asunto descrito de la siguiente forma:

Previo a la inclusión de este capítulo en el Plan de Desarrollo del Gobierno de Andrés Pastrana, los municipios más grandes de la región afectada se reunieron en el Comité Regional de Planeación con el fin de elaborar un diagnóstico y un plan de acción que permitiera que la reconstrucción se inscribiera en un proyecto estratégico de consolidación de la región.

El hecho de que la propuesta de reconstrucción de la región no fuera recogida integralmente por el Congreso Nacional en el Plan de Desarrollo anunciaba lo que sería una de las tensiones centrales a la que estaría sometido el modelo en todas sus fases, la tensión entre las directrices del Gobierno nacional y la visión de las autoridades locales sobre lo que debía ser la reconstrucción del eje cafetero.

En la propuesta regional, el tema de la reactivación económica y la sostenibilidad 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 donde se derivaban los demás. (Cuervo 2006, pág. 12)

² Los decretos que se emitieron durante la declaratoria de estado de excepción (195 de 1999) son los siguientes: 196, 197, 223, 258, 350, 1397, 1550 de 1999.

De las acciones emprendidas por el FOREC es necesario decir que tendieron hacia la reconstrucción física de la zona. En cuanto a la recomposición del tejido social, el corto tiempo de funcionamiento del FOREC impidió que los programas implementados se extendieran en el largo plazo con el fin de lograr verdaderos resultados. Lo que evidencia este momento fue la prevalencia del criterio del Gobierno, del cual se puede suponer proviene de análisis técnicos que surgen desde los propios Ministerios y asesores del Presidente de la República. Sin embargo, el tema de la reactivación económica, planteado desde los participantes del nivel local, es uno de los elementos que justificaron la creación de la Ley Quimbaya desde el Congreso de la República.

Los otros dos decretos, en su orden dispusieron: el 258 implementó medidas para canalizar recursos privados para la reconstrucción, por medio de la reducción de impuestos a quienes hicieran donaciones “realizadas en dinero o en especie diferente de acciones, aportes o cuotas de interés social o derechos fiduciarios(...)”; también se dio la exención del impuesto de renta a las empresas que se constituyeran en la zona afectada (70% para el Quindío y 30% para los otros municipios afectados), algunas disposiciones para alivianar la carga tributaria a quienes se hubiesen atrasado en sus pagos a causa del sismo, y además, algunas compensaciones en los ingresos para las entidades territoriales.

El decreto 350 dictaba medidas para atender: servicios públicos, vivienda, educación, medio ambiente, arrendamientos, generación de empleo, crédito público, salud y justicia; además de complementar las medidas tributarias señaladas en el decreto 258 y otras disposiciones (Vasco Martínez 2000, pág. 39). Estas disposiciones brindaban una ayuda inicial a las personas afectadas por el sismo en materia de pago de obligaciones por servicios públicos y arrendamientos, otorgando mayores plazos o subsidios para facilitar los pagos, asimismo se tomaban algunas medidas para generar empleo transitorio dentro de la zona y en otras ciudades para los “emigrantes”, un ejemplo es el permiso para los taxis y vehículos de servicio público para que pudieran trabajar por medio de autorizaciones especiales; finalmente, impulsaba y facilitaban los créditos otorgados a los habitantes de la zona a por medio del sistema financiero, así como créditos directos por medio del FOREC.

La segunda parte de medidas asumidas por el Gobierno Nacional, obedecen a las disposiciones adoptadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1999–2002. En este sentido, el vencimiento en la vigencia del estado de excepción y de los decretos emitidos desde el Gobierno Nacional por el Presidente de la República, obligaban a tomar otras disposiciones para apoyar a largo plazo la reconstrucción tanto física, como económica y social del Eje cafetero y darle continuidad a las políticas asumidas en esos decretos. En este sentido se intentó articular con el Plan Nacional de Desarrollo algunas disposiciones referentes al Eje cafetero, como el financiamiento y la disponibilidad presupuestal; también un capítulo se refería a “mecanismos para impulsar el desarrollo del Eje cafetero”.³

En el “Plan” se incluyeron mecanismos como los subsidios directos por medio del FOREC a las personas que no pudieran acceder a créditos bancarios, la exención del impuesto de renta durante diez (10) años para las empresas constituidas antes del 31 de diciembre del año 2002, y el impuesto a las transacciones financieras, comúnmente conocido como el 2x1000 para solventar la parte fiscal. Estas dos últimas disposiciones: fueron la base de lo que finalmente se aprobó en la Ley 608, sin embargo como se verá más adelante, en su etapa de proyecto de Ley el texto era mucho más completo⁴.

Finalmente, el Plan de desarrollo 1999-2002 emitido bajo la Ley 508 de 1999, fue declarado inexecutable por vicios de forma, por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-557-00 de 16 de mayo de 2000. Por este motivo, la propuesta que transitaba en el Congreso de una Ley que le otorgara una mayor continuidad en el tiempo a los mecanismos creados para afrontar la emergencia tomó fuerza, para articular los decretos, las disposiciones del “Plan” y las necesidades de la zona afectada.

1.2. Acciones desde el Congreso

Haciendo uso de sus facultades constitucionales, el Congreso se dispuso a revisar, derogar o modificar las disposiciones de los decretos emitidos por el Gobierno durante el estado de emergencia, los Congresistas debían proceder antes de que se vencieran los términos en los

³ Ley 508 de 1999, capítulo XIV

⁴ Ver Anexo 1. Cuadro: Porcentaje en la exención del impuesto de renta en el Plan 1999 – 2000

que podía actuar frente a la emergencia emitida por el Gobierno. Dentro del grupo de promotores de la Ley “se destacan el Representante César Augusto Mejía Urrea y el Senador Rodrigo Rivera Salazar” (Vasco Martínez 2000, pág. 75), siendo este último, quien presentó el proyecto.

La bancada conformada por los Congresistas de los Departamentos afectados, presentó el proyecto de ley 212 de Senado, independiente de las medidas agregadas al Plan de Desarrollo por el Gobierno. El objetivo era prorrogar los beneficios de los decretos expedidos en desarrollo de la emergencia, además de evitar que las decisiones tomadas perdieran importancia por encontrarse dentro de otra Ley de mayor jerarquía, así como impedir que los alcances se vieran limitados por la declaratoria de inconstitucionalidad del Plan (Gaceta del Congreso 76 1999, pág. 4).

En este sentido, se pueden identificar las pretensiones iniciales del Congreso analizando el proceso de formulación de la Ley 608 de 2000, Proyecto de Ley 212 de 1999 del Senado por la cual se determinaban “instrumentos para reactivar la economía e impulsar el desarrollo social de la zona afectada por el sismo del Eje cafetero”.

Las organizaciones gremiales del Eje cafetero, principalmente de Armenia y Pereira, conformaron comités intergremiales e interinstitucionales acompañados de reconocidos tributaristas, que tomaron como base de discusión el texto preparado por el Senador quindiano Javier Ramírez Mejía, con la ayuda del Senador Caucaño Aurelio Irragorri Hormaza, quien fuera uno de los ponentes de la ley Páez, Ley 218 de 1995, con la que se dio atención a la emergencia provocada por la avalancha del río Paez, que afectó municipios del Huila y Cauca; debido a que su contenido era similar al que se incluyó en la Ley Quimbaya. “El proceso de discusión del proyecto tuvo una gran participación local, de los diferentes gremios, además de los Congresistas de los cinco departamentos afectados por el sismo”. (Vasco Martínez 2000, pág. 40)

Los senadores ponentes en primer debate fueron: Omar Yepes Álzate, Víctor Renán Barco y Aurelio Irragorri Hormaza. En dicha ponencia positiva, se presentó el articulado acordado para el proyecto, donde los ponentes destacaban la vocación de reconstruir el tejido social y la iniciativa para crear un capital semilla que otorgara créditos blandos a los proyectos productivos. Esto fue descrito como “el pilar fundamental del proyecto, para

hacer mucho más realista el marco de los incentivos a la inversión extranjera en un mundo globalizado” (Gaceta del Congreso 161 1999, pág. 8).

Durante la gestación del proyecto de ley, se tuvieron en cuenta las leyes y decretos preexistentes que trataban anteriores experiencias en zonas de desastre, como el terremoto de Popayán; la erupción del nevado del Ruiz y la avalancha del río Paez. Además, los Congresistas que lo impulsaron realizaron un proceso de discusión con los diferentes involucrados e interesados regionales, para determinar las verdaderas necesidades de la población objetivo (Gaceta del Congreso 76 1999, pág. 4); según la exposición de motivos del proyecto se pretendía “contar con una legislación verdaderamente atractiva para los empresarios nacionales y extranjeros, realmente eficaz para recomponer la fortaleza de las entidades territoriales de la zona, y claramente eficaz en la atención de los grupos sociales más vulnerados por el sismo” (Gaceta del Congreso 76 1999, pág. 5).

El proyecto de ley 212 de 1999 constaba de 71 artículos, divididos en 7 capítulos y se tocaban temas como: las exenciones que se harían de acuerdo a la cantidad de puestos de trabajo creados y la generación efectiva de empleo; se otorgarían los mismos beneficios tributarios a las empresas preexistentes al sismo; exenciones a la importación de maquinaria y materias primas; incentivos a las exportaciones; reconstrucción y extensión de las redes de servicios públicos; etc.

Adicionalmente se buscaba ofrecer acompañamiento a las empresas con rendimiento tardío, es decir, aquellas empresas constituidas que no ofrecieran rendimientos inmediatos (Gaceta del Congreso 76 1999, pág. 3) “reconociéndoles un crédito fiscal equivalente al 15% de la inversión realizada, hasta el 31 del 2005”. Para lograr la recuperación del tejido social (Gaceta del Congreso 76 1999, pág. 4), el proyecto tomaba acciones referentes a la atención a niños que hubiesen perdido a sus padres; subsidios para los adultos mayores, discapacitados y desempleados. De igual modo se establecían mecanismos para que estos últimos permanecieran afiliados al régimen contributivo de seguridad social y salud. Igualmente, se contemplaba la creación de policía comunitaria; la constitución de un comité interinstitucional que definiera las prioridades para la inversión en investigación y educación, las labores de la ESAP en formación y capacitación de los funcionarios públicos, y la modernización de las universidades públicas mediante la

inversión en ciencia y tecnología, entre otras disposiciones (Gaceta del Congreso 76 1999, pág. 2).

La ley finalmente aprobada y sancionada fue la 608 del 2000 (Gaceta del Congreso 536, 2000) y dio continuidad principalmente al Decreto 258 de 1999, en materia de beneficios tributarios, y al Decreto 350 de 1999 que extendió el impuesto del “2x1000”.

Entonces, la Ley fue el único mecanismo a mediano/largo plazo aportado por la Nación para el proceso de reconstrucción, pues el programa adelantado por el FOREC finalizó en 2003. La Ley comenzó su vigencia en el año 2000 y se extendió por cinco (5) años, las exenciones se dieron por diez (10) años a las empresas que se acogieron durante la vigencia, a partir del momento de su constitución, y el porcentaje de dichas exenciones fue mayor para el Departamento del Quindío.

El texto final trataba en definitiva del financiamiento del desarrollo social y la recuperación económica, pero no se presentan o proponen acciones concretas, por lo que se infiere que estas quedaron a cargo de los gobiernos locales (Gaceta del Congreso 231, 2000, págs. 7-10). Por lo tanto, puede hablarse de un cambio en la vocación de la Ley final con respecto al proyecto inicial; esto, es posible verlo al comparar la fórmula propuesta inicialmente para aplicar las exenciones tributarias⁵, con las que se aprobaron en la Ley⁶.

En el proyecto de Ley 212 del 2000 (Gaceta del Congreso 76, 1999, pág. 2), muestra un método que intentaba fomentar la creación de puestos de trabajo, es decir, brindaba mayores beneficios tributarios a las empresas que emplearán a más trabajadores. Asimismo, para los municipios que no pertenecen al Quindío, se condicionaba el aumento en el porcentaje de las exenciones al tiempo que permanecieran estas en la zona afectada, a más años, mayor el porcentaje de exención del impuesto de renta⁷.

Finalmente, el sistema de exenciones aprobado, es mucho más simple y comprensible. Pero a excepción de los porcentajes de la exención y el tiempo de vigencia de la Ley, es un traslado de los artículos del “Plan”⁸ a la Ley⁹, en este sentido, puede

⁵ Ver Anexo 2. Pretensiones del Proyecto de Ley 212 Senado de 1999.

⁶ Ver Anexo 3. Cuadro: Porcentaje de la exención impuesto de renta Ley 608 del 2000.

⁷ Ver Anexo 2.

⁸ Ver Anexo 1.

⁹ Ver Anexo 3.

afirmarse que la Ley Quimbaya fue manipulada en su momento por el Gobierno de entonces (Gobierno Pastrana) para garantizar su propia estabilidad fiscal, en menoscabo de las medidas que pudieron tener un mayor impacto en los factores que necesitaba el Departamento, fenómeno que será entendido como cooptación del Gobierno al Legislativo y será desarrollado en el capítulo tres.

Por otra parte, en la Ley aprobada, no se exigía que las empresas constituidas debieran crear puestos de trabajo, pues tanto el Congreso como el Gobierno, presumieron que al no hacer esta exigencia, se facilitarían las condiciones para que las empresas accedieran a los beneficios. Estas “facilidades”, serían determinantes en cuanto a la elección de los campos económicos en los que las empresas acogidas a la Ley se desempeñarían. Después, con base en las tendencias presentadas en los primeros años de vigencia de la Ley, los organismos tanto públicos como privados concentrarían en dichos sectores los esfuerzos Departamentales para fomentar sectores como: la agroindustria, los servicios de medicina especializada y el turismo.

Es posible afirmar que entre el proyecto y la Ley hay varias diferencias, pues en la legislación final se omitió fortalecer financieramente las empresas; generación de empleos y el desarrollo social. Por su parte, el desarrollo fue tomado finalmente como crecimiento económico, asimilando que por sí mismo, traería beneficios sociales.

Al final la Ley se centró en las exenciones tributarias como el único mecanismo real para el proceso de reconstrucción a largo plazo, pues el supuesto financiamiento a través del impuesto a las transacciones financieras, buscaba realmente aliviar las cargas en materia fiscal del Gobierno.

1.3. Políticas y reglamentaciones locales, bajo los lineamientos Nacionales

A nivel local en los diferentes municipios se emitieron acuerdos donde en casi todos los casos se creaban mecanismos que eran extensiones de la Ley Quimbaya, para impulsar la inversión privada en la región y la creación de empresas; en algunos también se otorgaron beneficios a la generación de empleo. Entre los diferentes beneficios tributarios se encuentran la exoneración del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, y el

predial unificado, (Ministerio de Hacienda y Credito Público 2001) en este sentido se dieron los Acuerdos N°033 de 1999 del municipio de Armenia; el N°013 del año 2000 del municipio de Calarcá, entre otros Acuerdos emitidos por los Concejos de los demás municipios del Quindío.

Por su parte en el Departamento, antes del terremoto se estaba implementando el Plan de Desarrollo (1998 – 2000) *En el Quindío podemos vivir mejor*, que impulsaba la producción agrícola, pues este se “caracterizaba por una marcada tendencia agropecuaria con fundamento en la explotación de café, plátano, yuca y cítricos” (Departamento del Quindío 2001, pág. 21) con lo que se buscaba un crecimiento en la parte urbana de la mano con planes de fomento para el crecimiento del agro que dominaba una economía principalmente rural.

