

2010

# “DIAGNÓSTICO DEL ESTADO DEL ARTE DE LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL VALLE DEL CAUCA”



**Centro Nacional  
de Productividad**  
C O L O M B I A  
Producimos Resultados



**RESUMEN EJECUTIVO  
AGOSTO 2010**

# TABLA DE CONTENIDO

	pág.
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
1.1. El Plan Maestro 2003-2015: apuesta estratégica para el desarrollo integral del Valle del Cauca .....	9
1.2. La actualización del Plan Maestro 2003/2015: avances al 2010.....	12
1.3. Una época de cambio e incertidumbre en el orden mundial.....	13
1.4. El contexto nacional: una fase de transición en la evolución económica y social de Colombia.....	17
<b>2. DIAGNÓSTICO DEL EJE ECONÓMICO.....</b>	<b>23</b>
2.1. El árbol del problema formulado en el Plan Maestro .....	23
2.2. Avances y resultados: recuperación y crecimiento con bajo dinamismo.....	25
2.3. Empleo: crecimiento con baja calidad.....	30
2.4. Distribución del ingreso, equidad: sin modificación significativa.....	30
2.5. Competitividad, ciencia y tecnología: limitados avances.....	31
2.6. Factores críticos, hechos portadores de futuro y retos.....	33
2.7. Tendencias pesadas: baja dinámica de cambio y transformación de la estructura productiva y de logro de atributos de competitividad sistémica.....	35
2.8. Factores de cambio y tendencias emergentes.....	36
2.9. Hechos portadores de futuro y factores de ruptura.....	37
2.10. Los Retos.....	37
<b>3. EJE SOCIAL.....</b>	<b>39</b>
3.1. El árbol del problema formulado en el Plan Maestro.....	39
3.2. Avances parciales en la superación de la exclusión social.....	40
3.3. Cambio demográfico en el Valle del Cauca.....	42
3.4. La Educación como factor de formación de capital humano: avances, pero no suficientes para romper barreras estructurales de la exclusión .....	42
3.5. Aumento en las coberturas de Salud y lentos avances en perfiles de morbi-mortalidad.....	46
3.6. Acceso a la seguridad social.....	47

3.7	Hábitat: menos déficit cualitativo y permanencia del déficit cuantitativo.....	48
3.8	Acceso a servicios públicos: amplia cobertura en área urbana y deficiencias en el sector rural.....	49
3.9	Seguridad alimentaria: en búsqueda de la vocación agrícola de la región.....	49
3.10	La dimensión de los valores culturales del territorio: logros y potencialidades..	50
3.11	Síntesis sobre los factores y tendencias pesadas que determinan los limitados avances en el Eje – Social.....	51
3.12	Retos.....	56
4.	<b>EJE TERRITORIAL (DIMENSIONES FÍSICO – BIÓTICA Y FUNCIONAL)</b> .....	58
4.1.	Introducción.....	58
4.2	El Eje territorial en el Plan maestro 2003 – 2015.....	58
4.3	Limitados Avances en las estrategias y objetivos del plan maestro 2003-2015	59
4.3.1	Transformar las ventajas comparativas en competitivas: lento avance.....	61
4.3.2	Arraigo e identidad con el territorio: avance parcial.....	67
4.3.3	Aprovechamiento y uso sostenible del territorio y los recursos: estancamiento y retrocesos.....	68
4.4	Evolución del problema: o el mantenimiento de las dinámicas y tendencias pesadas .....	72
4.5.	Factores de cambio y tendencias emergentes.....	73
4.6	Hechos portadores de futuro y factores de ruptura.....	74
4.7	Los Retos.....	75
5.	<b>EJE DE GOBERNABILIDAD, FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y CAPITAL SOCIAL</b> .....	77
5.1.	Recuperar la legitimidad del sistema político y por ende la gobernabilidad democrática : tarea a mitad de camino .....	79
5.2.	Agenda, Pactos y programas, articulación institucional y social: la debilidad del liderazgo público.....	84
5.3	La débil capacidad institucional y de gestión pública: obstáculo a la gobernabilidad democrática y al liderazgo público.....	86
5.4	Permanencia de la debilidad estructural en las finanzas territoriales.....	88

5.5	Fortalecimiento de la participación y el capital social de la región: la llave maestra extraviada.....	92
5.6	Nuevo Árbol de Problemas: la permanencia de la problemática de Gobernabilidad.....	93
5.7	Tendencias pesadas.....	94
5.8	Factores de cambios y tendencias emergentes.....	96
5.9	Retos del Eje Institucional y de Gobernabilidad.....	97
6.	<b>SÍNTESIS DE AVANCE EN EL MACRO PROBLEMA REGIONAL.....</b>	<b>98</b>
6.1	Limitados avances y permanencia del macro problema regional.....	98
6.2	Carácter complejo y sistémico de la problemática del desarrollo territorial.....	100
6.3	Factores de Cambio y Tendencias emergentes.....	104
6.4	Hechos portadores de futuro y factores de ruptura.....	105
6.5	Recomendaciones y conclusión final.....	106
7.	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>109</b>

## ÍNDICE DE DIAGRAMAS

	pág.
Diagrama 1 Eje Económico- Árbol de problemas: Plan Maestro 2003.....	23
Diagrama 2 Árbol de problemas: reformulado del eje económico del plan maestro (2003-2015) al 2010.....	34
Diagrama 3 Plan Maestro 2003-2015 - Árbol del problema – Eje Social.....	39
Diagrama 4 Árbol del problema Eje Social Plan Maestro – actualizado.....	53
Diagrama 5 Matriz del Eje Territorial (Ejes Físico – Biótico y Funcional) Plan Maestro 2003.....	59
Diagrama 6 Matriz del eje territorial (físico – Biótico y Funcional) Actualizado 2010.....	72
Diagrama 7 Árbol del problema - Eje de gobernabilidad, democracia, Organizaciones sociales y fortalecimiento institucional - Plan Maestro (2003-2015).....	78
Diagrama 8 Plan Maestro 2003-2015 – Eje de Gobernabilidad - Árbol del Problema Actualizado.....	94
Diagrama 9 Árbol del Macroproblema- Plan Maestro 2003 -2015.....	99
Diagrama 10 Plan Maestro 2010-2015. Árbol del Macoproblema actualizado 2010....	108

## ÍNDICE DE CUADROS

		pág.
Cuadro 1	Ranking de competitividad internacional.....	19
Cuadro 2	Indicadores demográficos Colombia y Valle del Cauca (Tasa por mil habitantes).....	21
Cuadro 3	Plan Maestro 2003-2015: Síntesis de avances identificados al 2010...	26
Cuadro 4	Dinámica de crecimiento por departamentos (1990-2007).....	27
Cuadro 5	Valle del Cauca. Crecimiento del Valor Agregado (Pesos Año 2000)	28
Cuadro 6	Comparativo de intensidad de exportación en diferentes países y total para el Valle del Cauca, 2009 principalmente.....	29
Cuadro 7	Tasa de subempleo Colombia, Cali, Medellín, Bogotá, 2001-2009.....	30
Cuadro 8	Valle del Cauca - Brechas relevantes de competitividad.....	33
Cuadro 9	Eje social Plan Maestro 2003 – 2015 - Resúmenes de avance al 2010....	40
Cuadro 10	NBI en municipios y Valle del Cauca, 1993 y 2005.....	42
Cuadro 11	Porcentaje de colegios oficiales y privados en categoría de desempeño alta, superior y muy superior. departamentos de Colombia 2005-2009...	44
Cuadro 12	Indicadores demográficos para Colombia y departamentos, 2005-2010...	46
Cuadro 13	Cobertura de aseguramiento régimen subsidiado, contributivo y total, 2006-2009.....	48
Cuadro 14	Asignación per cápita (miles de pesos per cápita) del SGP, 2005 Valle del Cauca, algunas ciudades y departamentos.....	54
Cuadro 15	Eje territorial Plan Maestro 2003-2015 – Resumen de Avances al 2010...	60
Cuadro 16	Distribución de la población AMC y Resto. Valle del Cauca, 1993, 2003 y 2010.....	62
Cuadro 17	Eje de Gobernabilidad plan maestro 2003 – 2015 Resumen de avance al 2010.....	79

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

		pág.
Gráfico 1	Incidencia de la pobreza Colombia y departamentos, 2008-2009.....	18
Gráfico 2	Crecimiento del valor agregado Valle y Colombia., 2001-2009.....	25
Gráfico 3	Valle del Cauca. Balanza del comercio exterior.....	28
Gráfico 4	Colombia y Valle. Incidencia de la pobreza 2002 – 2009.....	41
Gráfico 5	Valle del Cauca. Tasa de escolaridad bruta por niveles educativos, 2002-2009.....	43
Gráfico 6	Valle del Cauca y Colombia. Historial ICFES 2003-2010.....	45
Gráfico 7	Índice de Transparencia Municipal municipios del Valle del Cauca 2005-2008.....	82
Gráfico 8	Valle del Cauca. Homicidios, delitos y hurtos, 2002-2009.....	83
Gráfico 9	Índice de Desempeño Municipal y sus componentes. Promedio de los municipios del Valle del Cauca 2004-2008.....	87
Gráfico 10	Valle del Cauca. Indicadores de Finanzas Públicas departamentales.....	88
Gráfico 11	Índice de Desempeño Fiscal en los municipios del Valle del Cauca, 2004,2007 y 2009.....	89
Gráfico 12	Índice de Desempeño Fiscal en ciudades capitales de Colombia, 2004-2007.....	90
Gráfico 13	Ingresos tributarios per cápita municipios del Valle del Cauca por categoría, 2008.....	91

## ÍNDICE DE MAPAS

	pág.
Mapa 1. Valle del Cauca distribución de la población .....	63
Mapa 2. Valle del Cauca – proyectos de infraestructura vial en construcción....	65

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 El Plan Maestro 2003-2015: apuesta estratégica para el desarrollo integral del Valle del Cauca

En el año 2002, el Gobierno Departamental con la conducción técnica de la Secretaría de Planeación promovió la construcción del “Plan Maestro de Desarrollo Integral, Sostenible y Prospectivo al 2015”, ejercicio realizado bajo el enfoque de la prospectiva territorial y con base en una metodología que incluía “una meticulosa preparación de insumos para el debate y un amplio espectro de métodos y momentos para recoger la expresión de los múltiples actores” a través de un sistemático proceso de consulta, debate y análisis estructurado. Con la participación de actores del desarrollo regional y de expertos se aplicó una “metodología de escenarios que permitirán analizar los contextos actuales y tendenciales a efecto de proponer una orientación estratégica que haga probable el escenario deseado”. El análisis y la valoración del contexto internacional, de los retos y amenazas que del mismo se derivaban y de la “crisis coyuntural” del país y el Valle del Cauca en los inicios del Siglo XXI, justificaron *“la necesidad sentida de generar un nuevo pacto social, como también de proveer a la región de un gran proyecto político regional de visión compartida que contenga el compromiso y la solidaridad de los vallecaucanos para que sea su carta de navegación en el largo plazo”*. En consecuencia el Plan se concibió y realizó como un proceso de construcción colectiva, que convocó al conjunto de actores del desarrollo regional e implicó una amplia movilización institucional, social e intelectual con diferentes niveles de consulta e involucramiento de esos actores. Esta metodología participativa se basaba en un modelo de análisis de la problemática del desarrollo del Valle, **en forma de árbol de problemas o modelo causal** (causas y efectos), como momento de diagnóstico y base para identificar objetivos estratégicos y las apuestas de cambio. El ejercicio se realizó sobre cuatro dimensiones o Ejes del desarrollo de la región: 1) económico, 2) social, 3) territorial y 4) gobernabilidad e institucionalidad, y la articulación entre ellos como síntesis.

Las consideraciones entonces realizadas sobre el contexto han cambiado, tanto las referidas a la dimensión internacional, como las del contexto nacional; en cuanto a las primeras, han adquirido no sólo una relevancia mayor en términos cuantitativos y cualitativos sino mayor contundencia, las relacionadas con los impactos de la internacionalización y la globalización: “el cambio climático, las migraciones, las enfermedades, la pobreza, el tráfico de drogas, el desempleo y los deterioros del medio ambiente”<sup>1</sup>. En cuanto al contexto nacional en cambio, se superó la aguda crisis económica, social y política, vinculada esta última, principalmente a los impactos que entonces tenía el recrudecimiento de la violencia y el conflicto armado de finales de los noventa y primeros años del siglo XXI.

---

<sup>1</sup> Todas las referencias son tomadas del documento: “Un nuevo Modelo de Desarrollo: la Apuesta del Valle del Cauca. Plan Maestro Desarrollo Regional del Valle del Cauca al 2015: “PORQUE EL FUTURO SE CONSTRUYE HOY”, Secretaría de Planeación Departamental, 2003”.