Después del terremoto se implementó el Plan de desarrollo (2001 – 2003) *Quindío para vivirlo*, sus estrategias en materia económica se centraron en buscar: el desarrollo integral sostenible y competitivo de la actividad empresarial; transformar al Quindío en un Departamento exportador; educación, ciencia y tecnología para el desarrollo; y el fomento del desarrollo turístico (Departamento del Quindío 2001, pág. 30).

Como el principal sector económico del Quindío seguía siendo el agrícola, se quería modernizar a través la implementación de ciencia y tecnología, acercando este campo a la agroindustria, además, se pretendía hacer crecer los sectores de servicios, comercio e industria, que ya generaban una gran proporción de empleo dentro del Departamento (Departamento del Quindío 2001, pág. 21). Entonces, se identificó al turismo como el que poseía más potencial de crecimiento, lo que se exponía en los siguientes términos: “ya se cuenta con una oferta de más de 300 fincas campestres que disponen de servicios para el desarrollo del eco y agroturismo, aprovechando los atractivos naturales y los parques temáticos existentes” (Departamento del Quindío 2001, pág. 22).

De manera que se pasó de un Plan de Desarrollo Departamental que trataba de recuperar la producción agropecuaria, especialmente el café; a un plan en donde se intentaba lograr un desarrollo sostenible en lo empresarial, fomentando la ciencia y tecnología, pero que veía en los sectores del turismo y prestación de servicios un gran potencial de crecimiento. Al final, el turismo mostró una evolución positiva ante las

estrategias implementadas, lo que terminó por definir el camino por seguir en materia de crecimiento económico para el Departamento (Valencia 2002, pág. 11).

1.4. Resultados positivos de la Ley

La Ley Quimbaya tiene su periodo de vigencia entre el 2000 y 2005, por esto se hace necesario comparar los datos de dicho periodo, con los periodos anterior y posterior. En este sentido, el presente aparte inicialmente enunciará los resultados positivos alcanzados: primero, los que estaban incluidos en los objetivos buscados deliberadamente por la Ley, además de los que pudieron darse por influencia de la Ley Quimbaya sin que se incluyeran en los artículos, y otros por otros factores externos y políticas locales.

Las variables que permitirán medir la incidencia directa de la Ley son: la constitución de nuevas sociedades; la compra e importación de bienes de capital; y la tributación efectiva, especialmente del impuesto sobre la renta (Valencia 2002, pág. 28).

Se iniciará entonces, determinando los resultados positivos que se han dado por influencia de los artículos de la Ley Quimbaya. En este sentido el primer índice de medición es la constitución de nuevas sociedades, para lo cual se expone la variación en los sectores que presentaron una mayor concentración de inversión por influencia de la Ley durante el periodo 2000 – 2005¹⁰, que se contrastará con un periodo consolidado ubicado entre 1999 y el 2011¹¹.

Se puede observar que la mayor parte del valor de las nuevas sociedades constituidas entre el 2000 y 2005 está en el sector “agropecuario”, seguido muy cerca del sector “comercio”, “seguros y finanzas” y el sector “industrial”. Por otra parte el sector que presentó un mayor valor en el periodo consolidado es el sector “comercio”, entonces, es importante evidenciar el rezago en el gráfico consolidado de los otros sectores que si se habían destacado durante el periodo de vigencia de la Ley: Agropecuario, industrial y

¹⁰ Ver Anexo 4. Gráfica: Quindío: Valor de las sociedades constituidas según actividad económica (2000 – 2005)

¹¹ Ver Anexo 5. Gráfica: Quindío: Valor de las sociedades constituidas según actividad económica (1999 – 2011)

financiero. Esto permite identificar estos tres últimos sectores como aquellos donde ejerció una influencia directa la Ley Quimbaya.

En cuanto a la importación de bienes de capital, durante el periodo 2000 - 2005 se dio un aumento en la importación de “maquinaria industrial”, principalmente en el 2002; después del 2005 se estabiliza este ítem; adicionalmente en el mismo lapso de tiempo, se presenta un crecimiento en la importación en “material de construcción”, este segundo indicador continua su ascenso después del 2005¹².

De manera que se puede afirmar que la ley pudo impulsar la importación de bienes de capital para la constitución de nuevas empresas en los sectores industriales y de la construcción.

Por parte de la tributación efectiva¹³, en el periodo estudiado 1999 – 2011 se ve un lento crecimiento en el recaudo del impuesto de renta en comparación con el IVA y la retención en la fuente, esto debe juzgarse como positivo, en tanto que muestra que las empresas se acogieron a la Ley, tributando menos en el impuesto que se otorgaba la exención, el de renta.

Ahora, el recaudo de este muestra un crecimiento poco a poco después del 2005, pero no es acelerado, por este motivo hay que recordar las empresas constituidas tenían derecho a la exención del impuesto de renta por un periodo de diez años, por lo tanto, las empresas que primero se acogieron a los beneficios en el año 2000, tendrían este trato preferencial hasta el 2010 y así sucesivamente hasta las últimas empresas que se integraron en 2005 en cuyo caso irá hasta el 2015.

De los factores donde no tenía injerencia directa la Ley, se pueden ver resultados positivos en dos de ellos: la inversión neta y el porcentaje de población ocupada por rama de actividad, especialmente a la “industria” y “agricultura”. En cuanto al porcentaje de población ocupada por sector, hay que tener en cuenta que su tendencia hacia uno u otro sector de la economía ya no dependía de la Ley, sino del uso que se le diera a nivel local a esta herramienta, por eso se ha clasificado en este punto.

¹² Ver Anexo 6. Gráfica: Quindío: Importaciones totales (2000 – 2011).

¹³ Ver Anexo 7. Gráfica: Recaudo de los tres principales impuestos nacionales.

Como primera medida, la inversión neta muestra si el balance de un periodo concreto entre inversión y disolución de capital fue positivo o negativo. Entonces, la inversión neta en el periodo consolidado que se ha estudiado, presenta algunos picos en el 2003, 2005 y 2008¹⁴. Estos son indicadores positivos para la economía local, sin embargo, la Ley estaba dirigida a los capitales nuevos, no para este tipo de inversiones donde se reforma un capital preexistente.

El segundo indicador es el porcentaje de población ocupada por sectores económicos, sin embargo hay que hacer la salvedad que este muestra tanto aspectos positivos como negativos, pues una alta concentración porcentual en un sector determinado, como el de servicios, junto a un alto índice de desempleo, evidencian una ausencia de industrias o agroindustrias que deberían ser los sectores que mayor mano de obra demanden en una economía donde los sectores económicos se encuentren equilibrados.

Se debe recordar que el Plan de desarrollo Departamental (2001 – 2003) buscaba: “el desarrollo integral sostenible y competitivo de la actividad empresarial; transformar al Quindío en un Departamento exportador; educación, ciencia y tecnología para el desarrollo; y el fomento del desarrollo turístico” (Departamento del Quindío, 2001, pág. 30).

Es atinente mostrar los sectores donde se presentó un aumento en la participación durante la vigencia de la Ley: la industria y la agricultura; también se puede observar que los sectores de “comercio” y “servicios” (donde se incluye el turismo) comienzan a aumentar su participación porcentual cuando funcionaban simultáneamente la Ley y el Plan Departamental, este crecimiento en el segundo par de sectores continuó después del 2005¹⁵.

Entonces, en cuanto a los sectores “industria” y “agricultura” durante la vigencia de la Ley, se observa que aumentaron levemente su participación porcentual en la población ocupada durante los años 2002, 2003 (sólo agro), 2004 y 2005, superando el 10% de la participación laboral la “industria” y el 17% la “agricultura”.

Estas cifras evidencian la pequeña participación de la industria en el mercado laboral, pero que dicho sector tuvo un leve crecimiento por influencia de la Ley. En cuanto a la agricultura se puede apreciar la importancia que tenía para el Departamento, que

¹⁴ Ver Anexo 8. Gráfica: Inversión neta en millones de pesos (1999- 2011)

¹⁵ Ver Anexo 9. Cuadro: Quindío, población ocupada por rama principal de actividad

durante la vigencia de la Ley alcanzó remontar su caída, pero que después del 2005 vuelve a reducirse.

Cuando se evalúa la participación porcentual en la población ocupada de estos sectores junto al dato de las sociedades constituidas, se puede observar que el efecto de la Ley Quimbaya fue frenar una reducción que ya se venían presentando en ambos sectores, y que gracias a ella alcanzan a presentar una leve mejoría, lo que evidencia un aceptable desempeño tanto de la Ley como del Plan Departamental de Desarrollo 2001 – 2003 en su objetivo de reactivar la agricultura y la industria.

En cuanto al aumento en el porcentaje de participación de trabajadores empleados por los sectores “comercio” y “servicios”, muestra que año a año el mercado laboral se fue concentrando en estos sectores, lo que evidencia que el fomento al sector “turismo” incluido en el Plan de Desarrollo presentó una evolución positiva, pero es evidente que este aumento porcentual va ligado con una reducción en los empleos generados por la industria y la agricultura durante la vigencia de la Ley, un efecto negativo después del 2005, este tema se ampliará más adelante.

De manera que debe decirse que la implementación de la Ley trajo como resultados positivos directos e indirectos, inversiones en los sectores: agropecuario, comercio, seguros y finanzas e industrial.

1.5. Resultados negativos de la Ley

Ahora, se intentará mostrar los retrocesos, atascos y pocos avances positivos en materia económica, tanto en el tiempo de vigencia de la Ley (2000 – 2005), como en el periodo consolidado (1999 – 2011). Se intentará hacer una separación de las consecuencias negativas que hayan sido responsabilidad de la Ley, y aquellas que lo hayan sido por factores externos.

Deben recordarse las recomendaciones hechas por algunos expertos: advertían que la Ley por sí sola no generaría la reactivación económica, ya que ésta dependía también de acciones que se identificaran para las otras partes que componían el problema, especialmente, la crisis cafetera (Valencia 2002, pág. 33).

En este sentido se tomarán dos variables que miden la incidencia directa de la Ley Quimbaya: la constitución de nuevas sociedades y la tributación efectiva. De esta manera, al observar la gráfica del anexo 10, se puede notar un decrecimiento de año a año en el valor de capital suscrito en nuevas sociedades hasta el 2004. Posteriormente, en 2005 se remonta la inversión.

Al comparar estos datos con los sectores que presentaron una mayor inversión, se puede notar en la suma de todas las sociedades constituidas, que estas no se vieron impulsadas por la Ley, salvo, como ya se ha expuesto anteriormente en los sectores de “industria” y “agricultura”, que presentaron un freno en su caída y un leve crecimiento.

A partir del 2005, con lo que se alcanza a identificar como influencia de la Ley, comienzan a remontar el capital suscrito en la constitución de sociedades. Sin embargo en ese último punto, a la Ley Quimbaya sólo se le puede atribuir un impulso inicial en cuanto al aumento observado en las variables “comercio” y “servicios”, pues estos sectores comenzaron su crecimiento gracias a los resultados dados en el 2001, después de implementarse el Plan Departamental de Desarrollo Departamental de dicho año, entonces, gracias a la continuidad en el fomento que se le dio a esos dos sectores por sus “buenos” resultados iniciales, esas variables comienzan a hacerse tangibles en las mediciones de los años 2004, 2005 y en adelante¹⁶.

Queda por decir que la reducción en la recolección del impuesto de renta, frente al IVA y la Retención en la fuente¹⁷, es un impacto negativo para las finanzas del Estado, pues se intentó dar una ventaja comparativa para aumentar la constitución de empresas nuevas, un objetivo que finalmente no se cumplió. El verdadero crecimiento en la cifra de constitución de nuevas sociedades se comenzó a dar al final de la vigencia de la Ley y en adelante, finalmente este crecimiento que se da después del 2005 y se concentra en dos sectores que no generan muchos puestos de trabajo, por lo cual la cifra de desempleo sigue aumentando como se verá en el siguiente apartado, pudiendo afirmarse que el impacto de la Ley y específicamente de la Ley, no iba de acuerdo a las necesidades de empleo de la población.

¹⁶ Ver Anexo 10. Gráfica: Sociedades constituidas (1999- 2011)

¹⁷ Ver Anexo 7.

Finalmente, para evidenciar los sectores donde pudieron haber omisiones de la Ley que terminaron por desviar o reducir su impacto, debe partirse desde la idea que el terremoto vino a agravar una crisis económica que afectaba al Eje cafetero desde tiempo atrás, la crisis cafetera; es por este motivo que se hace notable la ausencia de una política o programa nacional dentro de la coyuntura de la emergencia enfocado a recuperar este sector agrícola, pues la economía tanto de la región como del Departamento eran altamente dependientes de dicho producto¹⁸. Ante la falta de acciones, las hectáreas sembradas de café en el Quindío continuaron su descenso (mientras en el resto de Colombia aumentaban), provocando la reducción gradual de la representación del café en el PIB departamental.¹⁹

Debido a la falta de solución a la crisis cafetera, el sector agrícola se fue diversificando hacia otros productos, pero inevitablemente se redujo la demanda de trabajadores en dicho sector. La opción que dio los resultados más tangibles ante las políticas locales implementadas fue el turismo, del sector “servicios”; este, junto al sector “comercio” fueron los que más crecieron en cuanto a las empresas constituidas después del periodo de vigencia de la Ley, además, aumentaron su representación porcentual de trabajadores que emplearon después de la vigencia de la Ley, asunto no del todo positivo.

Lo anterior, refleja la reducción de puestos de trabajo en el sector primario y el secundario, pues los empleos del sector “servicios” (no especializados) comenzaron a ser los que representaban una mayor participación porcentual²⁰. Dicha situación, en un contexto donde el desempleo aumentaba no era un índice positivo, por el contrario, indicaba la concentración de los empleados en sectores que requieren pocos trabajadores y baja formación técnica, además de la reducción de los sectores primario y secundario que son los que suelen ofrecer una mayor cantidad de puestos de trabajo²¹.

Esta situación era una extensión de la crisis cafetera que inició en 1989, a la que se le sumó el terremoto, lo que trajo como consecuencia el aumento de la tasa de desempleo y

¹⁸ Ver Anexo 11. Gráfica: Área cultivada con café Quindío.

¹⁹ Ver Anexo 12. Gráfica: Participación del sector Café en el PIB del Quindío

²⁰ Ver Anexo 13. Gráfica: Desempleo en el Quindío y Colombia antes del 2000

²¹ Ver Anexo 9.

subempleo en el Quindío, superior al promedio nacional, y que inclusive, durante el periodo de vigencia de la Ley sólo percibió una leve disminución en la tasa de subempleo²².

Esta concentración del crecimiento económico en los sectores de prestación de servicios no especializados, además de la falta de crecimiento en la industria y agricultura, podría tener una explicación basada en el índice de competitividad por Departamentos. A pesar de contar con índice global alto, y de ocupar el noveno lugar entre los treinta (9/30) Departamentos estudiados (incluido Bogotá), la gran falencia que tiene el Quindío, como la de muchos Departamentos del país es: la falta de avances en ciencia y tecnología²³.

El hecho que la principal falencia en materia de competitividad del Departamento del Quindío en el periodo visto sea la ciencia y tecnología, resulta algo irónico, pues en el proyecto de Ley se presentaron diversos mecanismos para el fomento de la educación, la modernización de las universidades públicas de la zona afectada y la inversión en desarrollo tanto científico como tecnológico (Gaceta del Congreso 76 1999, pág. 4).