Ante el cúmulo de retos y problemas identificados a través de la discusión y los ejercicios de análisis participativo se concluyó entonces que el Valle reclamaba: *“un verdadero cambio estructural - el gran acuerdo social - como condición para su crecimiento y desarrollo en este nuevo siglo, pensando en el progreso de cada comunidad y de cada vallecaucano en particular. El Plan Maestro de Desarrollo es ante todo una convocatoria ampliada para planear el futuro posible”*. Por su relevancia se señalan algunas de las razones que justificaron la propuesta del “nuevo modelo de desarrollo sostenible” construido en el 2002 y entregado a la opinión pública regional en septiembre del año 2003:

1. El entorno de la internacionalización de la economía y los desafíos que implicaba a escala global y para la región vallecaucana “el crecimiento poblacional, migraciones, pobreza, desempleo y tráfico de drogas, así como, procesos de deterioro del medio ambiente, que obligan a un replanteamiento del modelo de desarrollo”.
2. El “*agotamiento del modelo iniciado a comienzos del siglo XX, y la aguda crisis que atravesaba la región y el país*”, reflejadas en “*inestabilidad, vulnerabilidad y estancamiento económico que han afectado con rigor la base tradicional de la región perdiendo el dinamismo en sus sistemas de producción y competitividad*”, de tal forma que “*el desarrollo regional no responde a las necesidades de bienestar de la población, a las potencialidades existentes en su territorio y a los desafíos del entorno*” y en la “*exclusión social de amplios grupos poblacionales, aumento del desempleo y escasez de oportunidades para una vida digna*”. Como consecuencia de esto: “*el Valle reclama un verdadero cambio estructural como condición para su crecimiento y desarrollo en este nuevo siglo, pensando en el progreso de cada comunidad y de cada vallecaucano fundamentado en el desarrollo humano sostenible; porque las ventajas comparativas ya no son suficientes para generar un desarrollo sostenible. Son las ventajas competitivas que se dan sobre todo en asuntos intangibles como el conocimiento y la innovación tecnológica y científica, las que generan dicho desarrollo, por ello se deben orientar los esfuerzos de planificación y prospectiva a la construcción de la sociedad del conocimiento*”.
3. El deterioro de los valores del Valle del Cauca y de su “*base cultural, tecno educativa y productiva, lo que acentúa una profunda y creciente desconfianza entre los actores institucionales y afecta de manera directa la reconstrucción del tejido social para impulsar el desarrollo integral de la región*” y la “*débil gestión del territorio vallecaucano y su entorno*” no han logrado consolidar armónica y equilibradamente el uso de los recursos naturales, como consecuencia se requería “*construir una visión del Estado regional para el siglo XXI*”.

Se consideró además que: “*Este proceso debe ser continuo y permanente para lograr el cambio y la construcción social, imprimiéndole una dinámica que obedezca a las propuestas de un futuro deseable de la región, con planes y programas concretos, y que comprometa a las generaciones actuales y futuras en torno a la idea de hacer del Valle del Cauca una región que reconozca y aproveche su pluriétnia y su carácter multicultural, donde los individuos tengan condiciones para el desarrollo de sus proyectos de vida en un escenario económico de alto nivel competitivo*”.

En relación con los cuatro Ejes y los respectivos árboles de objetivos construidos se plantearon un conjunto de lineamientos de políticas, estrategias y objetivos:

**En lo económico:** *“lograr competitividad y sostenibilidad de la región por medio de una revolución productiva cuyos fines son: generar empleo, mejorar los ingresos, aumentar el ahorro y crear riqueza colectiva; convertir crecimiento en desarrollo fortaleciendo la capacidad de innovación, la investigación y desarrollo tecnológico; la inserción del departamento en el mundo, y a potenciar la plataforma exportadora; una mayor participación en la economía nacional y que grandes núcleos de población que se encuentran en la informalidad, hagan el paso a la economía formal, tanto en la áreas rurales como urbanas; impulsar y apoyar la economía social y solidaria, y al impulso de las pymes a conformar redes, bloques productivos, distritos industriales e impulsar procesos intersectoriales que busquen economías de escala, al impulso del turismo, de los corredores de seguridad y al aprovechamiento económico sostenible del medio ambiente”.*

**En lo social:** *“generar condiciones de equidad, cultura y desarrollo social sostenible para solucionar situaciones de exclusión social y de pobreza, y mejorar la calidad de vida; construir una gerencia social a la medida de las necesidades de la región; una revolución educativa y cultural con propósito universal en términos de equidad, cobertura, pertinencia y calidad que sea integral y de calidad internacional a fin de construir la sociedad del conocimiento; la educación, es el eje del desarrollo y el pivote en que se sustenta la viabilidad social del Plan Maestro; un sistema consolidado de protección social universal, solidario, integral y eficiente que genere las bases de un verdadero Estado de Bienestar; ejecución de programas de desarrollo rural campesino integrales y de acceso a activos productivos como capital, tierra y tecnología, para aprovechar la capacidad laboral y empresarial; fortalecer el capital social, y mejorar condiciones y programas para la atención a la población vulnerable”.*

**En lo territorial:** *“el fomento del desarrollo territorial, consolidar un sistema de información georeferenciado de planificación urbano-regional que fortalezca procesos de consolidación del sistema de ciudades, y el ordenamiento territorial, para lograr un equilibrio en el desarrollo de subregiones y municipios; la descentralización y la sub regionalización como factores claves para lograr el desarrollo equitativo, la autonomía , la toma de decisiones, y la planificación; la ampliación de la plataforma tecnológica”.*

**En lo político- administrativo:** *“cambiar la forma de hacer gobierno y gestión, el logro colectivo de mayores índices de gobernabilidad, la reconstrucción del tejido social, a promover la seguridad, la convivencia y la participación ciudadana; impulso de nuevas formas de organización social; aumento de los niveles de descentralización administrativa, política y fiscal, y a renovar y fortalecer las instituciones; recuperar la confianza social en las instituciones para promover la construcción de lo público, promover la ética del Estado , para construir ciudadanía con principios y valores, para construir nuevas formas de convivencia; lograr la legitimación del Estado y sus instituciones para mejorar la gobernabilidad democrática, tanto en el componente político como en el institucional para una construcción del Valle del Cauca al 2015”.*

La definición y puesta en marcha de las estrategias orientadas al logro de esos objetivos implicaban finalmente un **pacto marco**, y pactos concretos para avanzar en cada dimensión: *Por la educación, la ciencia y la tecnología; Pacto por el empleo, la productividad y la competitividad; Pacto por la democracia, la ética y la transparencia* y finalmente el *Pacto por el Agua*. Como resultado se preveía que el Valle del Cauca del Siglo XXI, se convertiría en una *“región ganadora; lo que implicaba ser identificada simultáneamente como: líder, equitativa, progresista, pujante, pacífica, innovadora, autónoma, competitiva, sostenible, moderna, emprendedora, inteligente, en línea, insertada en el mundo, social, solidaria y en armonía con el medio ambiente”*.

## **1.2. La actualización del Plan Maestro 2003/2015: avances al 2010**

Planeación Departamental, con el apoyo técnico del Centro Nacional de Productividad, de las Universidades Javeriana y la Universidad ICESI y la participación de varios expertos e investigadores de la Universidad del Valle, realizó durante el año 2010 un ejercicio de diagnóstico sobre el estado de avance del Plan Maestro 2003-2015 en los cuatro Ejes del Desarrollo Territorial. Como resultado se produjeron entonces un conjunto de Documentos Matrices de Cruces de Información (DMI) por Eje, sobre los cuales se realizaron análisis de la mano de expertos que hicieron recomendaciones lo cual generó los nuevos árboles de problemas por cada Eje; estos árboles fueron presentados y discutidos en talleres subregionales<sup>2</sup>. Posterior a esta etapa se inició un proceso de revisión y análisis de la información de los documentos y los talleres subregionales, la cual permitió la elaboración del presente documento. En este documento se presenta en primer lugar, como marco de referencia, unas consideraciones básicas sobre el contexto internacional y nacional, con el fin de identificar los principales retos, oportunidades y amenazas al desarrollo territorial integral. En segundo lugar, como aspecto central, una síntesis de los avances y la situación de los diferentes Ejes, la actualización de los árboles de problemas, la revisión de los problemas centrales, sus causas y consecuencias. También incluye una primera síntesis interpretativa sobre los principales cambios en las dimensiones relevantes de cada Eje, expresados en términos de avances, retrocesos o permanencias. Las valoraciones se realizan con base en la información disponible y validada por fuentes públicas o académicas respecto de los factores e indicadores centrales propios de cada Eje enunciados en el Plan Maestro, en algunos casos por la naturaleza de las variables se apoya en indicadores de tipo cualitativo. Finalmente, se enuncian los principales retos del presente período, que se derivan de la nueva conceptualización de los problemas, del análisis del contexto y de los talleres regionales; se trata de enunciados generales planteados como puntos de referencia para el diseño sistemático de propuestas y proyectos cuya construcción corresponde a la fase siguiente de la planeación territorial regional de largo plazo, referida conforme a la perspectiva nacional inicialmente al 2019 y más recientemente al 2032<sup>3</sup>. Finalmente se plantean algunas recomendaciones y conclusiones generales.

---

<sup>2</sup> Realizados entre los meses de julio a septiembre 2010, en Cartago, Tuluá, Palmira y Buenaventura, con participación de representantes de: los gremios, el sector académico, gobiernos locales y otras instituciones.

<sup>3</sup> Planeación Nacional puso en marcha desde el año 2004, el ejercicio Visión Colombia Segundo Centenario, 2019 orientado a construir un conjunto de propuestas de desarrollo de largo plazo, enfatizando en particular el desarrollo territorial. (DNP, 2010).

### 1.3 Una época de cambios e incertidumbres en el orden mundial

Vivimos una época de profundos cambios en el orden mundial, en la economía, la política, la tecnología y la cultura, que plantean retos, oportunidades e igualmente amenazas, a la economía y la sociedad regional y que determinan en buena parte el marco de referencia de la agenda de desarrollo que debe guiar los esfuerzos y la acción mancomunada del sector público, empresarios, políticos, académicos, organizaciones de la sociedad civil y la sociedad vallecaucana en general.

1. En primer lugar el afianzamiento del poder de la sociedad del conocimiento y la información, como factor central de los cambios económicos, sociales y culturales, sustentada en el **avance de las ciencias y la tecnología y su continua aplicación a la interpretación y solución de problemas de desarrollo e innovación en los procesos productivos, organizacionales, ambientales, institucionales y sociales**. Esto implica de una parte, que las ventajas y las diferencias entre naciones, regiones y empresas, los aumentos en la productividad y especialmente la competitividad, se relacionan en forma creciente con la capacidad de desarrollar y aplicar los conocimientos, en su sentido más integral, tanto a los procesos productivos y económicos, a la sostenibilidad, la gobernabilidad y al progreso integral de las sociedades. Se trata de un resultado sistémico, fruto de la cooperación e integración entre instituciones públicas, empresas, universidades y centros de investigación, sistemas de educación y formación integral, organizaciones sociales y especialmente, de un propósito y una visión compartida de la sociedad (Sebastián, 2007).

Así lo confirman diversos procesos verificados en los últimos 60 años, desde la propia recuperación de la Europa de la postguerra, el Japón y luego las economías del sudeste asiático (Corea, Taiwán, Malasia, Singapur) y más recientemente en los llamados milagros económicos de países como China, India, Brasil, Rusia y Finlandia, entre otros.

Representa una oportunidad, en tanto es un proceso al cual pueden acceder los países y las regiones, dada la apertura de canales y fuentes de difusión de la ciencia y la tecnología, así como el desarrollo de aprendizajes y aplicaciones, a partir de la consolidación de los atributos sistémicos de la sociedad del conocimiento y la innovación. Las amenazas provienen de la velocidad de los cambios y del hecho de que si la región y el país no se movilizan, y fortalecen las capacidades para desarrollar y potenciar su aplicación, permanecerá en condición subalterna y de rezago absoluto. De esta forma las asimetrías económicas y las distancias en productividad y competitividad respecto de los países más avanzados y de los emergentes, tenderán no sólo a aumentar, sino a traducirse en desigualdades profundas y en atraso endémico. Esto implica conforme lo señala la CEPAL (2004) que “en la medida que la tecnología determina la productividad potencial del conjunto de factores y por tanto la competitividad de las empresas, el ritmo de innovación constituye el vehículo mediante el cual el bienestar de un país se aproxima o se aparta del imperante en las áreas más desarrolladas del planeta, que pueden considerarse en la frontera tecnológica mundial o cercana a ella”.

2. En correspondencia con lo anterior ha continuado el proceso de globalización e integración entre las economías del mundo, en los aspectos comerciales, financieros, y

políticos. Pero la crisis de finales del año 2008, cuyos efectos se han prolongado en Estados Unidos y Europa hasta finales del año 2010, ha representado un remezón en el sistema y los paradigmas económicos, evidenciando fuertes tensiones en la evolución de la economía global y reafirmando la incertidumbre y vulnerabilidad como parte de sus rasgos, asunto con el cual tienen y tendrán que verse todos los países. El impulso y la ampliación del libre comercio no ha eliminado los bloques económicos ni las alianzas y asociaciones entre países, determinando mayores interdependencias e igualmente más complejidad en las relaciones internacionales. Los países más dinámicos y exitosos en este contexto han contado con visiones y agendas integrales de desarrollo de largo plazo, que implican “*desarrollo sostenible, equitativo y democrático, que se centre en aumentar el nivel de vida y no sólo el PIB medible*”, adecuada “*combinación de estado y mercado*”, clara definición de intereses nacionales estratégicos para: proyectarse, minimizar y protegerse de riesgos y amenazas, aprovechar sus ventajas comparativas y construir capacidades competitivas<sup>4</sup> (Stiglitz, 2006).