Finalmente, en cuanto a las exportaciones que se intentaron fomentar con el Plan de desarrollo Departamental 2001 – 2003 se pueden evidenciar dos cosas: la primera es que se logró un aumento paulatino en las exportaciones de productos no tradicionales, principalmente después del 2004; pero, que estos productos no superan las exportaciones de café a pesar de la crisis cafetera²⁴.

De manera que pueden verse como resultados negativos que la Ley no influyó sino hasta el 2005 en la constitución de nuevas sociedades, por lo tanto durante cuatro años el Estado hizo exenciones tributarias por diez años, sin que estas estuvieran influyendo realmente en la creación de nuevas empresas. En igual medida, son muchas las omisiones que hicieron tanto la política pública, como la Ley en materia de competitividad y recuperación del tejido social, factores que debían tenerse en cuenta para una recuperación sostenible de la zona.

1.6. Valoración de los resultados por parte del Congreso.

²²Ver Anexo 14. Gráfica: Desempleo en el Quindío y Colombia después del 2001

²³ Ver Anexo 15. Cuadro: Escalafón de competitividad por Departamentos 2009

²⁴ Ver Anexo 16. Gráfica: Exportaciones de café en el Quindío en valor FOB

Debido a las altas tasas de desempleo que persistían en el Eje cafetero, en el 2008 la Senadora, Alexandra Moreno Piraquive por medio del Proyecto de ley No. 330/08 Senado – No. 030/07 Cámara (Red Actualícese, 2011), intentó prorrogar la vigencia de la Ley 608, para extender por siete años las exenciones tributarias a las empresas constituidas en la región.

El proyecto fue aprobado con éxito en el Congreso, sin embargo, en el 2009 el Gobierno Nacional presentó objeciones presidenciales ante la Corte Constitucional a la prórroga de dicha Ley, por este motivo fue declarada inconstitucional (El Tiempo, 2011) en diciembre de 2009 mediante Sentencia C-932/09 de la Corte Constitucional (Corte Constitucional, 1999).

Según señalaba el Ministerio de Hacienda, “leyes de exenciones tributarias como la Ley Quimbaya o la Ley Páez, no son necesarias por dos razones principales: la primera es que estas leyes fueron creadas en momentos de calamidad pública, condiciones que han dejado de existir, con lo cual al prorrogar dichos beneficios se estaría creando condiciones de desigualdad frente a otras regiones, y la segunda razón es, que estos beneficios tributarios pueden adaptarse en otras leyes, como la Ley de zonas francas 1004 de 2005” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2010).

Al evaluar el impacto, la percepción del legislativo después de la aplicación de la Ley era que había sido insuficiente, pues si bien no replanteaba el mecanismo, si se aprobó la extensión de la vigencia de la Ley Quimbaya. Ya depende de otros factores juzgar si era apropiado y realmente necesario prorrogar la Ley. No obstante, independientemente del juicio que se pueda hacer de esta etapa, por la falta de articulación entre las políticas de diferentes Gobiernos, el ejecutivo se presenta como el principal opositor de dar continuidad a la herramienta dada por el Congreso mediante la Ley Quimbaya, ante lo cual el sistema político prevalece y por vía judicial se corta la posibilidad de extensión de la Ley.

1.7. Conclusión parcial.

Se puede ver que la Ley Quimbaya nació como un proyecto que pretendía ser una herramienta para la reconstrucción económica y social del Eje cafetero, además, que determinara lineamientos de política pública para la reactivación económica e impulsar el desarrollo social de la zona afectada. Finalmente, después del proceso vivido en el Congreso, la Ley 608 se presenta como una herramienta para la atracción de la inversión privada y la creación de empresas en la región, a través de la exención del impuesto de renta, y un mecanismo de captación de recursos, para el financiamiento de los programas de reconstrucción.

Sin embargo, al observar la evolución del número de empresas constituidas, no es mayor el impacto que se observa durante la vigencia de la Ley y después de está, por el contrario, el recaudo del impuesto de renta si se vio reducido. De manera que, al no fijarse una política integral a nivel nacional, y al tomarse la Ley Quimbaya como parámetro para fijar las acciones locales, las políticas que pudieron haber apuntado hacia al desarrollo de la industria, la ciencia y la tecnología se redujeron a algunos programas que no superaban en recursos los destinados a impulsar el turismo. Entonces, no se introdujo el elemento que generaría ventajas competitivas para el Quindío y por ende no existió un atractivo real para las industrias y las empresas de servicios especializados.

Por lo tanto, la Ley Quimbaya terminó siendo una extensión de los decretos emitidos durante la emergencia social por el Gobierno, por lo tanto, las herramientas de la Ley quedaron diseñadas a la medida del Gobierno Nacional, que no quería financiar proyectos de mayor envergadura, ya que le dio prelación al problema presupuestario.

Las aspiraciones de la Ley pretendían financiar diversos proyectos y programas para el desarrollo social identificados por los Congresistas de la región como necesarias para atender las carencias de los ciudadanos afectados. Sin embargo, como se ha visto, estas iniciativas fueron excluidas en el texto final de la Ley, durante la conciliación que siguió a los debates en el Congreso.

2. HACIA LA COMPRESIÓN TEÓRICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La hipótesis que se ha asumido en la presente monografía es que: la incidencia de la formulación e implementación de la Ley 608 del 2000 en el Departamento del Quindío permitió su recuperación económica y el crecimiento de sectores como el turismo y salud, pero fue insuficiente en la medida que se dejó en un segundo lugar otros temas que eran necesarios impulsar para reducir los índices de desigualdad y mitigar los problemas sociales que se acentuaron después del fenómeno natural que golpeó el Departamento en 1999. No obstante, los datos presentados durante el primer capítulo muestran que dicha Ley fue insuficiente para atender el problema generado después del sismo

Se pretende que bajo el enfoque de PP, se pueda identificar algunas de las variables que causaron la insuficiente incidencia de la Ley, en una coyuntura de reconstrucción con gran flujo de recursos para desarrollar políticas públicas articuladas entre los niveles nacional, departamental y municipal.

Con el propósito de verificar o desvirtuar la segunda afirmación de esta hipótesis, en el presente capítulo se identificarán los diferentes enfoques que existen para adelantar un proceso de formulación e implementación de política pública de tal forma que en el tercero se pueda reconocer el enfoque empleado y el efecto esta decisión sobre los resultados deficientes descritos en el primer capítulo.

Sin embargo antes de explicar estos enfoques y su relación con la ley Quimbaya es necesario reconocer la política pública que motivo la adopción, formulación e implementación de esta Ley.

2.1. Reconociendo la política pública detrás de la Ley Quimbaya

Para reconocer la PP detrás de la Ley Quimbaya, se usará la siguiente definición del profesor Velásquez:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como

problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez 2009-1, págs. 167-168).

Esta definición descriptiva facilita identificar cuatro elementos que deben existir dentro de una política o programa para ser categorizado como “política pública”: primero, que es un proceso integrador (...); segundo, nombra los actores que pueden adelantar una PP, quienes deben ser autoridades o funcionarios que trabajen o representen el sector público o Estatal; tercero, define sus objetivos: prevenir o solucionar situaciones definidas problemáticas; y finalmente se reconoce que esta política no actúa inerte ante el ambiente, pues esta se desarrolla en un contexto determinado que influye sobre ella (Velásquez 2009-1, pág. 59).

Con base en el primer capítulo del presente texto, en el caso correspondiente a la Ley 608 de 2000 o Ley Quimbaya se pueden identificar los cuatro elementos de la siguiente manera:

Primero, se puede apreciar que la Ley, por lo menos en su etapa inicial cuando era un proyecto de Ley, atravesó un “proceso integrador” de decisiones, donde se debatieron las acciones que debían ser tomadas ya fuera por experiencias pasadas o recomendaciones de expertos, gremios y habitantes de la zona afectada. Así mismo se plantearon las objeciones del Gobierno en cuanto a las inacciones por falta de viabilidad principalmente presupuestal, bajo lo cual se llegaron a acuerdos en cuanto a los instrumentos que brindaría la Ley para la región afectada, que sería principalmente las exenciones tributarias y el recaudo del impuesto a las transacciones financieras.

Segundo, se puede identificar a las autoridades o funcionarios que trabajan o representen el “sector público” o Estatal; en este sentido es claro que la Ley proviene del órgano legislativo del Estado, el Gobierno Nacional es quien ejecuta dicha Ley. Adicionalmente, los gobernantes del Departamento y los municipios, incluyendo la Asamblea y los Concejos municipales implementan dicho instrumento como marco para tomar las decisiones sobre las medidas normativas locales que se impulsaron y las PP públicas locales que fueron asumidas en torno a dichos instrumentos.

Tercero, el objetivo de la Ley era solucionar una situación indudablemente definida como problemática, la recuperación de la zona afectada por el terremoto de enero de 1999.

Aunque la ley no especifica el tipo de recuperación, pues sólo se limita a extender la vigencia de los decretos emitidos durante el estado de excepción; en su exposición de motivos se presenta al proyecto de Ley como: “por el cual se determinan instrumentos para reactivar la economía e impulsar el desarrollo social de la zona afectada por el sismo del Eje Cafetero” (Gaceta del Congreso 76 1999, pág. 7).

Sin embargo, por lo visto en el primer capítulo el resultado se restringió a impulsar la constitución de nuevas empresas y recaudar fondos para la reconstrucción de la zona afectada.

Y cuarto, es clara la existencia de un contexto, donde existían factores tanto políticos, económicos y ambientales que influyeron en el articulado que finalmente se aprobó en la Ley y la magnitud de su alcance. Nótese que la Ley interviene un problema regional y departamental desde la nación, por lo que las demandas iniciales que son de carácter local, pero que desbordan la pertinencia de las entidades territoriales, deben pasar por el orden nacional, el Congreso y Gobierno, donde entran en juego los intereses locales, los deberes del órgano representativo y la factibilidad de las políticas que se evalúa desde el Gobierno Nacional. Adicionalmente, hay un tema de vital importancia para la región afectada, que es la crisis cafetera, la cual, se dejó de lado como si fuera una variable ajena al problema²⁵.

2.2. Descripción de los modelos teóricos²⁶

Para ilustrar los modelos que se utilizarán debe considerarse la premisa que existen numerosos modelos para la formulación e implementación de políticas públicas, estos a su vez se han basado en diferentes enfoque epistemológicos que han sido trabajados por diversos autores (Roth 2008), quienes han intentado que dichos modelos evolucionen hacia una herramienta para la mejor aplicación de las PP. Sin embargo en el presente texto sólo

²⁵ Para ampliar la identificación de la política pública ver Anexo 17. Tipologías de política pública. (Velásquez 2009-1)

²⁶ El proceso de identificación de los grupos de modelos teóricos de formulación e implementación de políticas públicas, su clasificación y la construcción del método para identificar su utilización, ha sido un proceso realizado con el apoyo de la Línea de Investigación en Teoría y Práctica de Políticas Públicas de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, encabezado por el profesor Raúl Velásquez.

se construirán dos modelos de análisis que en ningún momento intentan ser propios, sino que abordan elementos teóricos de modelos existentes.

El primer modelo será el que se base en el positivismo, caracterizado por su estructura jerárquica y el control de los gobernantes, en él se incluye el modelo legalista, del cual se ha presumido fue el utilizado en el proceso de formación de la Ley Quimbaya. Por otra parte, el segundo modelo, se basa en conceptos teóricos más recientes, que se caracterizan por ser descentralizados, participativos e integradores de política pública.

Debe aclararse que aunque una teoría de PP sea antigua, no significa que sea inútil, pues dependiendo del contexto puede ser de mayor utilidad uno u otro postulado teórico. Por estos motivos se hace necesario conocer ambos enfoques de análisis de políticas públicas, y para construir los modelos que permitan determinar en qué medida fueron utilizados uno y otro en el caso estudiado, entonces, conociendo ya el contexto, se espera poder estipular la atinencia en el uso de uno u otro modelo en el caso que atañe al presente texto.

De igual manera se podrán presentar algunos postulados que permitan vislumbrar los momentos en que en la ejecución de otras políticas públicas demanden el uso del primer o segundo modelo, o hasta en alguno momento propender por un uso mixto de ambos.

Es así como bajo el apoyo de la Línea de Investigación Teoría y Práctica de las políticas públicas del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario, se ha diseñado la siguiente descripción de los dos modelos, la cual alude a sus postulados epistemológicos, el funcionamiento del sistema político y la manera de entender y aplicar los momentos que componen el proceso de formulación, implementación, cambios y evaluación de la PP.

2.3. Modelo representativo-positivista

El modelo se construirá a partir de los enfoques teóricos tradicionales, que provienen de la epistemología positivista, con lo cual intentan ser teorías “objetivas” (Roth 2010, pág. 32), sus preceptos más antiguos provienen de la ilustración, una época donde se pone en auge la

necesidad de leyes constantes y medibles, cuyo objetivo era eliminar la incertidumbre y hacer imperar la certeza (Torgerson 1992, págs. 198-200)

Posteriormente, “entre los años 50s y 60s se intentó ajustar las ciencias sociales al modelo positivista de las ciencias naturales” (Torgerson 1992, pág. 200). Dentro de este grupo impera la tecnocracia, lo que Torgerson describe como la primera cara del análisis de política, hacer prevalecer el conocimiento técnico sobre la política. Este paradigma, ha sido aplicado principalmente desde los 70s por los entes gubernamentales e internacionales en el análisis y evaluación de PP.

La estructura para la aplicación de una PP dentro de un modelo positivista debe ser jerárquica, de manera que las políticas públicas provienen desde la cabeza del Estado, es decir el Gobierno, donde estas PP surgen de los estudios técnicos, sin tener en cuenta las opiniones de los beneficiarios de la política, lo que Guy Peter describe como “enfoque de arriba hacia abajo” (Peters 1995, pág. 258).

Dentro de un sistema democrático, los enfoques positivistas se basan en el orden jerárquico del Estado para tomar las decisiones, no permite la injerencia externa y no toma en cuenta las opiniones de otros involucrados que no pertenezcan al orden burocrático, es un sistema basado en la recolección selectiva de demandas y apremios, seguido de un proceso interno de toma de decisiones, de la cual resultan unas acciones (Roth 2002, pág. 30).

En este sentido, la participación de los ciudadanos se limita al sufragio, que autoriza los actos de los gobernantes; entonces, el propósito de la Ley es hacer que la PP funcione según los designios de los formuladores tal y como se plantearon, en este caso las decisiones del Gobierno. Este modelo intenta reducir la incertidumbre con la inviolabilidad de la Ley, haciendo uso de la autoridad que posee el Gobierno y el legislativo, que se ejecuta mediante la estructura burocrática del Estado. Entonces “la Ley, la formulación de la Ley y sus posterior implementación son la base que legitima la acción gubernamental” (Peters 1995, pág. 264).

El hecho que la Ley adquiera un lugar preponderante en este enfoque, convierte los elementos del enfoque positivista en un una parte teórica importante para construir un modelo que permita evaluar un suceso recurrente en Colombia, una práctica que se ha

reproducido desde el Gobierno y el Congreso, lo que en principio se pudo identificar como un vicio legalista de Gobernar a través de Leyes esperando que estas funcionen como políticas públicas. Pero debe aclararse que esto no es un capricho del sistema colombiano, sino que se encuentra justificado en el concepto del “imperio de la Ley”, un argumento teórico que se legitiman los sistemas democráticos representativos, partiendo de la premisa de la igualdad de todos los individuos ante la Ley (Peters 1995, pág. 258). De manera que, en la medida que se avance en este texto se verá que tan apropiado o inconveniente es el uso de este modelo en Colombia.

En el proceso de formulación de la política pública, se hacen varias exigencias desde los enfoques teóricos positivistas, para que “en teoría” el modelo funcione: primero es necesario un gobierno fuerte que justifique con excelentes razones de índoles políticas o técnicas optar por la implementación de una u otra política; adicionalmente, supondría que las acciones y decisiones de los legisladores sean acatadas por el resto de los estamentos del Estado, incluido el Gobierno; esta última, es la manera indirecta por medio de la cual la sociedad puede influir en una PP, por medio de sus representantes en el órgano legislativo llámese Congreso o Parlamento, o a nivel local en los cuerpos “colegiados” representativos.

Bajo las anteriores premisas, es donde encuentra su justificación el concepto del “imperio de la Ley” (Peters 1995, pág. 259) También debe mencionarse que algunos autores admiten la participación de las agremiaciones como actores políticos que pueden transmitir las demandas a los responsables de diseñar y formular la PP, principalmente a los que se encuentran en el órgano representativo.

Por otra parte, al observar los criterios para la recolección de insumos y generación de respuestas, se identifica que la estructura básica con la cual funciona el sistema político democrático se basa en el modelo de caja negra que se presenta en el enfoque sistémico de David Easton. Este considera que el sistema político posee una gran semejanza con un ser viviente, en cuanto a que en el interior diversas estructuras están desempeñando variadas funciones complementarias. (Losada y Casas 2008, pág. 231)

Easton explica que el sistema político se encuentra inserto dentro de un contexto (environment) determinado, este sistema político se representa con la caja, que recibe unos insumos (inputs) desde el contexto, en forma de demandas y apoyos; estos son

"procesados" por el sistema político, que posteriormente origina unos productos (outputs) que equivalen a decisiones y políticas encaminadas a satisfacer y asegurar las demandas y el apoyo presente en el ambiente²⁷. Este proceso de conversión de insumos en productos no es cerrado ni unidimensional, pues los mismos productos y actores del entorno generan un proceso de retroalimentación. (Losada y Casas 2008, pág. 231).

En cuanto a la construcción del problema, Roth identifica la importancia de establecer las relaciones de causalidad, que para el caso del presente modelo positivista son de carácter simple o lineal, así mismo la recolección de datos tanto para la identificación del problema, como para abordar las posibles soluciones con las cuales se formula y diseña la política deben ser abordado de manera objetiva, es decir, con una base científica, por lo menos en su metodología. (Roth 2008, pág. 78) Sin embargo, la construcción del problema y la formulación de la política sólo son componentes del enfoque secuencial bajo el cual se rige una PP de carácter legal o positivista.

Entonces, en este modelo, el proceso de las PP se basa en un ciclo estricto que Jones cataloga como el Policy cycle (1970), basado en cinco fases lineales y consecutivas que se presentan en el siguiente orden (Citado por Roth 2010, pág. 49):

Primero se identifica el problema, estas se dan en forma de demandas que se canaliza a través los actores políticos y sociales como agremiaciones, son estos quienes incluyen X o Y problema en la agenda para ser estudiados en la siguiente fase. Durante la segunda fase se realizan los estudios pertinentes para la formulación de decisiones o acciones. En la tercera fase los actores o instituciones autorizados toman las decisiones sobre las PP, estas están legitimadas, por la autoridad que reviste a quienes deciden. La cuarta fase se refiere a la implementación o no de la opción elegida. Y la fase final, es la de evaluación, que es realizada por los actores políticos o sociales, en donde dependiendo de los resultados obtenidos puede reiniciarse todo el ciclo para realizar los cambios necesarios (Roth 2002, págs. 49-50)

Como se ha dicho, el presente modelo debe esperar hasta el final del proceso secuencial para realizar la evaluación de la PP, sólo en esta etapa se podrá valorar su impacto y plantear las modificaciones que pueden ser advertidas como necesarias en la

²⁷ Ver Anexo 18. Diagrama: Modelo de caja negra de Easton

política pública²⁸, pero como la PP es implementada por medio de una Ley, está última requiere un proceso formal para incluir las modificaciones o para sancionar una nueva Ley. Entonces, la metodología para evaluar los resultados en la implementación de una PP se basa en el alcance de las metas establecidas por la Ley, al ser esta la que determina la PP (Peters 1995, pág. 268). Esto presupone que la Ley debe tener dentro de su contenido, metas claras que permitan su evaluación.

Los criterios de evaluación desde la perspectiva positivista han intentado girar en torno a la objetividad, esto centra la medición de los resultados en variables cuantitativas. Sin embargo, aunque la inclusión de criterios cualitativos y la medición de la satisfacción de los ciudadanos son más recientes a los enfoques positivistas, no deberían desconocerse su utilidad como criterios de medición de resultados para el presente modelo legal.

Finalmente, es necesario mencionar las críticas que se hacen al modelo positivista, en este sentido Torgerson identifica “un lado sombrío del proyecto utópico de la ilustración”, donde describe que la neutralidad política es sólo una ilusión, pues este concepto desconoce el contexto político, donde los políticos terminan utilizando los conceptos técnicos para ocultar y legitimar motivaciones políticas. A este lado oscuro, pero que se manifiesta más en la realidad que los paradigmas teóricos, Torgerson lo identifica como la segunda cara del análisis de políticas (Torgerson 1992, pág. 205).

En cuanto a la segmentación del proceso de formulación e implementación de PP, aunque presenta ventajas en cuanto al análisis de los efectos concretos de una PP, también presenta desventajas como la resistencia a los cambios en la mitad de la PP, por lo que se debe aplazar el proceso de evaluación hasta el final, aunque Roth reconoce que “formal o informalmente el ejecutor de la PP realiza este proceso durante todas las fases de formación de PP” (Roth 2002, pág. 51) como se ha visto, si la PP está determinada por una Ley, cualquier cambio tras su evaluación debe postergarse hasta el final del proceso.

Este último punto también es tocado por Peters argumentando que el modelo de arriba hacia abajo no tiene la capacidad de ajustarse rápidamente a las diferencias

²⁸ Aunque Roth afirma que los funcionarios que ejecutan la política hacen permanentemente una labor de evaluación durante la aplicación de la PP, al ser el caso de estudio una Ley, es necesario esperar hasta el final y repetir todo el proceso legislativo para reformarla o extenderla (Roth 2002, pág. 51)

temporales y geográficas, como si lo presenta el modelo de abajo hacia arriba (Peters, 1995, pág. 265) o participativo que se verá a continuación.

2.4. Modelo participativo-constructivista

El segundo modelo se basa en los enfoques teóricos que se suponen más “modernos”, lo que no necesariamente significa que sean más atinentes que los enfoques positivistas, pero su surgimiento es más reciente y principalmente parten de las críticas y falencias de los primeros. Estos modelos logran identificar elementos que teóricamente deberían contener las PP actuales, lo que les permite ser “más flexibles, participativos y complejos” (Molina 2002, pág. 1).

Los componentes de los modelos participativos-representativos replantean la disyuntiva entre política y conocimiento, postulando que no son necesariamente antagónicos, fomentando la orientación participativa del analista de PP para que se ponga en contacto con la sociedad, y así comprender mejor la complejidad del análisis de políticas. De esta manera, el analista puede realizar un trabajo contextualizado y en contacto con la sociedad, que le permite ser flexible ante las situaciones cambiantes (Torgerson 1992, págs. 218-220). Este grupo de modelo teórico es clasificado por Torgerson como “la tercera cara del análisis de políticas”.

Por su parte, Guy Peters habla de ellos como los “enfoques de abajo hacia arriba” (Peters 1995, pág. 258), donde hay una influencia real de los funcionarios de los niveles bajos del Estado en la PP, pues estos son imposibles de controlar en su totalidad desde un organismo central, mantiene una línea de pensamiento plebiscitaria donde la legitimación de la PP se obtiene mediante la apelación directa a la población de manera que la participación directa de los grupos de interés o de presión es más fácil (Peters 1995, pág. 266).

Peters también describe como un componente de este enfoque a la “teoría de la elección pública”, este concepto está sustentado en la racionalidad de los individuos, por lo que es deseable formarlos para que tengan la capacidad de tomar sus propias decisiones en cuanto a los servicios públicos, de manera que ellos mismo guíen las PP y los servicios

brindados por el Gobierno y no sean sólo sujetos pasivos y receptores de dichas políticas (Peters 1995, pág. 267).

En el funcionamiento del sistema político y la estructura de gobierno de los enfoques participativos se aprecia que las relaciones sociales se ven como un tejido complejo que dista de ser unidireccional, donde se dan relaciones de interdependencia, más que de dependencia, por lo que las relaciones entre sociedad y Estado tienen un carácter horizontal, donde también aumentan la interacción entre las esferas pública y privada (Roth 2002, pág. 31).

En este sentido se expresan enfoques teóricos como el neo corporativismo, las teorías de redes y el neo institucionalismo, esta última intenta mostrar la importancia de la participación de las instituciones informales junto con las formales en el éxito y atinencia de las políticas públicas, entonces esa horizontalidad de las relaciones se traduce en la posibilidad de que exista una comunicación directa entre los ciudadanos y los gestores de la PP.

Gracias a los enfoques participativos “el concepto común de democracia se ha ampliado para incluir diferentes garantías procesales que permiten una participación mayor que en el pasado” (Peters 1995, pág. 257). Debido a la ampliación del número de participantes que insertan sus demandas en el proceso, también se amplían los resultados que se esperan de la política pública.

El énfasis que se hace en el aumento de la participación directa de la población no sólo se restringe a las etapas de formulación, también se considera que el involucramiento durante la implementación, incluso si desde el Estado ya se ha legislado al respecto de una PP. El uso de un modelo participativo-constructivista se convierte en un “mecanismo mediante el cual se controla el verdadero impacto de la política pública” (Peters 1995, pág. 259), de manera que la PP se desliga de la inviolabilidad de la Ley, por lo que la política debe ser flexible para aceptar cambios que vayan enfocados a satisfacer mejor las demandas y necesidades de la población.

La importancia que cobra la participación de los niveles inferiores del Gobierno, permite una descentralización de los definidores de la PP, los subalternos quienes realmente están en contacto con las demandas de la población, que son los usuarios finales, además,

estos “funcionarios bajos” son los que finalmente deciden que personas recibirán algo del Gobierno, una disposición distante para las personas que se ubican en los puestos superiores o de toma de decisiones (Peters 1995, pág. 261).

En cuanto a la construcción del problema a intervenir y el diseño de la política, debe tenerse en cuenta que el modelo participativo vuelve más compleja la percepción del problema, pues extiende el horizonte que observan los formuladores, y así mismo, la mayor participación genera un crecimiento en la cantidad de posibles soluciones y el aumento de las demandas de los ciudadanos hacia el Estado. Es por esto que el modelo participativo-constructivista debe abordar los problemas desde un pensamiento complejo, que permita desenredar los diferentes hilos que intervienen en el proceso, de manera que una visión compleja permite que “cuando se llega por vías empírico – racionales a contradicciones, ello no significa error, sino el hallazgo de una capa profunda de la realidad que justamente porque es profunda no puede ser traducida a nuestra lógica” (Morin 1988, pág. 100).

En contraposición a los modelos verticales tradicionales, donde las actividades de inserción en la agenda, formulación, implementación y evaluación son independientes entre sí, el modelo participativo-constructivista reconocer que estas actividades están en una continua “interacción e iteración”. La interacción permiten tener un modelo flexible y multidireccional, donde se intercambia información, las distintas actividades se encuentran en evolución continua, permite apuntar a la obtención de mejores resultados y presenta una mayor adaptabilidad a los cambios que se puedan generar en el problema inicial y afrontar mejor problemas que se daban por descartados (Molina 2002, pág. 5).

Por su parte la iteración se refiere a las aproximaciones sucesivas que se hacen sobre la política para realizar ajustes continuos, ante los cambios del entorno. De esta manera se puede llegar a objetivos que son convergentes y móviles. El modelo debe ser dinámico y llevar a cabo un proceso de retroalimentación constante (Molina 2002, pág. 6).

3. DE LOS MODELOS TEÓRICOS AL CASO

El presente capítulo pretende explicar los problemas que presentaron durante la implementación de la Ley 608 de 2000 a través del reconocimiento de la aplicación de los modelos de PP descritos en el capítulo anterior. Para ello primero se reconocerá cuál de los modelos se aplicó de manera preponderante, para luego entrar a explicar la causa principal de los problemas a través de su clasificación en fallas y falencias.

3.1. ¿Y qué modelo se usó?

Antes de identificar taxativamente el modelo usado, debe decirse que los ejecutores de la PP difícilmente eran conscientes de que estaban implementando un modelo de PP, sino que actuaron bajo unos criterios de racionalidad basados en los mecanismos dados por la legislación para actuar en un caso concreto, un elemento de racionalidad que ubica la PP en general bajo los parámetros del modelo representativo-positivista.

Así, las primeras acciones del Gobierno Nacional, encaminadas a atender una la emergencia dentro del marco dado por el estado de excepción, se adoptaron con una racionalidad que se ubica dentro del marco dado por el modelo representativo-positivista, formulando de manera difusa la PP para la reconstrucción de la zona afectada.²⁹En este sentido, se justifica la ejecución bajo el primer modelo por la urgencia demandada de acciones; por ende, el camino que podía tomar el Gobierno para dichas acciones era hacer uso de la institucionalidad del Estado, para atender a la población afectada.

En este sentido se emitieron decretos en dos sentido, con el 197 de 1999 se crea el FOREC (Red de universidades 2002), que era una entidad que se encargaría de la reconstrucción física y del tejido social de la zona afectada. Por otra parte, los demás decretos facilitaban el trámite de ayudas y donaciones, además de crear algunas ventajas comparativas para impulsar la inversión en la zona, de estas últimas surgirían la mayoría de conceptos incluidos en la Ley Quimbaya.

²⁹ Ver Anexo 10. Noveno punto, sobre la complejidad de la política pública.

Para complementar el tema del FOREC, es necesario mencionar que este se dirigió principalmente por criterios técnicos, y sus objetivos fueron fijados desde el Gobierno Nacional, por este motivo se ubica dentro del modelo representativo-positivista. En este sentido, el modelo del FOREC fue exitoso en la reconstrucción física, a pesar de las limitaciones que tuvo para implementar proyectos a largo plazo en la recuperación del tejido social.

No obstante, el FOREC también cobijó en su esquema elementos descritos en el modelo participativo-constructivista de PP, pues aunque era una dependencia directa del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, dentro de su junta directiva contaba con representantes del sector privado y mandatarios locales. Este esquema logró integrar intereses públicos y privados, lo que le “facilitó al Gobierno nacional viabilizar una política de emergencia ante una situación que no estaba en la agenda pública” (Cuervo 2006, pág. 13). De manera que, aunque la ejecución inicial era bajo el modelo positivista, basado en la jerarquía burocrática del Estado, terminó incluyendo a la sociedad civil y principalmente a los privados, lo cual le dio una mayor legitimidad a la hora de ejecutar los recursos públicos, una alianza interinstitucional que ofrecía un blindaje contra la corrupción e ineficiencia (Cuervo, 2006, pág. 14).

En términos generales El FOREC, fue un buen experimento que demostró la importancia de la participación de los diferentes interesados y actores de una PP pública para garantizar una mejor y transparente ejecución de los recursos.

Con respecto a los mecanismos integrados al Plan Nacional de Desarrollo (1999 – 2002), fueron incluidos bajo los criterios técnicos del Gobierno Nacional, asumidos como necesarios y viables presupuestariamente. Este orden estricto, bajo el análisis racional de costo-beneficio y sobre todo la viabilidad presupuestal de lo aprobado inscribe evidentemente este segundo momento de acciones del Gobierno dentro del Modelo Representativo-Positivista.