En este sentido, uno de los hechos más sobresalientes de la dinámica económica, política y tecnológica global actual, ha sido la fuerza y dinamismo de las llamadas economías emergentes (China, India, Rusia y Brasil) con las consecuencias en el “orden” económico mundial y por tanto en la consolidación de un mundo multipolar, con mayores tensiones. Se prevé que la China, que se convirtió en la segunda economía del mundo desplazando al Japón, se convertirá en unos años en la primera potencia económica, produciendo un impacto, aún mayor al actual, sobre la demanda de materias primas, alimentos y energía, con sus efectos sobre los precios y al mismo tiempo, en la oferta de productos y en unas mayores emisiones de gases de efecto invernadero y en los equilibrios geopolíticos. Como ya lo señalan diversos expertos, este país tendrá que pasar a una fase más centrada en atender su propio mercado interno y la sostenibilidad de su economía, lo cual podría cambiar las expectativas y los efectos de sus exportaciones e importaciones en el mundo. Se ha verificado así la previsión respecto del gran peso de la economía de los países de la cuenca del Pacífico en el Siglo XXI, reunidos en la APEC.<sup>5</sup>

En el caso de América Latina debe señalarse el surgimiento de UNASUR, que en su conjunto (por población, recursos, PIB) podría representar el cuarto o quinto bloque económico mundial, con la principal reserva de biodiversidad y recursos fundamentales para la sobrevivencia de la humanidad<sup>6</sup>. Para Colombia y el Valle del Cauca en particular,

---

<sup>4</sup> El premio Nobel de Economía, a partir de las experiencias más emblemáticas del Sudeste Asiático y de otras regiones, señala algunas claves de su éxito: gobernanza, liberalización “a un ritmo coherente con la capacidad de las economías de afrontar este proceso”, construcción de capital social, adecuados niveles de ahorro e inversión en capital humano y en sectores estratégicos, combinación estado y mercado sin amarrarse a “recetas” y más equidad. (Stiglitz, 2006)

<sup>5</sup> La APEC, está conformada por Australia, Brunei, Canadá, Chile, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Perú, Rusia, Singapur, Tailandia, Taiwán y Vietnam y representan cerca del 44% del comercio mundial.

<sup>6</sup> “La región dispone de elementos fundamentales para el futuro de la humanidad: (a) abundantes recursos energéticos renovables y no renovables; (b) grandes reservas minerales; (c) significativos manantiales de agua; (d) enorme potencial de producción de alimentos y (d) riquísima biodiversidad. Dispone además de un importante y diversificado parque industrial, Universidades y centros de investigación científica y tecnológica de excelencia. A diferencia de otras regiones, hay pocos litigios territoriales entre las naciones sudamericanas, todos ellos con grandes posibilidades de que sean resueltos por la vía de la negociación diplomática. América

en estos últimos años las economías de Sur América han aumentado su importancia como destino de sus exportaciones (un poco más del 50% en el 2010) superando la tradicional concentración del comercio exterior con los Estados Unidos. También ha venido creciendo la importancia del comercio con China, con un balance ampliamente favorable a esa potencia económica, lo que plantea el reto de identificación y ampliación de exportaciones a ese país.

3. Se trata de un conjunto de cambios geopolíticos con efectos en las finanzas, el comercio y la política mundial, que puede representar una oportunidad para la región y el país, en razón a la diversificación de mercados y contrapartes económicas en la economía mundial y global y a los cambios de las relaciones internacionales. De esta forma la identificación de sectores y la promoción de mercados en los cuales es posible la diversificación y la inserción, debe hacer parte de una estrategia de desarrollo nacional y regional integral, que demanda también una política internacional<sup>7</sup> apropiada para enfrentar el conjunto de retos económicos, tecnológicos, ambientales y políticos derivados de la globalización. Todo en dirección a aprovechar las oportunidades, insertarse en la economía global, preservar la identidad y sostenibilidad como sociedad democrática.

Esto significa simultáneamente estrategias de incremento de la productividad y la competitividad, bajo modelos sostenibles e incluyentes del conjunto de la nación, la región y sus habitantes. Una estrategia en esa dirección es imperativa además porque como resultado de la crisis de estos años y la fuerza de las economías emergentes, la Unión Europea y Estados Unidos se verán abocadas a recuperar la competitividad de sus economías por medio de fuertes políticas de ajustes y diversas estrategias: subsidios y crédito barato a sus productores, políticas devaluacionistas y proteccionistas, que parecen destinadas a permanecer, con su efecto sobre los intercambios comerciales. Esta circunstancia implica un reto y una amenaza a la dinámica de las exportaciones de la economía regional y nacional, y la necesidad de fortalecer estrategias integrales de mejoramiento de la competitividad para lograr mayor productividad, diversificación de la oferta y sostenibilidad general de la economía frente a las amenazas internacionales. Como lo señalan diversos expertos, implica prestar más atención a las propias oportunidades de crecimiento de los mercados nacionales.

4. Como consecuencia de la crisis en los principales países de destino de los colombianos (España, USA) han resurgido políticas anti-inmigratorias y tendencias xenofóbicas, con el consecuente freno a la emigración de colombianos y colombianas, que en el pasado se constituyó en un elemento de amortiguación de las presiones en el mercado laboral de la región y el país, y en una importante fuente de divisas vía las remesas de los nacionales. Esto implica un reto adicional en el ofrecimiento de oportunidades laborales para una población gradualmente más educada y cuya motivación fundamental a la migración ha sido la búsqueda de oportunidades en el exterior.

---

del Sur es una zona de paz, libre de manifestaciones de intolerancia política, ideológica o religiosa". (UNASUR, 2009)

<sup>7</sup> De esto se deriva la exigencia de un marco claro de principios de política internacional (autodeterminación, soberanía, multilateralismo, reciprocidad) y de apuestas estratégicas relacionadas con la defensa y el posicionamiento de la agenda de prioridades nacionales.

5. Existen suficientes evidencias sobre el cambio climático y sus impactos en la economía y la seguridad humana global; si bien parece estar en sus inicios, conforme a las previsiones las áreas más vulnerables corresponden a las regiones más pobres del planeta y a amplias áreas costeras (PNUD, 2007)<sup>8</sup>, entre las cuales se encuentra la región Pacífico, el Valle y Colombia, como lo ha evidenciado el devastador impacto del ciclo invernal que ha iniciado en el segundo semestre del 2010. Simultáneamente con esta amenaza global, ha crecido la importancia y la valoración de la biodiversidad y de la disponibilidad de recursos naturales renovables precisamente amenazados por la explotación descontrolada y desenfrenada, recursos fundamentales para la sostenibilidad y la sobrevivencia colectivas. Se derivan de lo anterior, importantes retos y amenazas para una región privilegiada por su ubicación geográfica y su biodiversidad e igualmente una oportunidad por el crecimiento de los mercados verdes, el valor creciente de: la biodiversidad, la disponibilidad de agua y suelos agrícolas cultivables. La puesta en marcha de estrategias para enfrentar los impactos múltiples del cambio climático no admiten aplazamientos o medidas paliativas y pasaron de ser simples promesas a ser una prioridad y una responsabilidad pública y colectiva, de cada país, región y de actores públicos, privados y de todos los ciudadanos. En medio de muchas dificultades se abre paso a la adopción de compromisos globales de control y disminución de las emisiones de gases invernaderos, la protección y preservación del medio ambiente y la vida natural, la búsqueda y producción de energías limpias<sup>9</sup>.

6. Diversos pensadores del mundo occidental han señalado el multiculturalismo y el reconocimiento de la diversidad como uno de los fundamentos de la convivencia en el plano internacional y nacional, no obstante, se han hecho evidentes las tensiones y conflictos, propiciados por el resurgimiento de diversos fundamentalismos y prácticas excluyentes, que originan nuevos enfrentamientos entre, y en países y a escala internacional. Este tipo de tensiones y conflictos se dan en menor medida en América Latina, donde la riqueza y diversidad cultural operan como valor y condición para comunicarse y establecer relaciones no sólo económicas sino culturales y de cooperación entre nuestros países y construir procesos de integración y fortalecimiento mutuo. En una perspectiva nacional y regional cobran mayor vigencia la promoción de la cultura y las políticas de reconocimiento y valoración de la diversidad, orientadas a superar toda forma de exclusión no sólo étnica sino social y de género.

7. Acabada la “guerra fría” y luego de veinte años de la caída del “muro de Berlín” han surgido nuevos conflictos internacionales y nacionales, y complejas problemáticas de seguridad global y a escala de subregiones y países, en las cuales se expresan fenómenos como el terrorismo y otras formas de criminalidad transnacional (narcotráfico, trata de personas, tráfico de armas, de especies y divisas entre otras), que representan una amenaza

---

<sup>8</sup> El Informe del PNUD plantea seis mecanismos claves a través de los cuales el cambio climático afectará de manera desproporcionada a los países caracterizados por los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad: afectación de la producción agrícola y seguridad alimentaria, estrés por falta de seguridad e inseguridad de agua, Aumento en el nivel del mar y exposición a desastres meteorológicos, ecosistemas y vulnerabilidad, riesgos en la salud humana y desplazamiento de millones de personas desde zonas costeras y bajo productos de inundaciones y tormentas tropicales.

<sup>9</sup> Estos son algunos puntos en discusión en la última Cumbre sobre Cambio Climático realizada en México a finales del 2010.

para la estabilidad, la paz y la convivencia a escala global. En un mundo con flujos crecientes de turismo, intercambio cultural y económico, que implican la movilidad de las personas, las condiciones de seguridad y protección han adquirido particular relevancia como otro factor clave de competitividad de las regiones y los países, y de atracción de inversiones y relaciones internacionales. En este sentido, la continuidad de problemáticas como el narcotráfico y la extensión de fenómenos de inseguridad en buena parte del territorio nacional y regional, debilitan su imagen y el posicionamiento internacional, representando una pérdida de oportunidades.

#### **1.4 El contexto nacional: una fase de transición en la evolución económica y social de Colombia**

Cumplidos 20 años del inicio de la apertura económica y de la aplicación de políticas de liberalización y flexibilización, la economía colombiana y la vallecaucana en particular han sufrido un significativo proceso de transformación en el que se evidencian avances, como la diversificación de exportaciones, la atracción de inversión extranjera, la modernización y sostenibilidad de algunos sectores industriales y de servicios, y la apertura de nuevos mercados, no obstante, el modelo evidencia también tensiones o limitaciones para lograr un desarrollo más dinámico, sostenido, sostenible e incluyente, entre los cuales se pueden señalar:

La transformación productiva ha sufrido una rápida y anticipada *terciarización*<sup>10</sup> de la economía y la pérdida de importancia de los sectores primarios y secundarios. Esta situación ha sido acompañada con crecimiento de sectores de baja productividad y el predominio a escala nacional de la informalidad (58,3%) y el subempleo (40%), con el hecho adicional que en los últimos años hay una disociación entre los logros en crecimiento y la generación de empleos de calidad (Uribe, 2010). Las grandes inversiones (extranjeras y nacionales) se centran en el sector extractivo y en los servicios, con pocos impactos en el incremento de empleos de calidad y en el fortalecimiento de las capacidades competitivas generales de la economía. El limitado ritmo de diversificación y crecimiento de las exportaciones no ha permitido superar el déficit de la balanza de pagos, en gran medida por limitaciones estructurales del modelo y la mayor elasticidad en el crecimiento de las importaciones, que si bien se ha visto compensado por el crecimiento de inversión extranjera, plantea problemas de sostenibilidad en el largo plazo (Cimoli, 2005).

2. En lugar de convergencia en los indicadores de desarrollo, como expresión de progreso con equidad, se mantienen los desequilibrios entre regiones (Bogotá, que se distancia del resto, Medellín y Cali siguen concentrando los mayores beneficios del crecimiento económico), entre áreas urbanas y rurales (en estas últimas, con pobreza cercana al 75%) y entre grupos sociales y étnicos. En efecto, a pesar de algunos logros de años recientes, amplios sectores de población están en condición de pobreza (45% población) o han visto

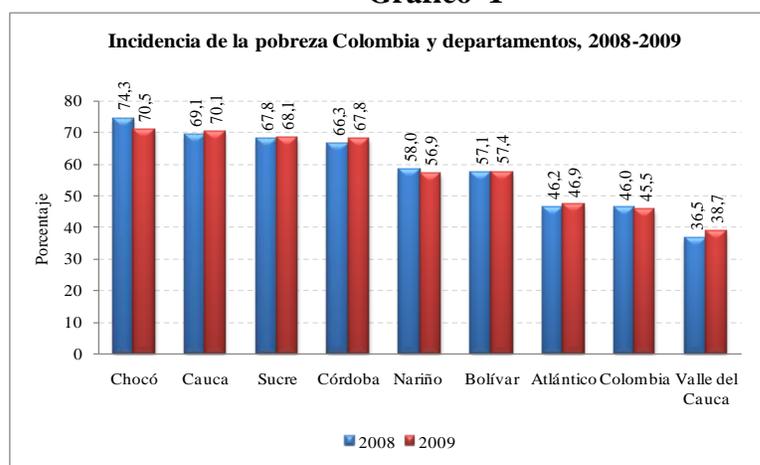
---

<sup>10</sup> La *terciarización* es una transformación económica y social que afecta a los países que han pasado fases de desarrollo industrial y consiste en que el valor agregado y la población ocupada en el sector terciario (servicios) pasa a ser más importante que la del sector secundario (industria). Además, la forma de trabajo propia de este sector se expande por todos los demás, *terciarizándolos* a su vez.

incrementar su vulnerabilidad<sup>11</sup>. Por otra parte, se mantiene el patrón de concentración del ingreso y la riqueza (Gini, 0.58 - MESEP, 2009 - y del 0.52 con subsidios) considerándose a Colombia como el cuarto país en América Latina con mayor concentración del ingreso<sup>12</sup> (Ferranti et al, 2005:270). En el Sur-Occidente del país se reproduce esta situación, permaneciendo el Valle del Cauca como el departamento con los mejores logros en desarrollo económico y social respecto de Cauca, Nariño y el Chocó, que a nivel nacional se encuentran en condición de rezago absoluto (Ver Gráfico 1).

También en el ámbito regional se evidencian disparidades en las condiciones y logros del desarrollo económico y social lo que se expresa en las distancias en los indicadores de desarrollo entre regiones (pobreza, NBI, IDH) en las capacidades económicas (empleo, activos productivos y disponibilidad de crédito. (PNUD, 2008).