Pasando ya a las acciones que se llevaron a cabo desde el Congreso, se puede observar que las demandas y apremios fueron transmitidos a los Congresistas a través de las organizaciones gremiales del Eje cafetero; adicionalmente, se tomaron en cuenta las experiencias del terremoto de Popayán y la erupción del nevado del Ruiz, intentando repetir

un esquema ya utilizado para atender situaciones similares. Esta manera de actuar reduce la incertidumbre en cuanto al proceso y los resultados esperados. Sin embargo y partiendo de esas experiencias anteriores, se intentó mejorar el impacto de la Ley Quimbaya frente a las Leyes que la precedieron. Los anteriores elementos nombrados, permiten identificar las acciones del proceso dentro del modelo representativo-positivista.

En última instancia, el proyecto de Ley 212 de 1999, que era el precursor de la Ley Quimbaya, era el fruto de un proceso de formulación de PP desde un modelo legal o positivista, el cual, al ser representativo permite una participación limitada y estricta de los actores ajenos al aparato burocrático del Estado, desde que estos diferentes actores sean canalizados a través del órgano representativo, el Congreso.

Finalmente frente al modelo usado desde el nivel local, puede afirmarse que es la continuación del uso racional, pero inconsciente del modelo representativo-positivista, pues las iniciativas normativas en el Departamento y los diferentes municipios apuntaron en la misma línea de exenciones tributarias, en este caso sobre impuestos del orden local. Mientras que las PP y acciones abordadas desde los planes de desarrollo departamentales son el fruto de un proceso deliberativo que debe pasar por la asamblea departamental, de manera que se basa en los mismos principios de la democracia representativa que se ven en el modelo positivista.

De manera que lo visto hasta el momento, permite identificar una prevalencia del modelo representativo-positivista en las acciones adelantadas en los diferentes niveles del Estado, haciendo la salvedad que el modelo del FOREC implementó algunos elementos participativos al darle participación a los privados en la definición de los proyectos que se realizarían, además de su intervención en la evaluación de la gestión de recursos y resultados.

En este momento se pasará a identificar la incidencia de los modelos en los problemas presentados durante la formación de la PP. Estos problemas se clasificarán en dos categorías: fallas falencias.

3.2. Fallas

Se entenderá por falla: a un defecto, al incumpliendo de una obligación o a una acción desacertada. Ante la existencia de unos pasos pre establecidos dentro de un procedimiento, como un modelo teórico o marco de acción, una falla es el incumplimiento o la ejecución errónea de un componente del protocolo de dicho modelo, de manera que las fallas no se pueden atribuir a un modelo, sino que dentro de la racionalidad adoptada para usar uno u otro modelo debe hablarse de la mala implementación de sus componentes, esto fallos en el uso de los modelos se hace más evidente al haber sido implementados de manera inconsciente por parte de las autoridades públicas.

Así, durante el proceso de formación de la PP de recuperación de la zona afectada por el terremoto del Eje cafetero, que como se ha visto utilizó como principal modelo teórico el enfoque representativo-positivista, se pueden identificar las siguientes fallas en la implementación de dicho modelo:

En cuanto a las disposiciones integradas al Plan Nacional de Desarrollo 1999 – 2002, el error lo cometen tanto el Gobierno como el Congreso, pues la Corte Constitucional lo declara inexecutable por vicios de forma. De manera que aunque prevalece el Modelo Representativo-Positivista en las disposiciones adoptadas en el “Plan”, prevalece el concepto del “imperio de la Ley” dentro de un Estado democrático, representativo y de derecho³⁰.

Esto recuerda que aunque en el modelo positivista los ordenadores de la PP tienen un gran poder de decisión y acción, estos no pueden pasar por encima de algunas condiciones basadas en el deber ser del Estado de derecho, las cuales son obligatorias de acatar para que la PP sea legítima, y en otras ocasiones para garantizar un mejor funcionamiento de la misma.

En cuanto a la segunda falla, debe decirse que la Ley 608 de 2000 finalmente aprobada, fue sancionada y promulgada teniendo en cuenta los requisitos de legitimación del modelo legal positivista. Sin embargo en lo referente al respeto por los diferentes poderes del Estado, en este caso a los designios del legislativo por parte de las demás autoridades públicas, presentó un vicio en su proceso.

³⁰ Aunque Colombia es un Estado social de derecho, la parte social se refiere al objetivo del Estado colombiano, pero el ser de derecho recuerda que está basado también en el concepto de igualdad ante la Ley y la inviolabilidad de esta.

El primer modelo, aunque no admite la participación de los individuos en la PP, sustenta esta ausencia en el hecho de que los representantes están legítimamente elegidos para que aboguen por los intereses de los ciudadanos. De manera que al encontrar que la Ley aprobada es similar a las disposiciones anteriormente tomadas por el Gobierno y las incluidas en el “Plan”, se hace evidente el papel que tuvo el ejecutivo en la cooptación del legislativo, dando como resultado una influencia negativa en la PP, al recortar los objetivos de la Ley.

Esta interferencia del ejecutivo distorsiona el modelo positivista, por lo tanto los elementos que se hayan contemplado y discutido durante la etapa del proyecto de Ley y que al final repercutieron en errores por no haberse incluido en el articulado final, no se pueden atribuir al modelo legal positivista, pero desde este se pueden identificar la fuente de estos errores en la interferencia del ejecutivo en menoscabo de los objetivos de la Ley. Serán fallas de otro tipo, más bien referente a los mecanismos creados y las líneas de acción seleccionadas las que si podrán atribuirse al uso de uno u otro modelo, pero que como se ha visto los ejecutores de la PP nunca se plantearon en esos términos; la selección de esos mecanismos será un tema que se tocará más adelante.

La última falla identificada se refiere a la exclusión de la sostenibilidad económica en el Departamento del Quindío, en este sentido la Ley Quimbaya que fue presentada en el congreso y la que finalmente fue aprobada tienen una misma línea motivacional, la reactivación económica de la zona afectada por el terremoto de 1999. Debe recordarse que esta era una iniciativa que había surgido desde las propuestas de los representantes regionales, mientras que la reconstrucción física, que era la prioridad del Gobierno Nacional, fue atendida de manera más o menos exitosa por el FOREC; en cuanto al tejido social, dentro de los programas ejecutados por este organismo, se incluyó principalmente la reconstrucción de colegios, hospitales, universidades, etc.

No obstante, debe recordarse que los lineamientos de política pública en materia de tejido social que se discutieron en el Congreso durante la etapa del proyecto de Ley, eran mucho más complejos y completos. El articulado que finalmente se aprobó, poco incluía medidas en este aspecto, y tanto el Gobierno como el Congreso se conformaron con los resultados cortos en esta materia que resultaron de las inversiones realizadas por el FOREC.

Es entonces como la tarea de definir la política pública en materia de reconstrucción del tejido social, creación de capital social y el desarrollo ambientalmente sostenible quedó en manos de los gobernantes locales. En este sentido, en el Departamento del Quindío se asumió una extensión de la Ley Quimbaya para el fomento de la inversión, realizando exenciones de impuestos locales a las nuevas empresas constituidas. Ahora bien, los planes de desarrollo que se ejecutaron durante la vigencia de la Ley mostraron dos áreas de desarrollo económico para el Departamento:

En primera instancia se intentó recuperar la producción agrícola no sólo cafetera, también diversificando los productos hacia el plátano, la yuca, cítricos, entre otros; ya en un segundo momento, con otro plan de desarrollo se intentó integrar el desarrollo sostenible con el mejoramiento competitivo del Quindío para la creación de empresas.

Estas líneas de acción evidencian dos problemas diferentes, el primero, de atención al agro, es de tipo “falencia” por lo que será ampliado más adelante. En cuanto al segundo plan departamental de desarrollo, los buenos frutos que dio el turismo como un sector, mostrando un gran crecimiento, hizo que los recursos, programas y proyectos, fueran canalizados hacia el fomento de dicho sector.

En estas líneas de acción se puede evidenciar un error de los ejecutores de la PP al inclinarse de manera inconsciente por el Modelo Positivista en la medida que el impacto generado para el Departamento no fue ni el deseado, ni el esperado³¹. Esta afirmación se evidencia mejor al analizar los resultados tanto positivos como negativos de la Ley Quimbaya.

En este sentido, mediante la observación de los resultados positivos se puede ver que durante la vigencia de la Ley (2000 – 2005), la ventaja comparativa que ella brindaba, la exención por diez años del impuesto de renta, permitió que se hicieran inversiones en los sectores: agropecuario, comercio, seguros y finanzas e industrial.³²

³¹ Debe aclararse que el impacto no fue el mismo para todos los Departamentos y Municipios, pues la sostenibilidad económica es algo que se logra con mayor éxito en Risaralda que en el Quindío. Aunque esta variable depende de la importancia que se le da al capital social, debe recordarse que los planes de desarrollo surgen de un proceso deliberativo dentro del órgano representativo que vincula en su proceso al modelo representativo-positivista.

³² Ver Anexos 4. y 5.

Pese a estos resultados positivos iniciales, las sociedades constituidas ³³ año a año mientras que funcionó la Ley Quimbaya se fue reduciendo, ya después de terminada su vigencia, las inversiones se volcaron hacia el sector comercial, lo que no necesariamente es negativo, pero muestra una falta de sostenibilidad económica de los sectores inicialmente fomentados, que se puede atribuir a una falla de la PP. Esta falta de continuidad se puede apreciar mejor al ver la caída en la importación de maquinaria industrial después de terminada la vigencia de la Ley.³⁴

3.3. Falencias

Por otra parte, se entenderá por falencia como: la carencia, falta o privación de algo. En este sentido, es cuando un problema se presenta por la ausencia en el uso de elementos o la totalidad del modelo alternativo; en este caso se dirá que hay una falencia o carencia de dichos elementos. Esta definición admite entonces que uno de los modelos haya sido bien implementado, pero, permite aclarar que cuando algunos de los objetivos son cortos o no se logran de la manera esperada, puede explicarse por la ausencia del punto de vista o procedimientos del modelo alterno para la formación de la PP.

Entonces, respecto a los problemas donde no hay responsabilidad del uso del Modelo Representativo-Positivista, sino que se presentan como muestra de la necesidad del manejo de algunos elementos del Modelo Participativo-Constructivista con el fin de enriquecer la formación de la PP, se pueden identificar las siguientes falencias:

La primera falencia identificada se basa en el desconocimiento de la importancia del capital social en la PP. Debe decirse que existieron resultados positivos que no iban ligados al articulado que fue finalmente aprobado en la Ley, pero que si se miran desde el proyecto estaban dentro de los objetivos de la PP. Cuando se impulsaron los sectores agrícola e industrial, los resultados no se evidenciaron con la reducción en la tasa de desempleo, pero si en la disminución en la tasa de trabajadores informales durante el periodo de vigencia de la Ley, una cifra que vuelve a aumentar después del 2005. De manera que las ventajas

³³ Ver Anexo 6.

³⁴ Ver Anexo 10.

comparativas que eran otorgadas tanto por la Ley como por la normatividad local, permitieron el crecimiento en la inversión de los sectores económicos que emplean mayor cantidad de personas, pero por la metodología de medición del desempleo y sub empleo, esta recuperación sólo se vio reflejada en la segunda variable.

Después de que termina la vigencia la Ley Quimbaya, el Departamento del Quindío, comienza a seguir la senda del turismo como sector económico preponderante, este sector, si bien dio frutos que se vieron reflejados en el crecimiento de otros sectores asociados como el comercial, lo que hizo en el largo plazo fue sustituir al agro por fincas eco turísticas, que en un primer momento fueron exitosas debido a que este sector pertenece a “los servicios no especializados”, esto quiere decir que no requiere de muchas personas capacitadas para funcionar. No obstante, es un sector frágil, pues depende de diversos factores de los cuales no tiene control como la estabilidad económica Nacional y Mundial dependiendo de la procedencia de los turistas, de factores climáticos y del correcto funcionamiento de la infraestructura vial y de transporte aéreo.

De manera que dependiendo de quién interprete lo ocurrido, puede decirse que el Quindío perdió en materia de competitividad e independencia económica, pues se dejó de lado el fomento de los sectores económicos más estables y que emplean mayor cantidad de personas, por un sector más volátil. En el criterio del presente texto, la anterior situación actuó en detrimento del capital social del Departamento, pues se comenzó a invertir en fomentar el turismo y formar a las personas en los algunos conocimientos necesarios para atender el sector turístico, aunque también cierto rezago en el bilingüismo. Esta afirmación se hace más clara al observar los factores de competitividad dados por la CEPAL, donde el criterio que baja la calificación al Departamento es el atraso en ciencia y técnica, lo que evidencia la falta de universidades y centros de formación de conocimiento, lo que se refleja en la disminución del capital social.

A pesar del escenario descrito, debe decirse que esto no es responsabilidad directa de la Ley, pero sí de la primera interferencia realizada por el Gobierno sobre lo que se había proyectado desde el Congreso, sin embargo, también pueden explicarse algunas falencias por el modelo de PP que termino imperando, el positivista sobre el participativo, pues hay una falta de evaluación constante sobre los resultados, y ausencia de un pensamiento

complejo que permitiera vislumbrar los impactos negativos que tenía dar tanta prioridad al turismo como fuente principal de desarrollo para un Departamento tradicionalmente agrícola. Esto da pie para analizar la siguiente falencia.

Como segunda falencia se encuentra la falta de atención directa a la crisis cafetera, se puede ver en el caso estudiado, que este factor no fue tenido en cuenta ni durante la discusión del proyecto de Ley, ni al momento de implementarse el articulado aprobado, tampoco fue un tema preponderante en los planes de desarrollo del Departamento, aunque si se tocó levemente dentro de los apartes correspondientes al sector agrícola.

En este trabajo se sostiene que la aplicación del Modelo Representativo-Positivista explica que se dejara de lado este importante tema, pues el Departamento siempre había tenido una vocación agrícola y principalmente cafetera, de manera que como se ha visto en el primer capítulo, era de esperarse que la reducción de las hectáreas sembradas de café y la disminución del precio del grano (desde 1989), bajarán su participación en el PIB del Departamento y el poder adquisitivo de sus habitantes.³⁵

De manera que se ignoró la importancia real que tenía el rescate del sector cafetero y su vinculación con la industria, para lo cual era necesario mejorar la competitividad y el capital social disponible, en la recuperación tanto económica como social del Departamento del Quindío.

Finalmente, se identifica una ausencia de iteratividad en la formación de la PP y en la evaluación de resultados de la Ley. Entonces, la aplicación del Modelo Representativo-Positivista explica también que se haya dejado de lado importantes temas como la crisis cafetera, además, permite entender la inexistencia de una interactividad e iteratividad entre las fases de la PP y su evaluación. Estas condiciones, principalmente la ausencia de una evaluación iterativa, generó que tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos locales se vieran atados a la conclusión de la vigencia de la Ley para evaluar su impacto final, sin tener en cuenta los pocos avances que se lograron en materia de desempleo, competitividad y creación de capital social en el Departamento para replantear la PP.³⁶

³⁵ Ver Anexo 11.

³⁶ Ver Anexo 15.