**Gráfico 1**



Fuente: MESEP

3. En años recientes se evidencia un mejoramiento general de la economía, superando la aguda tendencia recesiva y el estancamiento de los últimos años del siglo XX y primeros del XXI, no obstante el crecimiento de la economía colombiana, ha estado por debajo de lo logrado por otros países de la región, como Brasil, Perú, Chile y Argentina. Se han producido también mejoras en productividad de la economía nacional, pero se observan dificultades para lograr un salto significativo en la competitividad sistémica que como indican diferentes trabajos es un atributo no sólo de las empresas singulares sino de las

<sup>11</sup> La formación de una clase media, entre los años 60 y 80, se consideró como una de las fortalezas de Colombia, y de otros países de América Latina, pero hay evidencias de su debilitamiento y condición de vulnerabilidad: no aplican para políticas de subsidios y la inestabilidad económica viene afectándolos en forma amplia. “En el caso de Colombia, la participación de esa clase media se ha estancado en cerca de un tercio del total. De allí la importancia de ganarle la batalla al desempleo estructural (12%) y a la informalidad laboral” (La República 29-09-2010)

<sup>12</sup> Según Ferranti, el Gini de Colombia sólo es superado por Brasil, Bolivia y Guatemala.

regiones y las naciones<sup>13</sup>, relacionado con la construcción y ofrecimiento simultáneo de: capacidad institucional, estabilidad en las reglas, transparencia y seguridad; entorno de innovación soportado por el desarrollo de la ciencia y la tecnología, su aplicación a la solución de problemas productivos, disponibilidad de talento humano con altos niveles de formación y cualificación; e infraestructura de movilidad y comunicaciones. En efecto, a pesar de las previsiones y que sobre este reto se han planteado desde el sector público políticas y acciones estratégicas como la Agenda Interna para la Competitividad y Productividad<sup>14</sup>, el país, conforme a diferentes mediciones e indicadores continúa rezagado en aspectos fundamentales: capital humano, transparencia<sup>15</sup>, ciencia, tecnología e innovación e infraestructura<sup>16</sup>. (Cuadro 1)

**Cuadro 1**  
**Ranking de competitividad internacional**

País	Posición	Indicador
Singapur	1	100
EEUU	3	99.0
Canadá	7	90.4
China	18	80.1
Corea	23	76.2
Chile	28	69.6
España	36	58.7
Brasil	38	56.5
Colombia	45	53.8
México	47	51.4

Fuente: IMD WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK 2010

<sup>13</sup> Constituida por cuatro niveles (meta, macro, meso y micro) “siendo en el nivel meta donde se examinan factores tales como la capacidad de una sociedad para la integración y la estrategia, mientras que en el nivel meso se estudia la formación de un entorno capaz de fomentar, complementar y multiplicar los esfuerzos al nivel de la empresa”; el “**contexto macro** que ejerce una presión de performance sobre las empresas, y un **nivel meso** estructurado donde el Estado y los actores sociales desarrollan políticas de apoyo específico, fomentan la formación de estructuras y articulan los procesos de aprendizaje a nivel de la sociedad, un gran número de empresas situadas en el **nivel micro** que buscan simultáneamente la eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, estando muchas de ellas articuladas en redes de colaboración mutua”. **Klaus Esser / Wolfgang Hillebrand / Dirk Messner / Jörg Meyer-Stamer: Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política** Revista de la CEPAL, Santiago 1996, No. 59, pág. 39 - 52

<sup>14</sup> La Agenda estuvo definida por cuatro dimensiones: a) la sectorial b) la transversal, que involucra proyectos o iniciativas que afectan a toda la actividad productiva como sería el desarrollo institucional, ciencia y tecnología, formación de capital humano, información, infraestructura, medio ambiente, entre otros; c) la regional, y d) la temporal que indica que éste es un proceso dinámico en el cual se involucran acciones a ejecutar en el corto, mediano y largo plazo (Conpes 3297).

<sup>15</sup> “Según el Informe del Foro Mundial, este factor es el más problemático para hacer negocios en Colombia. No es la única señal: el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2010, .se sigue deteriorando y Colombia aparece con una calificación de 3,5 en una escala de 1 a 10 y ocupa el puesto 78 entre 178 países” Revista Dinero No.361, Octubre de 2010, pág. 41.

<sup>16</sup> En estos indicadores el país está relegado y el Valle aparece superado por Bogotá, Antioquia y en algunos aspectos por otros departamentos (área cafetera y Santander)

El retraso en los componentes básicos de los indicadores de competitividad señala un reto y un tema central de atención a nivel nacional y especialmente regional, en un contexto internacional que demanda incremento en las productividades y por tanto en la competitividad y en momentos cuando entrarán en vigencia nuevos Tratados de Libre Comercio, con la Unión Europea, Canadá, y en perspectiva con los Estados Unidos.

4. El importante esfuerzo y los logros de la política de seguridad democrática en el combate y el debilitamiento de actores ilegales, en particular de la subversión y la desmovilización de las cúpulas e importantes contingentes del paramilitarismo, han significado logros en confianza, mejor clima de negocios y la circulación de personas, de bienes y servicios en el territorio. Pero la permanencia de la problemática de seguridad urbana y la persistencia de complejos fenómenos de criminalidad organizada, del narcotráfico y la emergencia de nuevas bandas criminales (Bacrim) continúan teniendo importantes y perversos efectos institucionales, económicos y sociales. En efecto, deterioran la calidad de vida y la confianza en las autoridades y la justicia, desestimulan la inversión, debilitan la gobernabilidad especialmente en los ámbitos regionales y locales, donde apuntan al control y cooptación del Estado y sus instituciones, imponiendo la lógica de control mafioso en los negocios, las actividades económicas e institucionales donde tienen influencia.

5. Uno de los grandes logros de los últimos 25 años, impulsado por la descentralización ha sido el estímulo a la autonomía relativa de los territorios para el autogobierno y el impulso de acciones de desarrollo integral, construyendo mayores capacidades locales y territoriales para la planeación, la promoción y gestión del desarrollo. Proceso en el cual Colombia fue pionera en América Latina, no obstante, por razones complejas (institucionales, políticas y económicas) los logros por subregiones han sido disímiles (Restrepo, 2007). Por una parte, la tendencia a la recentralización y la disminución de las autonomías locales, concentrando la capacidad de inversión y de asignación de recursos en el gobierno central, es un factor de freno y estancamiento de la dinámica territorial. Por otra, el suroccidente y el Valle como epicentro de esta subregión, han sido afectados en unos casos por la crisis de gobernabilidad (transparencia) y en otros por la incidencia de la violencia y el conflicto armado (Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Chocó y Putumayo), lo que puede haber redundado en menores logros relativos de la subregión<sup>17</sup>.

6. El país ha venido avanzando en los indicadores básicos de calidad de vida y desarrollo humano (NBI e IDH), pero permanece en un ranking intermedio, por debajo de las potencialidades globales de su territorio, de sus recursos y la capacidad de su población; por otro lado, se verifican desigualdades en los avances por regiones y áreas. Las estrategias y la dinámica económica e institucional han mostrado limitaciones para romper problemáticas endémicas y el círculo vicioso que reproduce la pobreza, la exclusión y la desigualdad. Esas se relacionan con: los diagnósticos y enfoques de política, las capacidades institucionales de planeación y gestión, con las prioridades, la asignación de recursos y la dinámica global del modelo desarrollo y distribución de la riqueza. Como lo ha señalado el PNUD los logros en desarrollo humano son al tiempo una condición y un resultado de un desarrollo económico más incluyente, y en la experiencia mundial se han

---

<sup>17</sup> Conforme estadísticas del DANE, la región presente menores indicadores sociales y económicos promedios frente al Centro, Centro Oriente y el Occidente.

convertido en un factor dinamizador de las economías y constructor de sociedades más estables, gobernables y sostenibles.

7. En cuanto a la evolución demográfica reciente ha continuado la reducción en las tasas de natalidad y mortalidad y el aumento en la esperanza de vida, con una proporción relevante de población joven y activa, situación valorada actualmente como un “bono demográfico” y se ha reducido la tasa de migración de colombianos al exterior, como consecuencia precisamente de la crisis internacional. Sin embargo como hechos negativos la natalidad sigue siendo alta en las áreas y grupos en condición de pobreza, y la esperanza de vida de los varones es menor en seis (6) años a la de las mujeres.

**Cuadro 2**  
**Indicadores demográficos Colombia y Valle del Cauca (Tasa por mil habitantes)**

Período	Tasa de crecimiento exponencial		Tasa bruta de natalidad		Tasa bruta de mortalidad		Tasa de migración neta		Esperanza de vida al nacer			
	Nación	Valle	Nación	Valle	Nación	Valle	Nación	Valle	Nación		Valle	
									Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
1985-1990	20,5	21,5	28,8	26,4	6,8	7,5	-1,51	2,57	64,7	71,5	63,1	70,2
1990-1995	18,8	19,5	26,9	23,8	6,6	7,1	-1,50	2,70	65,3	73,4	63,3	71,6
1995-2000	14,4	11,4	24,2	21,0	6,2	6,8	-3,62	-2,77	67,1	75,0	65,1	74,0
2000-2005	12,5	10,5	21,7	18,5	6,0	6,5	-3,18	-1,56	69,0	76,3	67,3	76,4
2005-2010	11,8	10,4	19,9	17,0	5,8	6,2	-2,26	-0,50	70,7	77,5	69,2	78,4
2010-2015	11,5	10,2	18,9	16,4	5,8	6,1	-1,59	-0,12	72,1	78,5	71,0	80,0

Fuente: DANE. Indicadores demográficos según departamento 1985-2020

8. Colombia es considerado como el tercer país del mundo en riqueza natural (biodiversidad, aguas, bosques etc.) se trata de una riqueza única, de valor inestimable por su significado ecológico, cultural, económico y científico; al tiempo que los temas de la bioeconomía, la sostenibilidad, la producción verde y limpia se colocan como áreas claves en una nueva visión de la economía y el desarrollo. El Valle, la Región Pacífico y el Sur Occidente, contienen buena parte de esas riquezas y potencialidades, pero están siendo amenazados por la deforestación, la constante pérdida del suelo y el agua, la contaminación y deterioro ambiental, en razón del impacto de los cultivos ilícitos, la minería ilegal, ciertos modelos de explotación agrícola y ganaderas, las industrias contaminantes y la expansión urbana no planificada. Situaciones en las que vienen teniendo incidencia la problemática de gobernabilidad, de un lado la baja capacidad institucional para asegurar un uso racional y sustentable del territorio y el cumplimiento de las reglas de ordenamiento del territorio; y la cooptación institucional por intereses clientelistas o ilegales. En estos últimos años, ha crecido en modo significativo la presencia de cultivos ilícitos en el andén del Pacífico, de 15.789 hectáreas en el 2003 pasaron a 25.167 en el 2009, el 37% del área “cultivada” en todo el país, con sus impactos en la gobernabilidad y en el medio ambiente y el tejido social. (UNODOC, SIMCI, 2010).

9. En correspondencia con la apertura económica de los años noventa, se han venido desarrollando importantes procesos de reforma y modernización de las instituciones públicas nacionales y regionales, con efectos heterogéneos en el logro de una gestión

pública eficiente, eficaz y transparente y en la propia capacidad del sector público para liderar al conjunto de actores y fuerzas económicas, sociales y culturales, en la consolidación de procesos y transformaciones que permitan responder a los grandes retos nacionales e internacionales.

10. En el ámbito nacional el mejoramiento en el clima institucional, la credibilidad y confianza en el Gobierno Nacional y sus políticas y los esfuerzos en dirección a recuperar la capacidad institucional, incrementar la inversión pública en las regiones, fortalecer la transparencia, y el impulso de proyectos de reforma en campos claves para la equidad y la convivencia, como la ley de tierras, la reparación a las víctimas y el Ordenamiento Territorial, vienen operando como factores de recuperación de condiciones de gobernabilidad, de disminución de tensiones institucionales y políticas y de impulso al desarrollo de las regiones.

En este marco de dinámicas y tendencias del contexto nacional e internacional, que actúan en unos casos como obstáculos o amenazas y en otros como oportunidades, se realizó el ejercicio de revisión y actualización del PLAN MAESTRO 2003-2015, con el propósito de establecer el grado de avance al 2010, en los diversos ejes o dimensiones. Debe recordarse que la respuesta a las problemáticas centrales y principales nudos críticos señalados, constituyó el sentido del conjunto de Pactos y Acuerdos del Plan Maestro que contenían los principales propósitos de cambio y las líneas estratégicas identificadas a través del amplio proceso de consulta y construcción de esas apuestas.

Por tanto el presente ejercicio apuntó a determinar la permanencia, el cambio o la modificación de las problemáticas, identificados y planteados en el año 2002/2003, sus factores causales y las consecuencias, que se esperaba serían modificados a través de la movilización y la acción pública y colectiva durante estos años. El ejercicio se realizó para cada Eje y para el conjunto de la problemática de desarrollo territorial, resultante de la articulación e integración de las dinámicas “sectoriales”, muchas de las cuales tienen efectos transversales, de amplio valor sistémico.

A continuación se presenta para cada Eje, la síntesis del ejercicio de balance realizado durante el año 2010, en el cual como ya se indicó se señalan en particular: las tendencias y principales cambios durante el período 2002/2003 a 2009/2010 (dependiendo de la disponibilidad de fuentes e indicadores de información); los logros, avances o estancamientos en las dimensiones críticas de cada Eje y en las estrategias del Plan; las tendencias pesadas y emergentes y los posibles factores de cambio. Como síntesis se plantea el nuevo árbol derivado de la redefinición del nuevo problema central, del análisis de sus causas y consecuencias. Finalmente y a partir de lo anterior se enuncian los retos que se derivan de la nueva estructura de causas y tendencias pesadas, que deben entenderse como puntos de partida preliminares y marcos de referencia para la fase de construcción y redefinición del Plan Maestro (2010-2015) o un horizonte más amplio (2019 o 2032).

## 2. DIAGNÓSTICO DEL EJE ECONÓMICO

### 2.1 El árbol del problema formulado en el Plan Maestro

El Plan Maestro para el Valle del Cauca 2003-2015 planteó como problema central y de orden estructural del Eje Económico: la inestabilidad, vulnerabilidad y estancamiento económico del departamento (ver el Diagrama 1), ubicando como principales causas: los bajos niveles de competitividad, la estructura productiva sustentada en sectores de bajo crecimiento, la demanda interna restringida y la concentración de la riqueza y la propiedad.

**Diagrama 1**  
**Eje Económico- Árbol de problemas: Plan Maestro 2003**



Fuente: Plan Maestro 2003-2015, Planeación Departamental.

El problema central del Eje Económico y las causas identificadas, fueron objetos centrales del Gran Pacto Social, que debía viabilizar el conjunto del Plan Maestro, y específicamente del “Acuerdo para el Fortalecimiento de la Productividad y la Competitividad, la Generación de Empleo y la Sostenibilidad del desarrollo regional en el Valle del Cauca”, cuyo objetivo central era: *“el logro de una revolución productiva para que la economía sea competitiva, sistémica, sostenible que potencie el desarrollo local con calidad internacional; que reoriente consolide y transforme la estructura productiva para competir eficazmente a nivel global, generando oportunidades de crecimiento, ahorro, riqueza, empleo y desarrollo social; que impulse procesos dinámicos de innovación, investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, que sirvan de base para la construcción de una renovación social basada en el conocimiento. La productividad, la competitividad, la generación de empleo y la sostenibilidad de la economía regional vallecaucana está basada en lograr consensuar dentro de la visión de desarrollo regional, los sectores económicos de mayor dinamismo, las estrategias para el impulso a sectores emergentes, el sistema de relaciones para la generación de empleo productivo e ingreso y las políticas y acciones públicas requeridas para su impulso”* (Gobernación del Valle, 2003).

La competitividad como objetivo central, era entendida como competitividad sistémica, que comprendía cuatro niveles: *“micro, meso, macro y meta que deben todos ser conjugados. La competitividad micro, depende del grado de modernización e innovación de las unidades productivas. La meso, hace referencia a la adecuación del territorio en infraestructura y conectividad para facilitar la producción, la distribución y la comercialización, así como a la idoneidad de las políticas económicas sectoriales. La macro, se refiere a la capacidad para manejar la política macroeconómica en forma tal que logre compensar los efectos positivos y negativos que genera sobre las diversas regiones. Finalmente, la competitividad meta, corresponde a la capacidad de los actores para realizar acuerdos, fijar metas, implementarlas y sostenerlas de manera democrática y con una perspectiva de largo plazo”* (Gobernación del Valle del Cauca, 2003:25).

En desarrollo del Pacto y del Acuerdo se plantearon diversas estrategias y propuestas que implicaban acciones mancomunadas de los sectores públicos, privado, académico y social referidas especialmente a la búsqueda de una mayor inserción en mercados internacionales, para lo cual era fundamental el fortalecimiento de: la competitividad, la ciencia, la tecnología y la innovación, aplicadas a la producción de riqueza y generación de bienestar colectivos.

Como parte de esta perspectiva y en consonancia con la política nacional, se definió e impulsó la Agenda Interna de Competitividad<sup>18</sup> cuyo objetivo era: *“definir proyectos estratégicos de infraestructura que mejoren la competitividad mediante la modernización de la conectividad vial, férrea, aérea, portuaria, la interconexión energética, de telecomunicaciones, la capacidad instalada para el avance del conocimiento y el desarrollo socio productivo y urbanístico de zonas rezagadas que juegan un papel clave en el comercio exterior Vallecaucano”*. Sus principales apuestas se relacionaban con:

1. Fomento a la formación de talento humano.
2. Proyectos de innovación y desarrollo tecnológico, asociados a los *clústers* ya identificados en la región: caña de azúcar, papel, química y farmacéutica, hortofrutícola, turismo, salud, estética y belleza, guadua y mercados verdes.
3. Impulso de Normatividad y políticas públicas para fortalecimiento de sectores con potencial de expansión (pesquero, sanitario y salud, logística etc.).
4. Inversión en infraestructura en: desarrollo portuario, conectividad vial y férrea (y bimodal), conectividad aérea, conectividad energética y de telecomunicaciones, Infraestructura socio-productiva y para el conocimiento, dragado y profundización del canal de acceso, expansión del muelle actual y zona de actividades logísticas, Puerto Industrial de Aguadulce, complejo portuario industrial, puerto de aguas profundas de Bahía Málaga y manejo de la cuenca y el delta del río Dagua.
5. Búsqueda de recursos financieros para financiar proyectos claves en infraestructura, talento humano, innovación y desarrollo tecnológico, identificando fuentes y apoyos públicos desde la Nación, el departamento y la región y alianzas estratégicas, convenios de cooperación internacional, acuerdos bilaterales con bancas o Gobiernos extranjeros. Se esperaba que los macro proyectos de infraestructura,

---

<sup>18</sup> Proceso iniciado en el año 2004, fortalecido con el CONPES 2006, a través del cual se creó el Sistema Nacional de Competitividad y la Comisión Nacional de Competitividad.

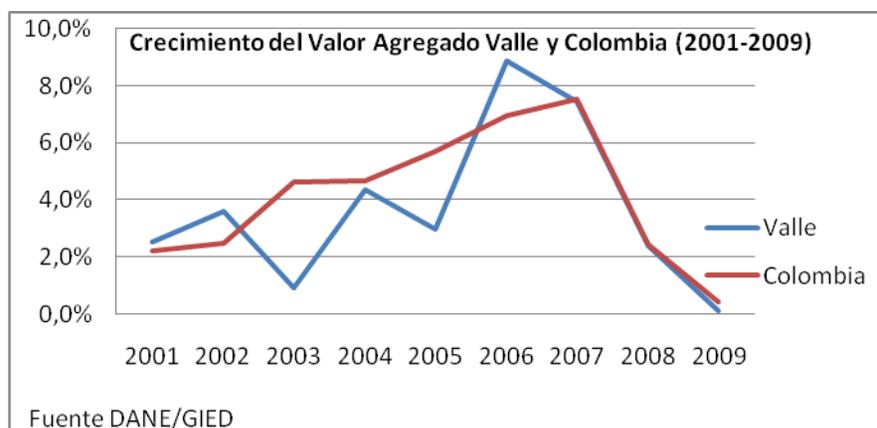
convocaran al Gobierno Nacional a cooperar en la búsqueda de financiación. Como otro instrumento importante, se construyó el Plan Regional de Ciencia y Tecnología, que apuntaba a fortalecer procesos de innovación y desarrollo tecnológico en los *clusters* y la capacidad científica y de innovación de la región<sup>19</sup>.

Este conjunto de iniciativas implicaban que tanto el sector privado, como público y el académico priorizarían sus acciones en concordancia con los propósitos y líneas estratégicas señaladas, bajo un liderazgo y responsabilidad compartidos, congruentes con el enfoque de competitividad sistémica. A continuación se presenta el balance respecto de los avances y resultados de las líneas estratégicas señaladas.

## 2.2 Avances y resultados: recuperación y crecimiento con bajo dinamismo<sup>20</sup>

La economía regional, de la mano de la reactivación nacional (favorecida por la expansión de la economía mundial), de la inversión privada y pública logró salir de la fase de estancamiento y decaimiento que la afectó entre finales del siglo XX y comienzos del Siglo XXI, iniciando un proceso de recuperación, que obtuvo sus principales resultados entre los años 2005 y 2008, pero tuvo un “frenazo” entre el 2009 y mediados del 2010, afectada por la crisis mundial de este período y la caída en el comercio exterior.

**Gráfico 2**



Estos logros no representaron sin embargo un salto cualitativo en cuanto a los principales factores causales que afectaban la economía regional ni la reversión de las grandes tendencias señaladas en el diagnóstico del Plan Maestro 2003- 2015, como se muestra a continuación en el Cuadro 3, donde se resumen de los avances y el estado respecto de cada uno de los factores causales y de los principales indicadores señalados.

<sup>19</sup> En este punto está pendiente una evaluación sistemática de las realizaciones y logros concretos derivados de la puesta en marcha de la Agenda Interna en la región en estos años, así como del Plan Regional de Ciencia y Tecnología.

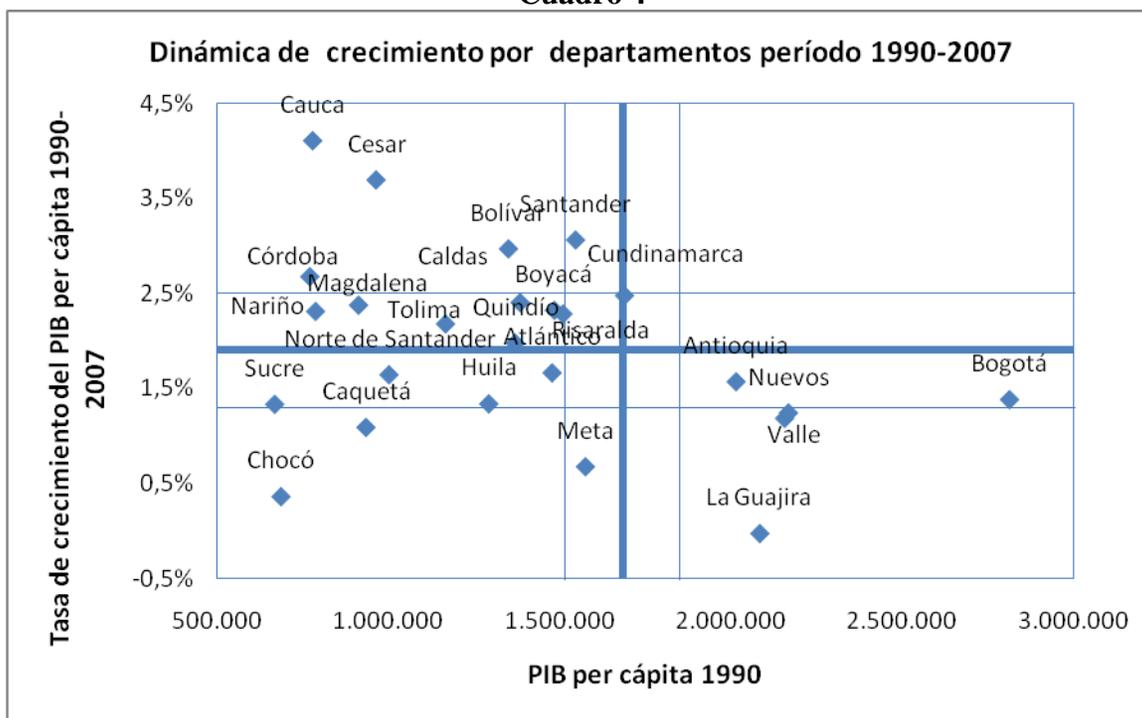
<sup>20</sup> Este aparte hace referencia entre otros al Documento Base para este ejercicio: Diagnóstico sobre el eje Económico: avances del Plan Maestro 2003-2010. Elaborado por Pontificia Universidad Javeriana

**Cuadro 3**  
**Plan Maestro 2003-2015: Síntesis de avances identificados al 2010**

<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores clave</b>	<b>Evolución-estado</b>
Transformación de la Estructura productiva	Estructura y Tasa de crecimiento del PIB, PIB/p.c; estructura y crecimiento de exportaciones. Tasa de crecimiento de componentes del PIB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avances respecto de la situación inicial de la región y</li> <li>• Crecimiento de exportaciones</li> <li>• Recuperación de sectores industriales</li> <li>• Menor crecimiento del PIB respecto otras regiones líderes.</li> <li>• Sin cambio en la estructura productiva</li> <li>• Moderado crecimiento de sectores primario y secundario.</li> </ul>
Generación de empleo de calidad	Crecimiento de ocupación y tasas de desempleo; informalidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avance cuantitativo (generación de empleo, reducción desempleo)</li> <li>• Aumento de subempleo y baja calidad de la mayor parte del empleo</li> </ul>
Demanda	Crecimiento de Consumo y Demanda Interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avances respecto situación inicial identificada por el Plan maestro</li> </ul>
Distribución del ingreso y la riqueza	Gini, nivel de pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución de pobreza y Sin cambios significativos en el Gini</li> </ul>
Competitividad y productividad (Conformar sociedad del conocimiento)	Índices de competitividad e indicadores de capital Humano y CyT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Progreso lento comparado con otras regiones líderes en el país.</li> <li>• Avance en cobertura educativa en todos los niveles formativos.</li> <li>• Estancamiento en términos de calidad de la educación básica y media frente a otras regiones líderes</li> <li>• Avance parcial en resultados en Ciencia y Tecnología en relación a PLAN MAESTRO</li> <li>• Estancamiento en términos de Brecha frente a otras regiones líderes</li> </ul>
Capacidad de gestión pública	Avances en la agenda económica, en programas y políticas del sector	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoras entre 2004 y 2007, pero permanece como un factor negativo de competitividad, el departamento se mantiene en una posición por debajo de su nivel de desarrollo.</li> </ul>