Para concluir, las fallas de la Ley Quimbaya aprobada no obedecen al haber sido formada bajo el modelo positivista, sino a que no se respetó el deber ser procedimental del mismo, pues el Gobierno cooptó al legislativo. Por otra parte, el hecho de ignorar variables y factores que intervenían en el problema, sí pueden atribuirse al modelo ejecutado, pero no porque este sea malo, sino por la falencia (ausencia) de elementos del Modelo Participativo-Constructivista que pudieron complementar al primero para elaborar una mejor PP.

En cuanto a la evaluación de la PP se identifican dos problemas, que pueden verse asociados nuevamente a la ausencia de evaluación iterativa. El primero es que como la evaluación no se hacía constantemente, durante el Gobierno y legislación siguiente se crearon dos leyes que quitaban las ventajas comparativas que creaba la Ley Quimbaya, la Ley de primer empleo y la Ley de zonas francas.

Por este motivo, al finalizar la vigencia de la Ley, se evidencian los pocos y cortos resultados. Por ello, la Senadora Alexandra Moreno Piraquive, siguiendo con el mismo modelo propone extender la vigencia de la Ley, pero se cometen más errores, el primero fue abogar por la persistencia de una Ley que ya no contaba con las ventajas comparativas que inicialmente tenía (debido a las nuevas leyes promulgadas), además, no se tuvo en cuenta que la Ley Quimbaya fue manipulada en su momento por la cooptación del Gobierno de entonces (Gobierno Pastrana) para garantizar su estabilidad fiscal sobre los impactos que necesitaba el Departamento, finalmente, los congresistas ignoraron que la extensión de la Ley 608 de 2000, al no estar en un contexto de emergencia sería declarada inexecutable por la Corte Constitucional por petición del Gobierno Nacional durante la administración de Álvaro Uribe.

3.4. Fallas y Falencias Vs Manipulaciones

Hasta el momento se han visto las fallas y falencias derivadas de la aplicación de los modelos. Los modelos presentan fallas naturales a ellos mismos, las falencias en ambos casos son los componentes que están en el otro modelo (el alternativo) y que podrían enriquecer la complejidad con la que el formulador realiza la PP en aras de mejorar las

características del modelo utilizado, solventar sus fallas naturales y obtener mejores resultados

Adicionalmente, se puede ir más allá en el análisis y reconocer elementos políticos que también explican la baja incidencia de la ley; estos elementos serán llamados: manipulación de los modelos puros. Torgerson y Peters identifican por separado los elementos que componen la manipulación que desde la racionalidad política se puede hacer de las PP, pero sólo el primero alcanza a darle un carácter malicioso, cuando este describe la segunda cara del modelo positivista, reconoce una manipulación de los políticos a los datos empíricos, con el objetivo de legitimar intereses particulares. (Torgerson, 1992, págs. 218-220) Por su parte Peters describe el populismo como el uso errado del Modelo Participativo, pero en el presente texto, esta noción se identificará como la manipulación política de la esencia del segundo modelo..

De esta manera, la responsabilidad en la corta o baja incidencia de una PP y sus herramientas como las Leyes, no sólo depende del modelo utilizado, también depende de la capacidad del respeto que tengan las instituciones del Estado, gremios, organizaciones, etc. por los preceptos estipulados en los modelos que garantizan su correcto funcionamiento; también es importante la capacidad del formulador para usar ambos modelos de manera complementaria y la ausencia de intereses políticos o individuales que malversen los objetivos de las políticas públicas. No obstante, este tema puede ampliarse en otro estudio que ayude a complementar el presente.

Esta manipulación sobre el modelo con fines políticos se puede observar en el caso propuesto cuando el Gobierno (de Pastrana) intentó solventar sus responsabilidades fiscales influyendo en la Ley aprobada. Esta manipulación no fue necesariamente con intereses deplorables, pero sí pudo influir en los cortos resultados de la Ley y la PP al hacer que fallaran los supuestos metodológicos del Modelo Representativo-Positivista.

4. CONCLUSIONES

La hipótesis inicialmente planteada versa sobre: la incidencia de la formulación e implementación de la Ley 608 del 2000 en el departamento del Quindío permitió su recuperación económica y el crecimiento de sectores como el turismo y salud, pero fue insuficiente en la medida que se dejó en un segundo lugar otros temas que eran necesarios impulsar para reducir los índices de desigualdad y mitigar los problemas sociales que se acentuaron después del fenómeno natural que golpeó el Departamento.

Se ha confirmado la mayor parte de esta hipótesis en cuanto al crecimiento de diversos sectores y la insuficiencia de la Ley para atender la crisis generada o agravada por el sismo. Debe hacerse claridad que en un principio se mencionó el sector salud como uno de los sectores fomentados junto al turismo, sin embargo ha sido difícil encontrar los datos individuales de este sector, pues las clínicas que se han creado durante y después de la vigencia de la Ley, son principalmente estéticas y pertenecen al sector servicios.

Por otra parte, se ha encontrado que dependiendo del periodo analizado, si es dentro de la vigencia de la Ley (2000 – 2005) o posterior, son diferentes los sectores que se han fomentado; además, que algunos aspectos han dependido de las PP implementadas a nivel local. En este sentido, durante la vigencia de la Ley, por influencia directa de ella se estabilizaron y alcanzaron a crecer en el departamento del Quindío los sectores industrial y agrícola, pues debe recordarse que se vivía un periodo de crisis económica en el país.

Así mismo, bajo el marco jurídico de la Ley, pero fomentados por el Plan de desarrollo departamental, el turismo dio frutos como sector económico durante el periodo posterior al terremoto de 1999; gracias a estos resultados iniciales, las PP posteriores en el Departamento tendieron a seguir impulsando dicho sector.

Por lo tanto la hipótesis debe ser replanteada en los siguientes términos: Desde los enfoques de PP se ha podido determinar que la incidencia de la Ley 608 del 2000 en el Departamento del Quindío permitió su recuperación económica y el crecimiento de algunos sectores como el industrial y agrícola durante la vigencia de la Ley, adicionalmente bajo esta misma PP, pero fomentados por política locales, crecieron sectores como el turismo,

servicios y comercial, algunos de los cuales iniciaron su periodo de bonanza hacia el final de la vigencia de la Ley, y continuaron después de su finalización.

No obstante, este crecimiento inicial fue insuficiente y sufrió retrocesos después de que finaliza la vigencia de la Ley. Como primera medida, se dejó en un segundo lugar otros temas que eran necesarios impulsar para reducir los índices de desigualdad y mitigar los problemas sociales que se acentuaron después del fenómeno natural que golpeó al Departamento; asimismo, desde la ausencia del modelo participativo-constructivista, basado en la iteratividad e interactividad, se puede explicar la poca coherencia entre: la PP, la Ley, el Gobierno Nacional posterior (Gobierno Uribe), el Congreso posterior y las Leyes subsiguientes, lo que desembocó en la eliminación de las ventajas comparativas otorgadas inicialmente por la Ley Quimbaya, generando que los pocos logros obtenidos durante la vigencia de ella no fueran sostenibles a mediano y largo plazo.

Por lo anterior se puede afirmar que, la PP no tuvo un impacto importante en generar un desarrollo económico y social sostenible para el Departamento, evidenciado esto en los índices de desempleo.

Así, bajo el enfoque de PP, se han identificado algunas de las variables que causaron la insuficiente incidencia de la Ley. En este sentido, se ha descrito la existencia dos modelos de formación de PP: representativo-positivista y participativo-constructivista; ambos modelos tienen fortalezas y debilidades, pero han sido contruidos de manera que suponen su correcto funcionamiento.

Ahora bien, cuando estos modelos fallan, no necesariamente es responsabilidad del modelo, sino de la mala ejecución de los procesos correspondientes para el correcto funcionamiento del modelo por parte del formador de la PP. El otro aspecto, que ha sido llamado falencia, corresponde a los aspectos donde cada uno de los modelos presenta vacíos; estos se acentúan según el contexto y el problema por tratar, pero encuentran la solución en el uso alternado de los modelos presentados. El objetivo es que este uso mixto ayude a complementar los modelos, generando una PP con menos vacíos.

Entonces, se ha visto que en el caso se presentaron fallas en el uso del modelo positivista, lo que generó una Ley insuficiente para una PP que demandaba acciones y programas más complejos; esas herramientas necesarias, fueron planteadas y discutidas

durante el proceso de formulación de la Ley, pero no fueron finalmente aprobadas en el articulado final. Se ha identificado como el motivo para que se presentarán dichas fallas: la manipulación de los modelos con fines políticos; estas manipulaciones, no fueron necesariamente con intereses deplorables, pues esta situación se presentó cuando el Gobierno (de Pastrana) intentó solventar sus responsabilidades fiscales, influyendo en la Ley aprobada. Esta situación hizo que fallaran los supuestos metodológicos del Modelo Representativo-Positivista.

Así mismo, no se presentó un uso alternado de los dos modelos analizados, lo cual no puede tomarse como una falla sino como la falencia de elementos del segundo modelo que pudieron enriquecer la PP y darle una mayor complejidad. En el argumento anterior, se puede encontrar el motivo por el cual fueron prácticamente ignorados, la importancia de atender la crisis cafetera y de crear capital social. Debe aclararse que una metodología para que los formuladores de PP, puedan decidir con qué elementos de cada modelo deben realizar una política, debe ser tema de otro trabajo académico sobre el uso mixto de ellos.

5. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se pueden hacer después de realizado el presente trabajo de monografía son:

No se debe descalificar ninguno de los dos modelos de formación de PP, pues en ocasiones son necesarios los conceptos técnicos del Modelo Representativo-Positivista, y en otros momentos son indispensables los elementos del Modelo Participativo-Constructivista, del segundo, principalmente la interactividad entre las diferentes etapas de formación de la PP, la comunicación con los diferentes niveles jerárquicos del Estado, la participación eventual de los privado y la iteratividad durante el proceso en la evaluación de resultados. Lo anterior, permite mantener un monitoreo sobre la PP y generar los cambios necesarios con mayor rapidez.

Se recomienda también al formulador de PP, que tenga en cuenta las instituciones y procesos informales que rodean el sistema político y social donde se va a desenvolver la PP, así, se aumenta el impacto real en cuanto a generación de beneficio social de la PP y se evita que la política se sufra fallas o desviaciones por los malos manejos o vicios que existan en el sistema político.

En este sentido, es racional recomendar que se tengan cierta precaución frente a posibles manipulaciones de los modelos, pues las fallas se evitan con el uso correcto del modelo tomado, y las falencias optando por un uso mixto de los modelos. No obstante, la manipulación sólo se evita con la constante vigilancia, así la PP no es apropiada por los individuos, grupos de presión, políticos o el Gobierno, para satisfacer sus intereses particulares.

Debe recordarse que el presente caso obedece a una situación de desastre natural, donde por lo general comienzan a fluir una gran cantidad de recursos para atender una situación apremiante; asimismo, en un principio las medidas como el aumento o reducción de exenciones tributarias, subsidios o aranceles, deben ser coyunturales. Se ha visto entonces que, para que una PP realmente le sea útil a la sociedad debe ser mucho más elaborada, así, una región afecta puede sacar el mayor provecho de la cantidad de recursos

asignados, ejecutando políticas y programas sostenibles que aumenten el bienestar general a largo plazo.

Finalmente, se recomienda tener en cuenta que los objetivos deben estar ligados y guiarse por los parámetros de desarrollo, los que se encuentran en los objetivos del milenio y se miden a través de diferentes índices como el de desarrollo humano y similares. Estos objetivos son una guía del deber ser del desarrollo social, y se suponen como un buen norte y objetivo por alcanzar, siendo los enfoques de formación de PP pública un camino muy útil para su consecución.

BIBLIOGRAFÍA

- Santos, Juan Manuel. (2001). Ley Quimbaya, reglamentación y acuerdos municipales del Quindío. Compilación. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Peters, B. G. (2012). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo.
- Roth, A.-N. (2002). Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A.-N. (2010). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá: Digiprint Editores E.U.
- Valencia, G. A. (2002). Documentos de trabajo sobre economía regional “El Quindío: Una región para su inversión”. Armenia: Banco de la República.
- Vasco Martínez, R. (2000). Ley Quimbaya: beneficios tributarios zona del eje cafetero. Medellín: Centro Interamericano Jurídico-Financiero.

Capítulos de libros

- Cuervo, J. I. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas. Dans J. I. Cuervo, J.-F. Jolly, C. Salazar Vargas, & C. Tournier, *Ensayos Sobre Políticas Públicas* (éd. 1º, pp. 67-95). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Losada, R., & Casas, A. (2008). El enfoque sistémico. En R. Losada, & A. Casas, *Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. (págs. 231-243). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Morin Edgar. (1988), “El paradigma de la complejidad”, En *Culture, Signes, Critique*, Josiane Boulad-Ayoub (ed.), Québec, Département de philosophie (UQAM), Presses de l’Université du Québec, Coll. “Cahiers Recherches et Théories, Collection Symbolique et Idéologie”, (págs. 65-87).
- Torgerson, D. (1992). El estudio de las políticas públicas. En L. F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Molina, C. (2002). Modelo de formación de políticas y programas sociales. En Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Roth, A.-N. (Julio-diciembre de 2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos* (3), 67-91.

Velásquez, R. (2009-1). 1. Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Revista Desafíos*, Centro de Estudios Políticos e Internacionales CEPI, Universidad del Rosario, 149 - 187.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

El Tiempo. (2011). Corte declaró inexecutable ampliación de la Ley Quimbaya al aceptar objeciones presidenciales.

Corte Constitucional. (1999). Sentencia C-932/09. Bogotá

Diario Oficial 44129. (15 de Agosto del 2000). Publicación de la Ley 608 del 2000.

Gaceta del Congreso 76. (4 de mayo de 1999). Proyecto de Ley 212 de 1999 Radicado en Senado.

Gaceta del Congreso 161. (11 de junio de 1999). Primer debate al proyecto de ley número 212 de 1999 Senado.

Gaceta del Congreso 231. (22 de junio de 2000). Texto definitivo, Proyecto de ley 212 de 1999 Senado.

Gaceta del Congreso 536. (8 de Agosto de 2000). Sanción presidencial Proyecto de ley 212 de 1999 Senado.

Otros documentos

Cuervo, J. I. (2006). El Modelo de gestión del FOREC: Balance y perspectivas del Fondo para la Reconstrucción Económica y Social del Eje Cafetero, después del terremoto de 1999 en Colombia. Bogotá. CEPAL.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Banco de la República: Informes de Coyuntura Económica Regional del Quindío, ICER-Quindío. Cuarto trimestre, año 2000.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Banco de la República: Informes de Coyuntura Económica Regional del Quindío, ICER-Quindío. Cuarto trimestre, año 2001.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Banco de la República: Informes de Coyuntura Económica Regional del Quindío, ICER-Quindío. Cuarto trimestre, año 2002.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Banco de la República: Informes de Coyuntura Económica Regional del Quindío, ICER-Quindío. Segundo semestre, año 2003.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Banco de la República: Informes de Coyuntura Económica Regional del Quindío, ICER-Quindío. Segundo semestre, año 2004.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Banco de la República: Informes de Coyuntura Económica Regional del Quindío, ICER-Quindío. Segundo semestre, año 2005.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Banco de la República: Informes de Coyuntura Económica Regional del Quindío, ICER-Quindío. Año 2006.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Banco de la República: Informes de Coyuntura Económica Regional del Quindío, ICER-Quindío. Año 2007.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Banco de la República: Informes de Coyuntura Económica Regional del Quindío, ICER-Quindío. Segundo semestre, año 2008.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Banco de la República: Informes de Coyuntura Económica Regional del Quindío, ICER-Quindío. Informe ejecutivo 2009.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Banco de la República: Informes de Coyuntura Económica Regional del Quindío, ICER-Quindío. Informe ejecutivo 2010.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Banco de la República: Informes de Coyuntura Económica Regional del Quindío, ICER-Quindío. Informe ejecutivo 2011.
- Departamento del Quindío. (2001). Plan de Desarrollo Departamental “Quindío para vivirlo”. . Armenia.
- Gómez, J. a. (2010). Observatorio del Mercado Laboral y el Empleo en Armenia. Armenia: Boletín de coyuntura laboral en Armenia y Quindío.
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo. (2012). Informes Económicos. República de Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010). Comunicado de Prensa - 041. Comunicado de Prensa - 041, (pág. 3). Bogotá.
- Ramírez, J. C., y Parra, R. I. (2010). Escalafón de la Competitividad de los Departamentos en Colombia. Bogotá: Naciones Unidas: CEPAL.
- Red Actualícese. (2011). Proyecto de ley no. 330/08 senado – no. 030/07 cámara. Bogotá.
- Red de universidades. (2002). Monitoreo social al programa de reconstrucción del eje cafetero, convenio FOREC - red de universidades.