En primer lugar la economía regional creció entre el año 2000 y 2007 a una tasa promedio anual del 4.3% real, por debajo del 4.9% de la economía nacional; de esta forma, la economía del Valle del Cauca disminuyó levemente su participación pasando de representar un 11.3% del PIB Nacional en el año 2.000 a 10.9% en el 2007, con un menor dinamismo respecto del crecimiento de las economías de otros departamentos de Colombia y especialmente de: Bogotá (5.5%), Antioquia (5.6%), Nariño (6.4%), Cesar (6.5%) y Santander (5.9%), que consecuentemente incrementaron en estos años su participación en el PIB nacional (DANE. Cuentas Regionales). Se trata además según algunos trabajos una tendencia de largo plazo, que muestran que precisamente en estos últimos 20 años, el Valle junto con la Guajira es una de las regiones con menor ritmo de crecimiento del PIB per cápita, que resume precisamente la capacidad de generación de riqueza de la estructura y la dinámica productiva. (Cuadro 4)

**Cuadro 4**



Fuente: Cepal Doc-2028-201144 Juan Carlos Ramírez

Si bien algunos sectores crecieron a tasas superiores al 4,3%: construcción (12,1%), comunicaciones (8,7%) y financiero (8,1%), los menores resultados del sector primario (3,4 %), del sector secundario (3,9%) - con amplias variaciones en los logros de los diferentes sectores industriales<sup>21</sup> - y de otros del terciario (3,4%) contribuyeron a ese moderado crecimiento. Se ha mantenido entonces la tendencia a la pérdida relativa de importancia del sector secundario, en particular de la industria regional, que pasó de una participación del 14,1% al 13,2% e incluso de algunos subsectores del terciario (comercio, comunicaciones y financiero (Ver Cuadro 5). En síntesis y como hipótesis explicativa la menor tasa de crecimiento del Valle y, por tanto, la disminución de su contribución relativa al PIB nacional, se relaciona con la menor dinámica de la transformación productiva regional (Ocampo, 2009)<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Entre las industrias que presentaron una recuperación importante, sobresalen los ingenios, refinera de azúcar y trapiches; bebidas; otros productos químicos; otros productos alimenticios (solo crecimiento nominal); mientras que las clases industriales que experimentaron una caída fueron productos de molinería y almidones; papel, cartón y sus productos; y otras industrias manufactureras tradicionales de la región. Algunos sectores de la industria además fueron afectados por la coyuntura depresiva de finales de 2008 a inicios del 2009, vinculada a la crisis mundial y a la caída del comercio con Venezuela y Ecuador.

<sup>22</sup>Ocampo (2005:16) respecto al concepto de transformación productiva menciona que “la capacidad de crear constantemente actividades productivas y dinámicas es la mejor medida de un desarrollo económico exitoso, y el crecimiento económico es un proceso esencialmente mesoeconómico, determinado por las dinámicas de las estructuras productivas”. Al respecto Montenegro (2009) hace referencia a esta definición como “ un proceso que se despliega en dos fases: diversificación de la oferta productiva –de la canasta exportadora- apoyada con políticas explícitas de impulso a la productividad; y una posterior, en la cual se produce una cierta especialización basada en una mayor intensidad tecnológica”.

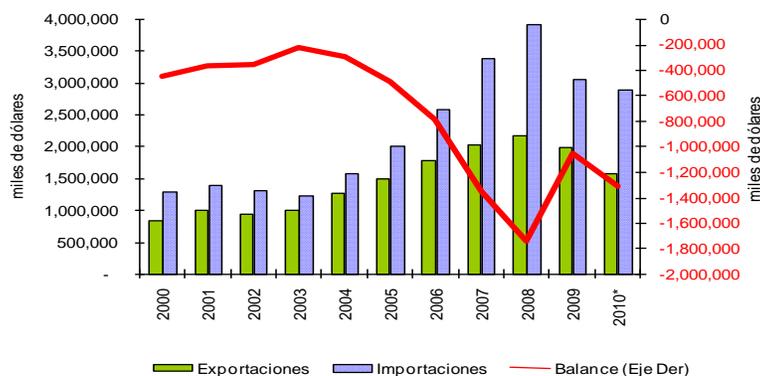
**Cuadro 5**  
**Valle del Cauca. Crecimiento del Valor Agregado**  
**(Pesos Año 2000)**

	2000	2007	Crecimiento anual		2000	2007	2000	2007
			promedio en periodo (%)					
			Valle	Colombia				
Primario	1.891.300	2.383.744	3,4	1,7	8,5%	8,0%	6,0%	6,7%
Industria y Serv. públicos	4.809.738	6.306.412	3,9	4,9	21,7%	21,2%	14,1%	13,2%
Construcción	516.985	1.209.597	12,9	10,0	2,3%	4,1%	7,1%	8,5%
Comercio	1.953.943	2.748.846	5,0	6,8	8,8%	9,2%	10,6%	9,4%
Comunicaciones	415.300	743.990	8,7	9,7	1,9%	2,5%	10,5%	9,9%
Financiero	771.866	1.334.801	8,1	9,0	3,5%	4,5%	10,4%	9,8%
Transporte	1.030.462	1.427.155	4,7	4,9	4,7%	4,8%	12,7%	12,7%
Otros sectores terciarios	10.747.300	13.642.289	3,4	4,3	48,5%	45,8%	12,6%	11,9%
<b>Total</b>	<b>22.136.894</b>	<b>29.796.834</b>	<b>4,3</b>	<b>4,9</b>			<b>11,3%</b>	<b>10,9%</b>

Fuente: Elaborado con base en Cifras DANE, Cuentas Nacionales

En cuanto a los factores que estimularon el crecimiento en estos años, en primer lugar, se sitúa la demanda y el mercado interno (regional y nacional), que además contribuyó a moderar el impacto negativo de la crisis internacional, y la caída de exportaciones desde mediados de 2008 y hasta el 2009.

**Gráfico 3**  
**Valle del cauca – Balanza del comercio exterior**



Fuente: DIAN – DANE; Noviembre de 2010

El mayor crecimiento correspondió a la inversión (10% anual), crecieron a menor ritmo el gasto público (3,9%) y el gasto de los hogares (3,8%). El crecimiento promedio anual de las exportaciones en términos nominales fue de 10,6%, frente al 11,1% de las importaciones manteniéndose deficitaria la balanza externa de la región, si bien el saldo negativo se redujo en estos años. Las exportaciones, crecieron a un mayor ritmo entre el 2004 y mediados de 2008 y se resintieron desde finales del 2008 y mediados del 2010<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> El crecimiento nominal de las exportaciones para los primeros tres años fue en promedio del 20%, para el 2007 del 13% y para el 2008, del 6,7%, en este último año se ubicó por debajo del promedio nacional (11,6%). Esta reducción estuvo asociada a la desaceleración de los principales socios comerciales (Venezuela

Las exportaciones como componente de la demanda agregada tuvieron un menor dinamismo respecto de otras regiones, lo que se evidencia al comparar la participación en la balanza exportadora (2007): Antioquia 21.2%, Bogotá 18.7%, Cundinamarca 12.3% y Valle 12.2%. Adicionalmente, entre el año 2000 a 2006 el ritmo de diversificación de sus exportaciones (4.2%) como expresión de crecimiento dinámico, fue más lento respecto al conjunto de la economía nacional (6.5%) y de Antioquia (7.4%), si bien, mayor al de Bogotá (2.8%) (Montenegro, 2009). Además los diez principales subsectores de exportación con mayor crecimiento, tienen una dinámica menor respecto a la del comercio mundial. El balance neto del comercio exterior (exportaciones menos importaciones), relativiza su papel expansivo, por cuanto la economía regional aparece como superavitaria solamente en productos primarios o con bajo valor agregado y en cambio, es deficitaria en productos de sectores intensivos en capital, tecnología y trabajo calificado, que precisamente son los más dinámicos en el comercio mundial<sup>24</sup> (Ortiz, 2010).

En términos de exportaciones per cápita los avances son igualmente limitados, llegando en el 2009 a un valor de US\$473 por habitante, que comparado con la media nacional y más aún con economías exportadoras (Cuadro 6) el indicador percapita es relativamente modesto; de esta forma la región se encuentra distante de estar desarrollando una “vocación exportadora” a un ritmo adecuado, como era la apuesta del Plan Maestro.

**Cuadro 6**  
**Comparativo de intensidad de exportación en diferentes países y total para el Valle del Cauca, 2009 principalmente**

País	Volumen Export. (millones de dólares)	Habitantes	Export/habit (Dólares)	PIB (millones de Dólares)	Export/PIB
Chile	69.100	17.162.600	4.026	161.621	43%
Argentina	73.000	40.518.951	1.802	310.057	24%
Venezuela	51.990	29.027.000	1.791	325.678	16%
Ecuador	19.400	14.243.000	1.362	55.553	35%
Peru	33.270	29.461.933	1.129	126.766	26%
Colombia	32.853	44.984.000	730	232.403	14%
Brasil	153.000	190.732.694	802	1.574.039	10%
<b>VALLE</b>	<b>2.073</b>	<b>4.378.860</b>	<b>473</b>	<b>21.273</b>	<b>9,7%</b>

Fuente: Cálculos propios con base en listas de Organismos Mundiales, DANE y Mincomercio

y Estados Unidos) y la caída en las ventas externas del azúcar generadas por el incremento del consumo interno, problemas climáticos y la destinación de la caña para la producción de etanol (ICER, 2008). Un hecho importante en la evolución del comercio exterior de la región en estos años, fue la relativa diversificación de países de destino de las exportaciones.

<sup>24</sup> En este sentido está en discusión la “agenda exportadora” de la región, en efecto, de los productos mencionados en el 2007, algunos ya han desaparecido de los 10 primeros renglones más representativos de las exportaciones (confecciones, pescado, crustáceos y productos editoriales).

### 2.3 Empleo: crecimiento con baja calidad

La recuperación de la economía regional en estos años, permitió una baja notable en la tasa de desempleo del 21.7% registrado en el año 2000 al 12% reportado para el año 2008; no obstante, el descenso del año 2009 y primeros meses del 2010 elevó nuevamente la tasa de desempleo abierto al 14.3% de la PEA, con lo cual se retrocedió al nivel del año 2006; los impactos de la ola invernal del 2010 y comienzos de 2011, han deteriorado aún más el mercado laboral de la región, retornando los niveles de 2003 (16%). La tasa de desempleo del Área Metropolitana de Cali – el área de mayor desarrollo de la región- , se ha mantenido por encima del promedio de las 24 ciudades (12.7%) y sigue afectando en mayor proporción a los jóvenes y a las mujeres.

**Cuadro 7**  
**Tasa de subempleo Colombia, Cali, Medellín, Bogotá, 2001-2009**

Ciudad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cali	36,0	36,4	35,0	36,5	37,1	42,6	43,3	36,7	41,8
Medellín	28,2	29,8	27,1	23,6	18,4	21,6	27,6	23,9	27,8
Bogotá	29,1	34,7	33,4	31,8	34,1	31,6	30,8	29,3	24,2
Colombia	31,5	34,3	32,0	31,5	31,7	34,2	35,2	29,1	29,9

Fuente: DANE

Por otra parte, en estos años la tasa de subempleo ha crecido en forma continua y ha pasado del 36% en el 2001 al 42% en el 2010, también siendo superior a la media nacional, y a los niveles de Medellín y Bogotá. Por tanto, si bien la economía local está generando empleo, el que se crea, como tendencia marcada de estos años, es mayoritariamente de baja calidad, distintos indicadores construidos para medir la calidad del empleo (nivel de formalización, tasa de protección de la seguridad social, remuneración) señalan que el Valle se encuentra por debajo de otras regiones (Bogotá, Antioquia, C/marca y Caldas)<sup>25</sup>.

### 2.4 Distribución del ingreso y equidad: sin modificación significativa<sup>26</sup>

En el año 2001, la concentración del ingreso era ligeramente inferior en el Valle del Cauca respecto a la media nacional (0.51 vs. 0.56), y aumentó a 0.52 en el 2003 (Cidse) y según

<sup>25</sup> Por ejemplo, el calculado por el Cidse de la Universidad del Valle, por el Observatorio Laboral de la Universidad Externado (2008 – 2009) y por la ENS (Informes sobre trabajo Decente 2008-2009).

<sup>26</sup> En los documentos de trabajo del PM, se identificaban tendencias pesadas que determinaban la limitada dinámica del desarrollo y la prevalencia de un modelo de concentración, la mejor distribución se asociaba a una verdadera revolución productiva ( para internacionalizar la economía con competitividad sistémica), logros en el empleo productivo y a un conjunto de estrategias que abarcaban diversas áreas y planes (Exportaciones, Ciencia y tecnología, Encadenamientos y cluster, Desarrollo rural, Mipymes, Inversiones, Acceso crediticio, Economía solidaria e informal, Capital humano, Turismo etc.) .

cálculo de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad el índice se habría deteriorado un poco al llegar al 0.53 en 2009. Por otra parte, tienden a mantener esos inequitativos patrones de distribución el crecimiento del subempleo, de las ocupaciones de baja productividad y que los bajos niveles de remuneración de una proporción muy amplia de la población trabajadora más pobre reciba en promedio remuneraciones iguales o inferiores al Salario Mínimo Mensual: en 2006, en plena recuperación de la economía, (60% de los salariables y 64.5% de los trabajadores informales del Valle del Cauca) recibían menos de un salario mínimo, situación que determinaba una baja capacidad de gasto para un sector amplio de la población (PNUD, 2008). Entonces nos encontramos con una dinámica poco auspiciosa y una limitación relativamente estructural pues el empleo generado y el trabajo de los autónomos es de baja calidad, mayoritariamente de carácter informal y mal remunerado. En síntesis no hay evidencias de cambios o modificaciones positivas en el patrón de distribución del ingreso en los últimos años.