ANEXOS

Anexo 1. Cuadro: Porcentaje en la exención del impuesto de renta en el Plan 1999 – 2000

EXENCIÓN DEL IMPUESTO DE RENTA										
Año ³⁷	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quindío	80	80	80	80	70	70	70	70	60	60
Otros municipios	50	50	50	50	40	40	40	40	30	30

Fuente: Ley 508 de 1999, capítulo XIV artículo 111

Anexo 2. Cuadro: Pretensiones del Proyecto de Ley 212 Senado de 1999.

TABLA DE EXCENCIONES		
Departamento del Quindío		
Años ³⁸	Número de trabajadores vinculados mediante contrato laboral	Porcentajes
0 a 10 años	De 1 a 21	80%
0 a 10 años	21 o más	100%
Otros Municipio		
Años	Número de trabajadores vinculados mediante contrato laboral	Porcentajes
0 a 5 años	De 1 a 20	56%
0 a 5 años	21 o más	70%
6 a 7 años	De 1 a 20	68%
6 a 7 años	21 o más	85%
8 a 10 años	De 1 a 20	80%
8 a 10 años	21 o más	100%

Fuente: Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 212 de 1999 Senado. En Gaceta del Congreso 161, Viernes 11 de junio de 1999. P. 2

³⁷ Comienzan a correr a partir de la constitución de la empresa, vigencia de la Ley de cinco (5) años. Es decir que hasta 2015 hay beneficiarios de la Ley.

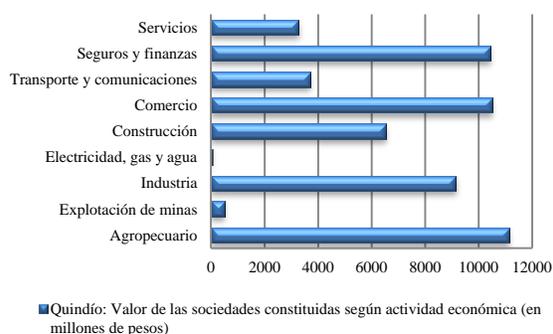
³⁸ Comienzan a correr a partir de la vigencia de la Ley, es decir, que los beneficiarios de la Ley hubiesen gozado de estos beneficios hasta el 2010.

Anexo 3. Cuadro: Porcentaje de la exención impuesto de renta Ley 608 del 2000.

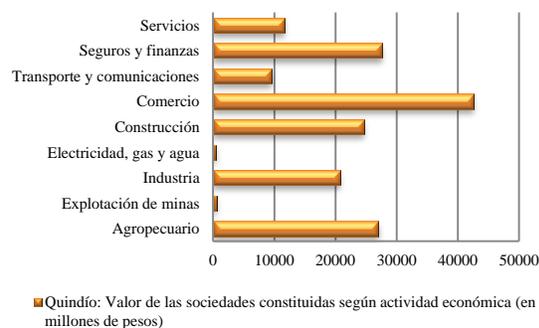
EXENCIÓN IMPUESTO DE RENTA										
Año ³⁹	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quindío	90	90	90	90	80	80	80	80	70	70
Otros municipios	55	55	55	55	45	45	45	45	35	35

Fuente: Ley 608 de 2000, capítulo I, artículo 3: Terminó de la exención.

Anexo 4. Gráfica: Quindío, Valor de las sociedades constituidas según actividad económica (2000 – 2005).



Anexo 5. Gráfica: Quindío, Valor de las sociedades constituidas según actividad económica (1999 - 2011).

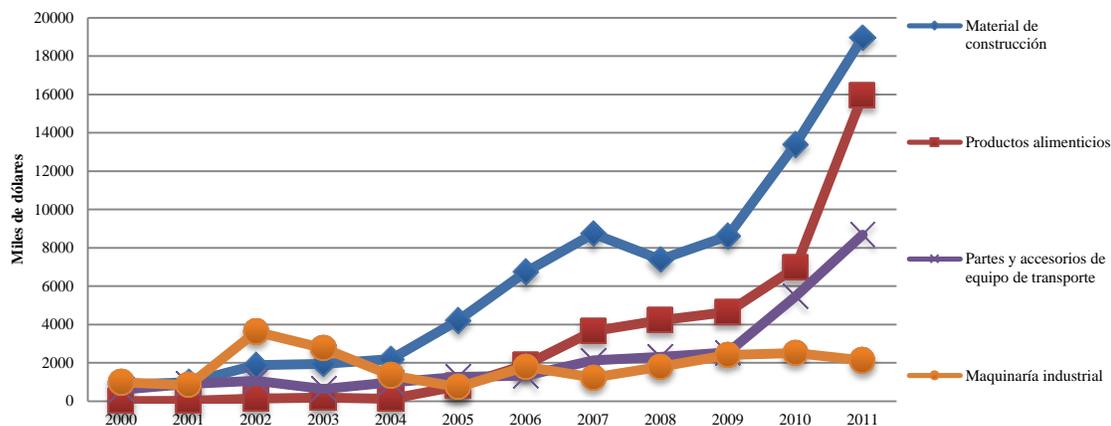


Gráficas elaboradas por el autor del presente trabajo de grado con información basada en: DANE y Banco de la República, Informe de coyuntura económica regional ICER - Quindío, últimos periodos de cada año señalado⁴⁰.

³⁹ La exención comienzan a correr a partir de la constitución de la empresa, la vigencia de la Ley es de cinco (5) años. Es decir, hasta el 2015 habrá beneficiarios de la Ley.

⁴⁰ Los Informes de Coyuntura Económica Regional se organizan por informes trimestrales, semestrales o anuales de cada uno o la mayoría de Departamentos de Colombia. Según la disponibilidad y organización de los informes se recurrió al último informe del año, en el cual se hacía por lo general una recopilación de los datos consolidados del año y se comparaban con los datos consolidados de años anteriores. De cada informe del ICER, el autor ha seleccionado los datos pertinentes para construir las gráficas y tablas.

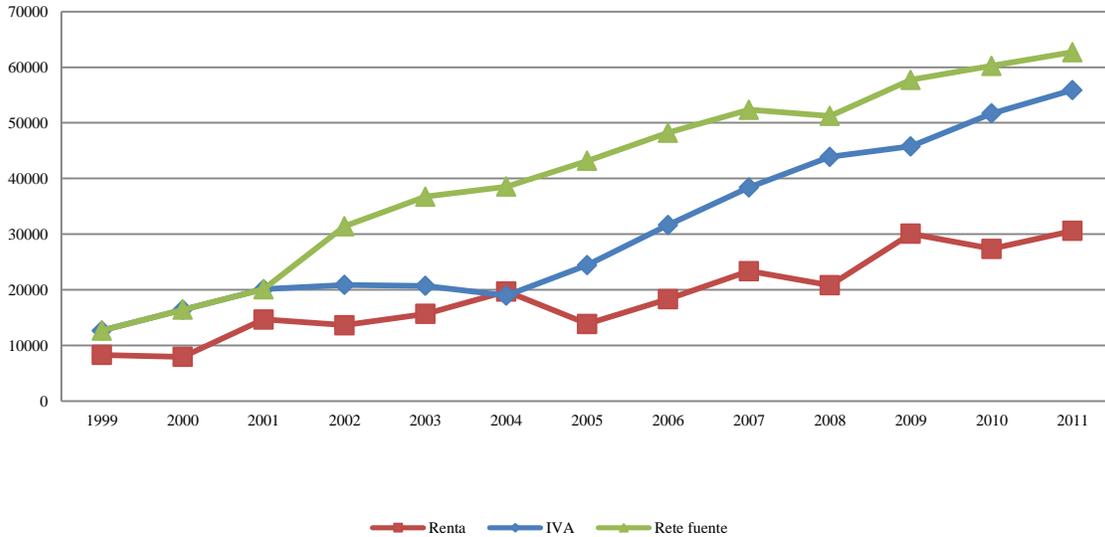
Anexo 6. Gráfica: Quindío: Importaciones totales (CUODE)⁴¹ 2000 – 2011.



Gráfica elaborada por el autor del presente trabajo de grado con información basada en: DANE y Banco de la República, Informe de coyuntura económica regional ICER - Quindío, últimos periodos de cada año señalado.

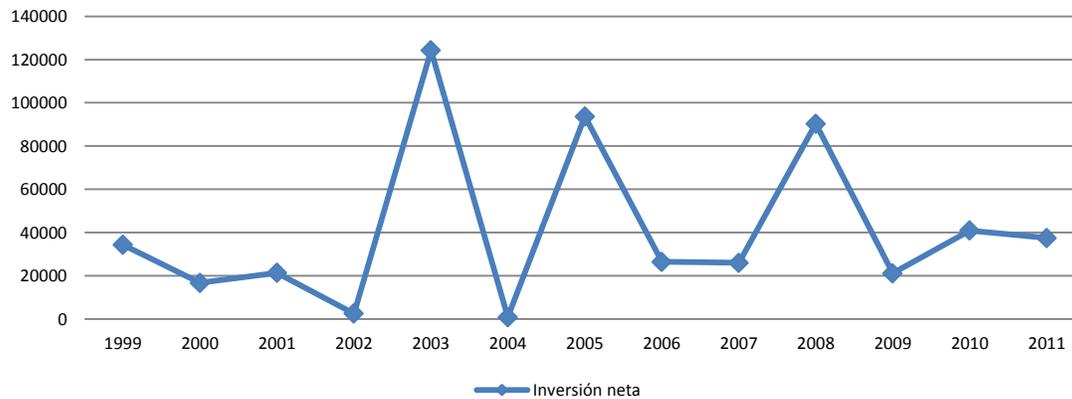
⁴¹ La DIAN y el DANE hacen uso de la clasificación CUODE para registrar el intercambio comercial desagregado en productos, en este sentido ofrece la siguiente definición. Clasificación según Uso o Destino Económico: Codificación de las mercancías según el fin económico al cual serán destinadas, es decir, bienes de capital, intermedios y de consumo. La estructura de la CUODE se codifica con base en tres dígitos. El primer dígito corresponde al grupo de clasificación según uso o destino económico. El segundo dígito corresponde a los subgrupos y el tercer dígito al grado de elaboración.

Anexo 7. Gráfica: Recaudo de los tres principales impuestos nacionales (en millones de pesos).



Gráfica elaborada por el autor del presente trabajo de grado con información basada en: DANE y Banco de la República, Informe de coyuntura económica regional ICER - Quindío, últimos periodos de cada año señalado.

Anexo 8. Gráfica: Inversión neta en millones de pesos (1999- 2011).



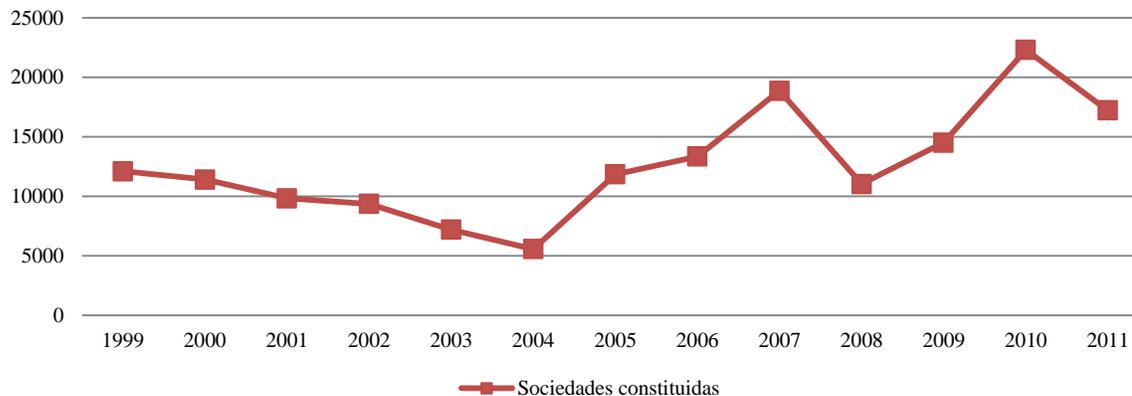
Gráfica elaborada por el autor del presente trabajo de grado con información basada en: DANE y Banco de la República, Informe de coyuntura económica regional ICER - Quindío, últimos periodos de cada año señalado.

Anexo 9. Cuadro: Quindío, población ocupada por rama principal de actividad (%).

Año	Agricultura	Industria	Construcción	Comercio	Transp y comunicac	Servicios financieros	Actividad inmobiliaria	Servicios
2002	19,73	11,08	5,84	28,52	7,2	0,85	4,66	21,46
2003	21,99	8,59	5,18	28,09	7,4	0,63	4,64	22,75
2004	17,66	12,04	5,26	29,08	6,59	0,81	4,8	23,14
2005	18,37	10,76	5,41	29,32	7,56	0,88	5,12	21,8
2006	14,21	9,69	5,71	28,46	8,53	0,98	6,78	24,57
2007	15,29	9,96	5,33	29,25	7,76	1,34	6	24,11
2008	14,93	8,93	4,91	31,25	7,85	1,03	7,63	22,03
2009	15,65	8,82	4,82	30,86	8,17	1,06	7,81	21,87

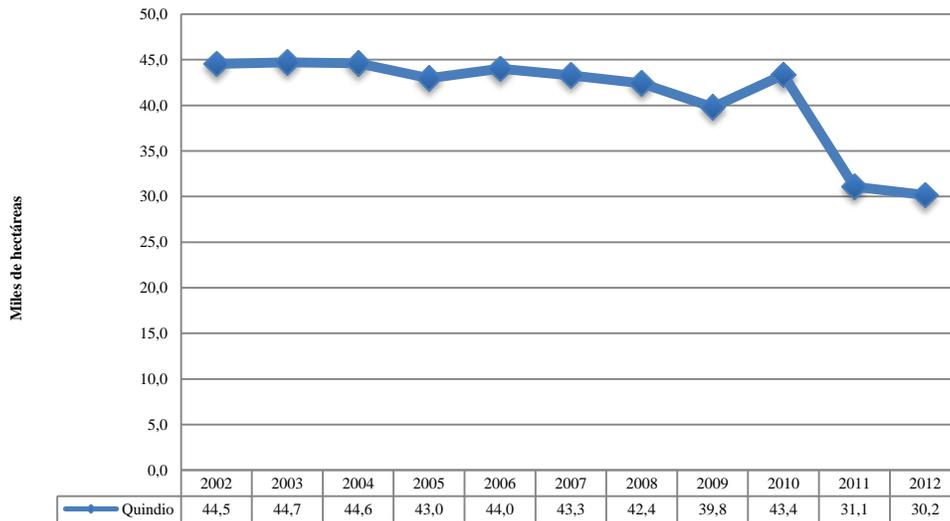
Fuente: Boletín información laboral Armenia 2010 (Gómez 2010)

Anexo 10. Gráfica: Sociedades constituidas 1999- 2011 (millones de pesos).