Siendo una de las fortalezas de la región la existencia de un amplio tejido económico de Grandes, medianas, pequeñas y micro empresas, las limitaciones de las “mipymes”, en cuanto al acceso a recursos (crédito, tecnología, información y mercados) y su limitada capacidad de dar el salto hacia empresas formales y sostenibles, se traducen en inestabilidad y mortalidad elevada: la expectativa de vida y la perdurabilidad de las empresas están asociadas a sus tamaños y a la disponibilidad de recursos y capacidades para insertarse en los mercados. Esta situación se evidencia especialmente en las coyunturas de menor crecimiento económico y se produce en las distintas subregiones del departamento, conforme lo muestran los registros de creación y desaparición de empresas de algunas Cámaras de Comercio (Cali y Tuluá). Estas situaciones fueron consideradas en el Plan Maestro como tendencias pesadas que requerían una verdadera revolución productiva, que requerían una amplia articulación de esfuerzos públicos, privados y sociales, y su transformación en planes sistemáticos con un liderazgo activo para la gestión y seguimiento.

## **2.5 Competitividad, ciencia y tecnología: limitados avances**

Este aspecto fue planteado en el plan Maestro como clave de la transformación y el desarrollo de la economía regional, no obstante el avance en los factores de competitividad de la región, en su conjunto es limitado respecto de la evolución general de la competitividad de la economía nacional y en mayor grado, respecto de la dinámica internacional.

En efecto, el índice de competitividad desarrollado por la CEPAL, muestra que en el periodo 2000-2009, los departamentos de Colombia preservaron en general su nivel de competitividad, pero igualmente se ha afianzado lo que se puede denominar una “diferencia estructural regional”: el Valle ha ocupado –en términos de ranking de la competitividad a nivel Nacional- el tercer puesto, a distancia de Bogotá y Antioquia y sin lograr desprenderse de otros departamentos que mejoran sus niveles de competitividad (Atlántico, Santander, Risaralda y Caldas). En el ranking internacional de competitividad el país subió un puesto entre los países de América Latina, pero retrocedió varios respecto del resto de economías (Ramírez, 2010) y de esta manera también la región.

Conforme esa evaluación, la “fortaleza de la economía” se mantiene en nivel alto y como factor de buen desempeño de la competitividad, en todo el período. En cambio muestran un desempeño variable: a) La Infraestructura, con un avance desde el nivel medio alto en 2000 hasta alto en 2009; b) El Capital humano, que en el año 2000, estaba en un nivel “líder”, cayó en los años 2004 y 2006 a los niveles alto y medio-alto respectivamente, y finalmente, recuperó su nivel o posición (“líder”) en el 2009; c) La ciencia y la tecnología, que inicia con un nivel medio bajo en 2000, sube a alto en 2004, baja a medio alto en 2006 y finalmente recupera en nivel alto en 2009. En este último factor si bien el Valle del Cauca cuenta con una importante base de centros de investigación y de desarrollo tecnológico y productivo<sup>27</sup> la distancia respecto a Bogotá y Antioquia, es mayor de lo esperado conforme a su nivel general de desarrollo. En efecto, si bien durante estos años mejoró su desempeño respecto de la situación del año 2000, en el 2009, algunos de sus componentes, conforme al indicador de CyT<sup>28</sup> elaborado por la CEPAL, estaban en niveles muy bajos y en el indicador promedio el Valle llegaba a 35.3, frente a 53 de Antioquia y 100 de Bogotá–Cundinamarca. Un componente clave, la inversión en actividades en ciencia y tecnología aplicadas a la innovación, era muy bajo: entre los años 2000 y 2007 la del Valle representó el 9.25%, del total, la de Bogotá el 57.21% y la de Antioquia el 17.82%. En conclusión, como aspecto central de la competitividad y de la transformación productiva, los avances son lentos y limitados para la magnitud del reto y la dinámica de otras regiones y países, precisamente al estar directamente asociado con la dinámica de transformación de la estructura productiva, que como se señaló antes sigue siendo lenta.

Los factores en los que ha retrocedido o se encuentra rezagado son: A) las finanzas y la gestión pública, factor de competitividad en el cual el departamento se encuentra en el grupo de las regiones con peor desempeño, con un leve mejoramiento que tan sólo le permite llegar en el año 2009 al nivel medio-alto. B) En lo que respecta al factor medio ambiente, el departamento apenas alcanza una calificación de medio – bajo, precisamente en una de las dimensiones emblemáticas de las ventajas comparativas de la región.

El Cuadro 8 elaborado con los indicadores y el ranking presentado en el estudio de la CEPAL resume la distancia existente entre el Valle y las regiones líderes en el país, particularmente Bogotá y Antioquia, que confirma la valoración planteada: el Valle ha avanzado, pero respecto de las regiones líderes en Colombia se está rezagando y en dimensiones como capital humano, finanzas públicas y ciencia y tecnología, las brechas son importantes. Un punto para la discusión se refiere a qué tanto esta situación depende

---

<sup>27</sup> Centro de Investigación de la Caña de Azúcar (Cenicaña), el Centro de Investigación Agropecuaria (Corpoica), el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Centro para la Investigación en Sistemas de Producción Agropecuaria (Cipav). En el campo de la salud se encuentra el Centro Internacional de Entrenamiento e Investigaciones Médicas (Cideim), el Laboratorio de Investigaciones Clínicas y Moleculares (Asoclinic). A nivel industrial el Centro de Desarrollo Tecnológico de Asistencia Técnica a la Industria (Astin-Sena), y el Centro Nacional de Productividad (CNP). Adicionalmente se encuentran la Corporación para el Desarrollo de la Biotecnología (Biotec), el Centro de Investigaciones y Desarrollo en Agua Potable, Hídrico (Cinara), la Fundación Centro de Investigaciones Multidisciplinarias para el Desarrollo de Investigaciones, el Centro de Investigaciones de Materiales (CIM), y el Instituto Vallecaucano de Investigaciones Científicas (Inciva).

<sup>28</sup> Sus componentes son: Ambiente científico y Tecnológico ( % de: Doctorados, Personal en I + D, graduados en postgrado ) y Actividades en Ciencia y Tecnología e innovación (Centros, productos y participación en Inversiones en C , T + I)

también de una visión tradicional, asociada al viejo modelo de desarrollo y más recientemente a un enfoque limitado de la competitividad, centrado básicamente en aspectos de “infraestructura” y mucho menos en ciencia, tecnología, innovación y fomento del capital humano y en una gestión integral y estratégica de la competitividad sistémica.

**Cuadro 8**  
**Valle del Cauca - Brechas relevantes de competitividad**

Dimensión	Indicadores de competitividad	Relación con el Líder o tamaño de Brecha
<b>Capital Humano</b>	Afiliados al régimen subsidiado	10 puntos por encima
	Afiliados al régimen contributivo	17.6 Puntos por debajo
	Porcentaje de colegios de nivel alto, superior y muy superior según el examen de estado	10 Puntos por debajo
<b>Finanzas Públicas</b>	Desempeño integral de las capitales	15 puntos por debajo
	Desempeño integral de los municipios	15 puntos por debajo
<b>Ciencia y Tecnología</b>	Docentes con doctorado	1:5
	Personal en I+D	1:4
	Centros de investigación	1:4
	Productos de C&T	1:3
	Participación en el gasto en actividades de CyT e Innovación	1:7
<b>Infraestructura</b>	Graduados en posgrado	1:4
	Usuarios de internet	1:2
<b>Fortaleza Económica</b>	PIB per cápita	27 % menos
	Coefficiente de internacionalización	Aumentar 9 puntos
	Cartera neta de los bancos per cápita	1:2
	Línea de pobreza	10 Puntos por debajo

Fuente: Cálculos propios basado en CEPAL, 2010

## 2.6 Factores críticos, hechos portadores de futuro y retos

### Estado de las apuestas en la mitad del horizonte temporal de 12 años (2003-2015).

En síntesis, la revisión del estado actual tanto de las tendencias que caracterizan a los factores causales de las problemáticas identificadas, como de la evolución de las apuestas establecidas en el Plan Maestro, con base en los indicadores señalados, sugiere que el departamento si bien inició un período de recuperación y mayor dinámica económica, en buena parte por factores exógenos señalados antes, no parece haber experimentado un **impulso** significativo en las áreas claves identificadas y priorizadas y en las condiciones de desarrollo y competitividad de la economía regional ni estar logrando cotas de dinamismo que puedan producir saltos cualitativos en su desarrollo económico, relevantes en el contexto nacional e internacional.

No obstante sobre la anterior consideración, no hay consenso en la región, respecto de la interpretación de las razones y las condiciones que explican la situación, en tanto hay sectores que mantienen un amplio o relativo optimismo sobre la evolución y la tendencia con la que se mueve la economía regional y consideran que el problema es solamente de mejoramiento en las proporciones: mayores exportaciones e inversiones (en

infraestructura), identificar y crecer en nuevos mercados etc. Otras posturas colocan el énfasis en el “agotamiento del modelo” (tesis inicial del Plan Maestro) sobre lo cual operarían no sólo factores económicos, sino institucionales, sociales y culturales<sup>29</sup>, que incluso no permitiría dar el salto planteado por los primeros y aprovechar las oportunidades que se presentan en el actual contexto.

**Diagrama 2**  
**Árbol de problemas: reformulado del Eje Económico del Plan Maestro (2003-2015) al 2010**



Tomando como criterio de evaluación el cambio en las variables claves del Eje económico planteadas por el Plan Maestro, es posible constatar, un avance relativo, respecto de la situación inicial reportada, sobre todo en el comportamiento cuantitativo de variables tales como el crecimiento económico, el empleo, la educación, la ciencia y la tecnología, entre otras. Se puede reiterar que respecto de los cambios propuestos por el Plan Maestro, para un horizonte temporal de 12 años (2003-2015), habiendo transitado ya la mitad del camino, es posible registrar avances de naturaleza “incremental” pero no se detectan o registran cambios o transformaciones cualitativas “sustanciales” que permitan afirmar que se está cerca de la superación de los retos y ambiciosos propósitos inicialmente planteados; los factores causales esenciales se mantienen (moderada diversificación y avances en competitividad, asimetría en la distribución del ingreso, baja capacidad de gestión y limitado avance en las estrategias de desarrollo) y continúan operando como limitantes, al

<sup>29</sup> Este ha sido un tema de debate entre la Cámara de Comercio y el Comité Intergremial, o también académicamente, por ejemplo los puntos de vista planteados por el CIDSE de la Universidad del Valle (C. Ortiz); también por el Informe de Desarrollo Humano del Valle del Cauca, PNUD, 2008. La discusión incluye el tema de vocaciones, patrón de desarrollo, estructura de la propiedad de activos, la crisis de gobernabilidad y el liderazgo, en el logro del componente *Meta* de la competitividad.

crecimiento y al desarrollo sostenible. En resumen el problema central se podría redefinir en términos de: **lentitud, bajo dinamismo e inequidad en el crecimiento económico regional**<sup>30</sup>.

## **2.7 Tendencias pesadas: baja dinámica de cambio y transformación de la estructura productiva y de logro de atributos de competitividad sistémica**

En consecuencia, se pueden indicar las siguientes tendencias pesadas. En primer lugar, la limitada capacidad para propiciar un mejoramiento sostenido en los atributos de competitividad sistémica (fortaleza económica, infraestructura, ciencia, tecnología e innovación, capacidad de gestión y sostenibilidad ambiental) y propiciar la transformación de la estructura productiva. Como consecuencia la región no disminuye las distancias en competitividad, respecto de las dinámicas internacionales y nacionales y no logra aprovechar en forma más efectiva las ventajas comparativas y las oportunidades del contexto nacional e internacional y mantiene la vulnerabilidad frente a las amenazas.

Como causa relevante se manifiesta en estos años pasados la baja calidad de la gestión y la gobernabilidad pública regional en el ámbito específico de lo económico, en cuanto al deficiente liderazgo público, derivado de la crisis de la política que en forma directa repercute en: la continuidad de las propuestas de desarrollo regional, la capacidad de convocatoria, la confianza de las diversas contrapartes (estado nacional, empresarios, inversionistas extranjeros y las comunidades académicas) y la sostenibilidad de los esfuerzos privado-público, empresarial y científico-académico.

Los problemas de liderazgo y gestión pública inciden también en la construcción de un consenso básico entre el conjunto de las élites políticas, empresariales e intelectuales, respecto de la valoración de los factores y vocaciones que actúan y pueden dinamizar la economía regional. En esta dirección siendo entendibles y lógicas las tensiones y pugnas de interés y la existencia de diferentes visiones sobre el desarrollo, es igualmente necesaria la construcción de un consenso sobre los puntos básicos de una agenda de prioridades y acciones inaplazables para superar los factores estructurales que determinan el lento dinamismo y la baja capacidad expansiva y redistributiva de la economía regional. Esto es, para hacer compatible la búsqueda de más competitividad con un desarrollo más incluyente y sostenible del conjunto de la región y su población.

Por otra parte la baja capacidad de gestión pública, incide en la ejecución y cumplimiento de los programas y proyectos, así como en su monitoreo y seguimiento. En este mismo aspecto la debilidad fiscal de los entes territoriales de la región (departamento y municipios) resta capacidad de inversión autónoma para incentivar y liderar proyectos y procesos claves en la creación o modificación de las condiciones de competitividad y

---

<sup>30</sup> El tema de la demanda interna, tradicionalmente señalado como obstáculo al crecimiento, en estos años ha jugado un papel de estímulo al crecimiento de la región y su menor expansión en cambio viene a ser una consecuencia del patrón de desarrollo del país y de la región; no obstante las Encuestas de Opinión a Industriales de la Región en el año 2010 lo señalan después de la revaluación (21,7%), como el segundo problema de la industria regional (13,3%). ANDI, 2011.

desarrollo de la región, incidiendo por ejemplo en la baja inversión en ciencia, tecnología, e innovación y en el lento progreso en la calidad de la educación. Esta causa pesada, es un factor que limita los avances en los componentes meta y meso de la competitividad sistémica.