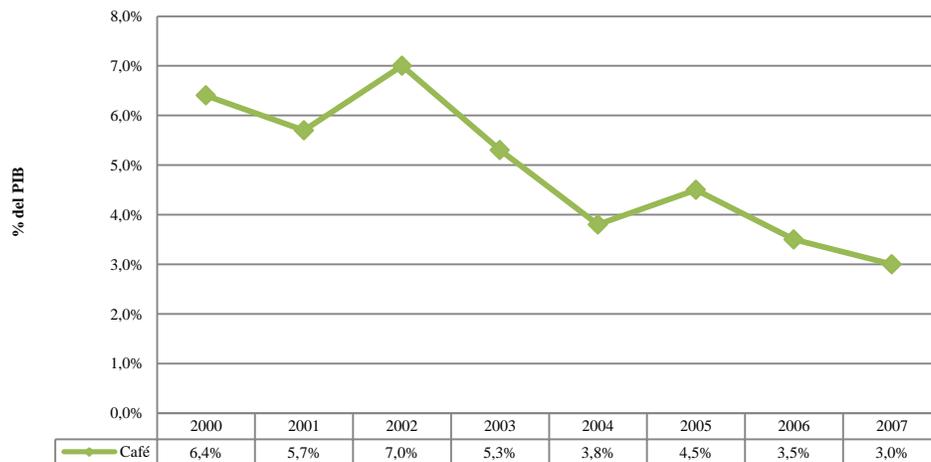
Gráfica elaborada por el autor del presente trabajo de grado con información basada en: DANE y Banco de la República, Informe de coyuntura económica regional ICER - Quindío, últimos periodos de cada año señalado.

Anexo 11. Gráfica: Área cultivada con café Quindío.



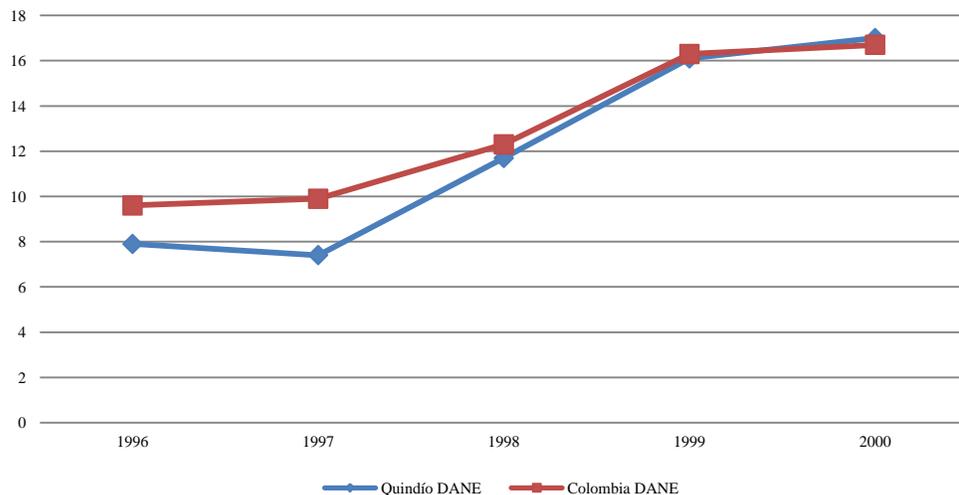
Gráficas elaboradas por el autor del presente trabajo de grado con información basada en: DANE y Banco de la República, Informe de coyuntura económica regional ICER - Quindío, últimos periodos de cada año señalado.

Anexo 12. Gráfica: Participación del sector Café en el PIB del Quindío.



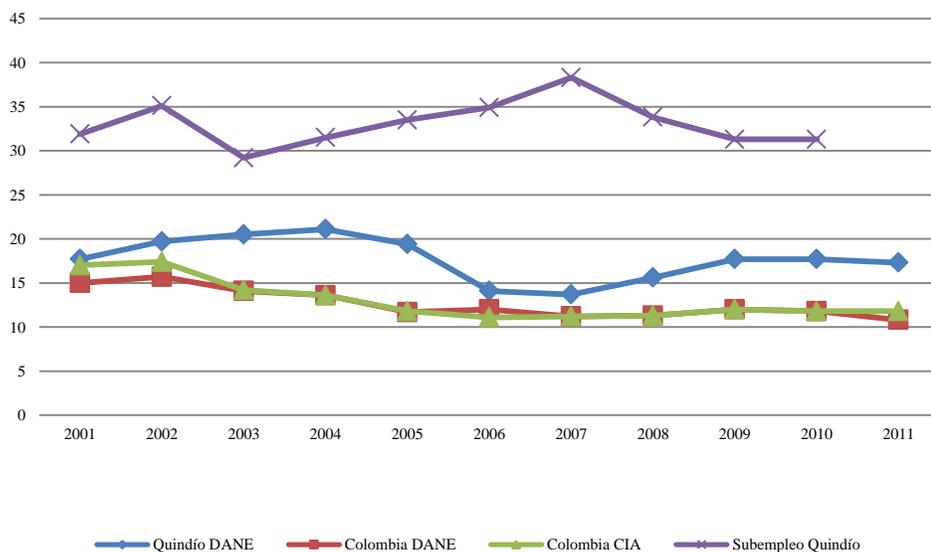
Gráficas elaboradas por el autor del presente trabajo de grado con información basada en: DANE y Banco de la República, Informe de coyuntura económica regional ICER - Quindío, últimos periodos de cada año señalado.

Anexo 13. Gráfica: porcentaje de desempleo en el Quindío y Colombia antes del 2000.



Gráficas elaboradas por el autor del presente trabajo de grado con información basada en: DANE y Banco de la República, Informe de coyuntura económica regional ICER - Quindío, últimos periodos de cada año señalado.

Anexo 14. Gráfica: porcentaje de desempleo en el Quindío y Colombia después del 2001.



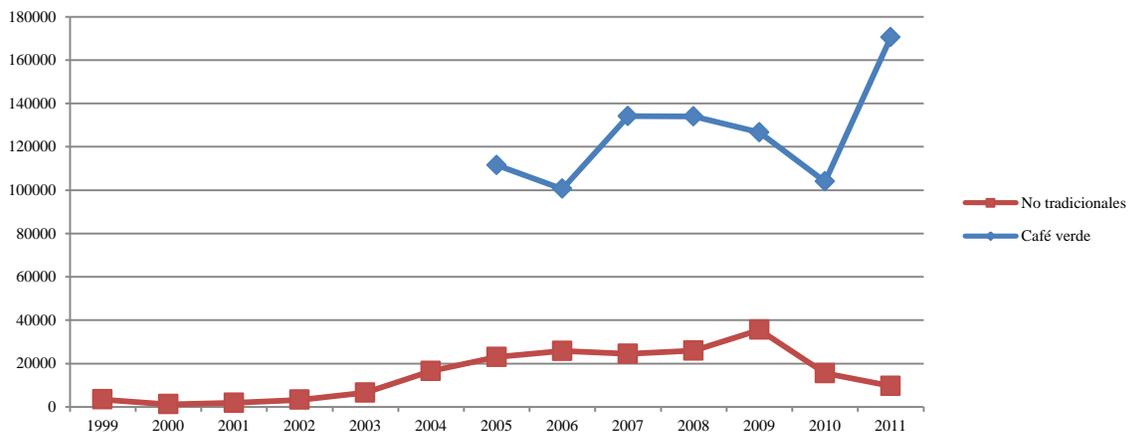
Gráficas elaboradas por el autor del presente trabajo de grado con información basada en: DANE y Banco de la República, Informe de coyuntura económica regional ICER - Quindío, últimos periodos de cada año señalado.

Anexo 15. Cuadro: Escalafón de competitividad por Departamentos 2009.

Factores de competitividad	2000	2004	2006	2009	Puesto 2009	Calificación 2009
Global	Alto	Medio Alto	Medio Alto	Alto	9/30	56,5
Fortaleza de la Economía	Bajo	Bajo	Bajo	Medio Bajo	16/30	44,9
Infraestructura	Líder	Líder	Líder	Extra Líder	2/30	83,4
Capital humano	Líder	Alto	Líder	Alto	8/30	67,5
Ciencia y Tecnología	Colero	Bajo	Bajo	Colero Inferior	16/30	18,5
Finanzas y Gestión Públicas	Medio Alto	Medio Bajo	Medio Bajo	Alto	7/30	76,9
Medio Ambiente	n/a	n/a	n/a	Medio Bajo	14/30	52,7

Fuente: CEPAL, escalafón de competitividad por Departamentos 2009 (Ramírez y Parra 2010)

Anexo 16. Gráfica: Exportaciones de café en el Quindío en valor FOB⁴²



Gráfica elaborada por el autor del presente trabajo de grado con información basada en: DANE y Banco de la República, Informe de coyuntura económica regional ICER - Quindío, últimos periodos de cada año señalado.

Anexo 17. Ampliación: Tipologías de política pública.

Al basarse en algunas de las tipologías de políticas públicas que presenta el profesor Velásquez, la política que motivo la formulación e implementación de la Ley 608 de 2000 puede clasificarse así (Velásquez, 2009-1, págs. 184-187):

- La PP fue de carácter Nacional por los organismos que la promovieron (Congreso y Presidencia), sin embargo, estaba destinada a atender un problema regional, y hacia una diferenciación por departamentos, dando prevalencia al Quindío por haber sido la zona más afectada por el terremoto. Así mismo, a nivel local se usó la Ley Quimbaya como marco para que las políticas locales y reglamentaciones se adecuaran al sentido de la Ley.
- Aunque la Ley era concreta con respecto a los mecanismo creados

⁴² Valor de Mercado de las exportaciones de mercancías y otros bienes, en las aduanas fronterizas de un país incluidos todos los costos de transporte de los bienes, los derechos de exportación y el costo de colocar los bienes en el medio de transporte utilizado, a menos que este último costo corra a cargo del transportista.

para fomentar la creación de nuevas empresas y de recolección fiscal, la política pública que la motiva es difusa pues los actores estaban más preocupados por legislar antes de que se vencieran los términos para darle continuidad a los decretos emitidos durante el estado de excepción que por diagnosticar un problema complejo y plantear una visión estratégica que permitiera su solución.

No hay documentos de política pública especialmente producidos, lo que hay es un proyecto de Ley con una exposición de motivos y articulado inicial que se va desarticulando y reduciendo los objetivos acordes a los mecanismos que desde el Gobierno se presentaban como factibles de aplicar y principalmente de financiar.

Entonces, el instrumento que inicialmente se había planteado fue reducido a una herramienta general, cuyo éxito dependía de otros factores, algunos de los cuales fueron contemplados en el proyecto de Ley, pero que no se incluyeron en lo que finalmente fue aprobado. Estos resultados han sido presentados en el primer capítulo y su análisis se realizará en el tercero

- En cuanto al tiempo de permanencia, es una PP que superaba la vigencia de varios periodos Presidenciales, sin embargo, la falta de coherencia entre el Gobierno y el Legislativo que crean la Ley Quimbaya, y la no continuidad de la política por parte del Gobierno siguiente, hace que Leyes posteriores eliminen la ventaja comparativa que creaba la Ley 608 de 2000⁴³, condición que clasifica a la PP por su periodo como, una política de gobierno y no de Estado.

- La Ley que fue finalmente sancionada y promulgada, dista de los puntos discutidos y aprobados en el Congreso, con lo cual se señala una cooptación del Ejecutivo al Legislativo, lo que claramente identifica su tipología en cuanto al tipo de acuerdo societal como de dominación (Velásquez, 2009-1, págs. 182-184). Sin embargo esto no permite inferir que la Ley Quimbaya haya sido deplorable.

⁴³ Aunque los beneficios tributarios para las empresas que se acogieron a la Ley Quimbaya se extienden hasta el 2010 o hasta el 2015, según el caso, desde el 2005 existe la Ley de zona franca que otorga beneficios similares, y desde el 2010 dichos beneficios también los ofrece la Ley del primer empleo; dos circunstancias que le restan impacto a la política y demuestran como las autoridades van desmontando sus herramientas de fomento.

- La naturaleza de la PP puede clasificarse como material, ya que recaudaba fondos para otorgar recursos tangibles al proceso de reconstrucción, y una ventaja comparativa para las empresas constituidas. La política careció de un componente simbólico y de instrumentos que buscaran el cambio de valores y la generación de capital social para el desarrollo de la región.

- La Ley supone que el Estado deja de percibir el impuesto de renta de las empresas constituidas en la zona delimitada, y direcciona el recaudo del impuesto sobre las transacciones financieras (2x1000) para costear la reconstrucción de la zona; estos dos factores permiten identificar elementos redistributivos en la Ley finalmente aprobada.

- La política puede definirse como substantiva, que se refiere a algo que el gobierno intenta proveer con la ley, es decir ventajas comparativas a la zona afectada, para que los inversionistas decidieran crear nuevas empresas en la región. Por el contrario, no tiene componentes procedimentales en el sentido de establecer quién y cómo cumple los objetivos o la manera como encajan todos los instrumentos en un estrategia de mediano y largo plazo. Si bien el proyecto buscaba abarcar esos objetivos más amplios, procedimientos y los organismos encargados, el texto final se limitó a unos pocos aspectos.

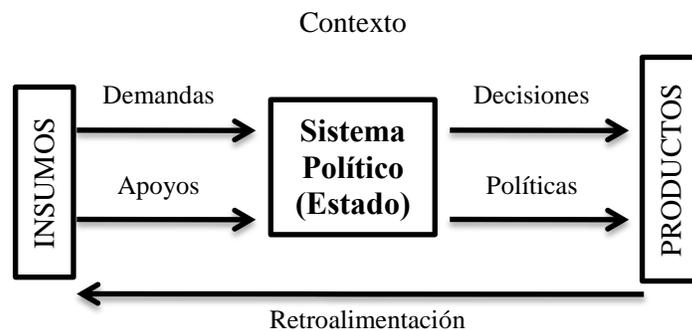
- Ahora, al analizar el interés que buscaba materializar, la política era de carácter virtuoso, ya que intentaba atender las necesidades colectivas de una población afectada por un fenómeno natural. Sin embargo como se ha visto, se pudo haber hecho más, por lo que el instrumento normativo que quedó, sólo otorgaba unos incentivos para la recuperación económica por medio del fomento al sector privado, de nuevas empresas.

- En el proceso de formulación de la Ley, intervinieron diferentes involucrados locales, legisladores y el Gobierno. Esto hace que su formación haya sido algo compleja por el número de actores que intervinieron en su discusión y aprobación. Sin embargo, no es fácil reconocer la política que motiva la Ley, pues la Ley es la extensión de una serie de instrumentos creados bajo una situación específica de emergencia, de manera que al momento de plantearse el problema se

reconoce como complejo, por los diversos factores que intervenían en la recuperación física, económica y social.

De manera que después de las medidas iniciales, la PP se termina reduciendo y se vuelve difusa, pues no reconoce el nivel de complejidad del problema, con lo cual se puede suponer que si la política hubiera sido mejor, hubiera sido más compleja y hubiese enfrentado dicha complejidad.

Anexo 18. Modelo de caja negra de Easton



Fuente: (Losada y Casas 2008, pág. 233)