Como aspecto constitutivo de la tendencia pesada permanece el patrón de concentración, en primer lugar del crecimiento económico en cuanto a los sectores predominantes (terciario y pocos sectores agroindustriales) y territorialmente (Sur AMC) lo que no permite aprovechar la ventaja competitiva de una “región de ciudades”; en segundo lugar del ingreso y los recursos fundamentales (capital, tierra, crédito, C y T, información), que limita el cambio en la estructura de la demanda y en las capacidades de inversión y desarrollo del amplio tejido productivo de mipymes que se extiende en toda la región, tanto en el sector primario como secundario y de servicios.

## **2.8 Factores de cambio y tendencias emergentes**

Los factores de cambio están asociados en primer lugar a la recuperación de la iniciativa y el liderazgo público direccionada a generar una nueva dinámica y movilización institucional, por un lado desde el Gobierno Nacional, con la convocatoria a las regiones, en el contexto del nuevo Plan de Desarrollo (y las “locomotoras”), la creación de la región Pacífico, la Ley de Ordenamiento Territorial y el incremento de las regalías, que representan una oportunidad para la redefinición de las agendas y apuestas estratégicas de desarrollo integral de la región y el fortalecimiento del desarrollo sostenible a nivel subregional y local. En particular esto representa una oportunidad para soportar y dar viabilidad al Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del departamento, actualmente en proceso de construcción por los diferentes actores de CTI de la región (CODECTI<sup>31</sup>)

El proceso de reencuentro y convocatoria de las fuerzas vivas de la región liderado desde el nuevo gobierno del departamento (de transición) como oportunidad para redefinir la visión y los consensos fundamentales, así como, los puntos prioritarios de la Agenda Regional de desarrollo económico. En un contexto con más confianza, se recuperarán las iniciativas de cooperación entre el sector académico y de ciencia y tecnología (Universidades), el empresariado y el sector público.

Las dificultades del comercio con Venezuela y Ecuador, si bien en vías de recuperación, se han convertido en una oportunidad a la diversificación y a nuevas búsquedas económicas; en el mismo sentido operan las iniciativas respecto de la cuenca del Pacífico el polo más dinámico de la economía mundial, pero que requiere, avances efectivos, en el planeamiento y transformación de las condiciones de competitividad, meso y micro.

---

<sup>31</sup> Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación

## 2.9 Hechos portadores de futuro y factores de ruptura

La entrada en vigor de los TLC con Europa, posiblemente con los Estados Unidos, implicará nuevos retos y oportunidades a la economía regional, y la perspectiva de abaratamiento de bienes de capital y algunos bienes intermedios podría significar posibilidades para fortalecer la capacidad productiva de la región en su conjunto. No obstante también son evidentes las amenazas por las asimetrías en competitividad, el ambiente macroeconómico (tasas de interés, revaluación etc.), el lento avance en la infraestructura de movilidad y comunicación, respecto a las contrapartes y las otras economías. Por lo tanto es imperativa la puesta en marcha de las apuestas estratégica de fortalecimiento de la competitividad territorial.

## 2.10 Los Retos

Como conclusión del análisis anterior y la ponderación de los diversos factores y tendencias pesadas se requiere avanzar en definiciones y estrategias más concretas, en dirección a responder a los siguientes retos centrales de este Eje:

- ✓ Construir un amplio consenso sobre la visión de región: las fortalezas y debilidades, las posibilidades de recambio del modelo de economía tradicional y la construcción de un acuerdo sobre las líneas económicas de futuro<sup>32</sup>, haciendo compatible el logro de competitividad con un desarrollo más incluyente y sostenible del conjunto de la región y su población, con la participación y el compromiso de los actores y decisores claves del desarrollo regional: grupos económicos y empresarios, líderes políticos, agentes gubernamentales, líderes académico, científicos, culturales y sociales.
- ✓ Avanzar hacia una estructura productiva con un mayor nivel de diversificación que implica identificar y desplegar las nuevas vocaciones económicas básicas de la economía regional y el desarrollo de transiciones hacia la producción y exportación de productos y servicios de más valor agregado, con mercados más estables y dinámicas de mayor crecimiento y sostenibilidad.
- ✓ Aprovechamiento de las fortalezas y las vocaciones locales, potenciando el tejido de Mipymes, con criterios de sostenibilidad, generación de empleo de calidad, formación de capital humano, protección y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y fortalecimiento de las relaciones intra-cluster entre la gran empresa y las medianas y pequeñas, en el conjunto del territorio.
- ✓ Lograr saltos cuantitativos y cualitativos relevantes en productividad y competitividad meso y micro y Fortalecer los tres niveles de competitividad: Meta (Visión y acuerdos sobre lo fundamental), meso (Ciencia, Tecnología e innovación, Capital humano, infraestructura, ambiente económico, estabilidad y confianza) y Micro (compromiso y cambios en las empresas, las organizaciones, las comunidades y personas).

---

<sup>32</sup> Algunos temas de tensión: desarrollo exportador vs. Crecimiento en función del mercado interno; agroexportador vs. Desarrollo de industria y servicios; “región agregadora de valor de los productos y servicios que salen o llegan por la puerta del pacifico” o “plataforma para el comercio”; “despensa agroalimentaria” o “región de servicios”.

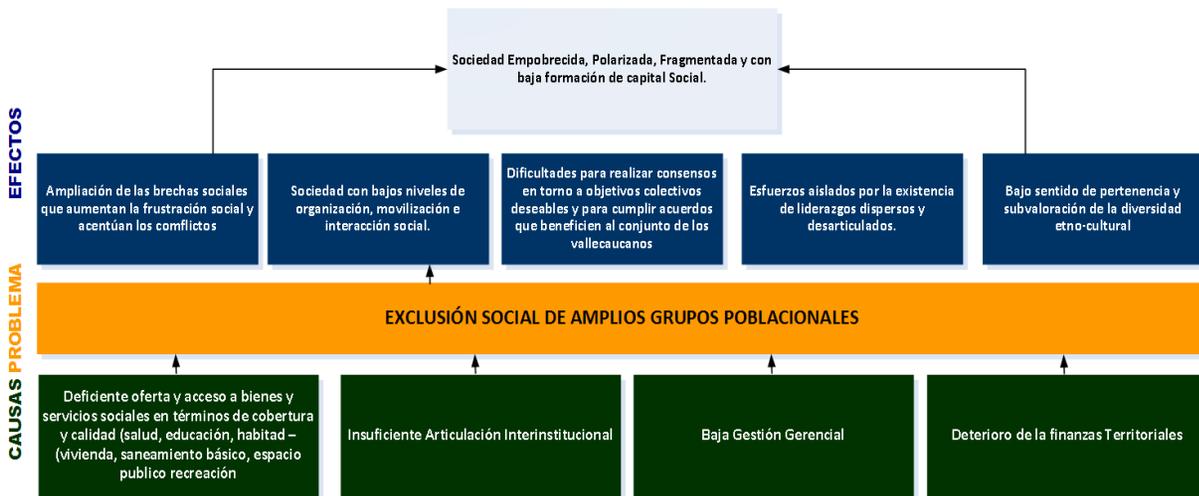
- ✓ Redefinir el diseño institucional del sector y el marco de reglas de gobierno y acción de la dimensión económica para aumentar la efectividad de las políticas, disminuir los conflictos de competencia e interés, así como la duplicación de esfuerzos.
- ✓ Disminuir desigualdades y asimetrías en la distribución del ingreso y la riqueza, consolidar dinámicas de crecimiento incluyentes de las diferentes subregiones (Pacífico, Centro, Norte y Sur) y sectores sociales y territoriales), potenciando su diversidad, fortalezas y vocaciones.
- ✓ Fortalecer el liderazgo público efectivo y la capacidad institucional para la planeación, gestión, coordinación, seguimiento, monitoreo y evaluación de las **políticas, los programas y la gestión en el ámbito del desarrollo económico y empresarial** a escala departamental, subregional y local.
- ✓ Consolidar un sistema de seguimiento e información oportuna de los principales indicadores económicos y tecnológicos relevantes para la toma de decisiones en la región.

### 3. EJE SOCIAL

#### 3.1 El árbol del problema formulado en el Plan Maestro

El Valle del Cauca es una de las regiones con mayores logros en desarrollo social y en condiciones de vida a nivel nacional, conforme indicadores como: IDH, ICV y NBI; no obstante, las diferencias en los logros sociales en el conjunto de la región, llevaron a que en el Plan Maestro 2003 – 2015 se definiera como problema central del Eje social: **“la exclusión social de amplios grupos poblacionales”**, asociando esta problemática a: las deficiencias en la oferta y acceso a bienes y servicios sociales, la insuficiente articulación institucional, la baja gestión gerencial y el deterioro de las finanzas territoriales (Ver árbol del problema Diagrama 3).

**Diagrama 3**  
**Plan Maestro 2003-2015 - Árbol del problema – Eje Social**



Para dar respuesta a la problemática identificada y **Avanzar en la Construcción de una Sociedad Vallecaucana Incluyente**, se consideró que: *“La educación es el eje del desarrollo y el pivote en que se sustenta la viabilidad social del Plan Maestro. También lograr un sistema consolidado de protección social universal, solidario, integral y eficiente que genere las bases de un verdadero Estado de bienestar. Se propone la ejecución de programas de desarrollo rural campesino integrales y de acceso a activos productivos como capital, tierra y tecnología, para aprovechar la capacidad laboral y empresarial. Fortalecer el capital social, y mejorar condiciones y programas para la atención a la población excluida”* y se propusieron como lineamientos estratégicos:

1. *Mejorar el acceso a bienes y servicios sociales en relación a cobertura y calidad*
2. *Gestionar políticas sociales que lideren el desarrollo, representen los intereses de los ciudadanos y posibiliten la formación de capacidades y oportunidades para construir sociedad con mayores niveles de equidad.*
3. *Promover y facilitar la capacidad y las oportunidades de los ciudadanos para organizarse, movilizarse y participar en las decisiones que afectan su bienestar.*

4. Promover la exaltación de los diversos valores culturales del territorio, el cuidado de lo público y la vinculación a un proyecto aglutinante de región.

### 3.2 Avances parciales en la superación de la exclusión social

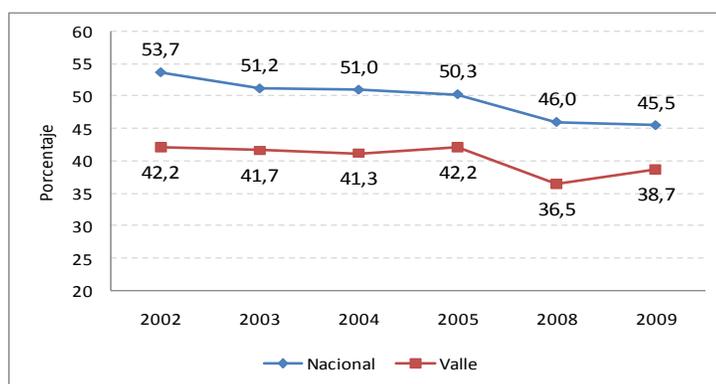
En síntesis se puede señalar que respecto del problema central identificado en el Eje social del Plan Maestro en el año 2002 y de los lineamientos enunciados, se han producido algunos avances en la cobertura de servicios sociales, no obstante, no hay cambios relevantes en la calidad y en la equidad en el acceso. En el cuadro siguiente, se resume el balance (2003-2010).

**Cuadro 9**  
**Eje social plan maestro 2003 – 2015 - Resúmenes de avance al 2010**

DIMENSION	INDICADORES	AVANCES
Mejorara el acceso a bienes y servicios sociales en relación a cobertura y calidad	a) Niveles de pobreza b) Coberturas de educación y salud. c) Logros en calidad educativa. d) Perfil de morbi-mortalidad e) Déficit cuanti-cualitativo de vivienda. f) Cobertura de servicios públicos g) Producción alimentaria propia y niveles de desnutrición de grupos sociales.	a)Disminución de pobreza e indigencia hasta 2008 b) Aumento de cobertura en educación en todos los niveles hasta el 2008. c) Sin mejoras relevantes en calidad de la educación básica y media. d) Sin cambios importantes e) Disminución del déficit cualitativo y permanencia déficit cuantitativo. f) Aumento de coberturas urbanas y permanencia de déficit de acueducto y alcantarillado en sector rural. g) Sin cambios importantes
Gestionar políticas sociales que fortalezcan el desarrollo humano con mayores niveles de equidad	a)Prioridad de la política social y continuidad b) Inversión social con recursos propios. c) Disminución de desigualdad y Ampliación de oportunidades en acceso a condiciones de desarrollo humano.	a) Baja prioridad y discontinuidad. b) Muy baja a nivel del departamento y gran mayoría de municipios. c) Aumento de coberturas en educación primaria y básica secundaria y en salud subsidiada; desigualdad en: educación de calidad y acceso a educación media y superior, a salud de calidad y a empleos y activos productivos y en condiciones de seguridad alimentaria.
Promover y facilitar la organización, la movilización y la participación social de ciudadanos en las decisiones que afectan su bienestar.	a) Relevancia y Continuidad de Políticas de promoción de participación. b) Funcionalidad e incidencia de espacios y mecanismos de participación. c) Fortaleza del capital social en asociatividad y capacidad de incidencia en políticas, programas y control social.	a) Baja importancia y no continuidad de políticas pro participación. b) Bajo nivel de operatividad e incidencia. c) Debilitamiento del capital social, desarticulación de tejido asociativo, bajos niveles de confianza y baja capacidad de control social por parte de OS
Promover la exaltación de valores culturales del territorio, el cuidado de lo público y la vinculación a un proyecto aglutinante de región	a) Expresiones y dinámicas culturales locales y regionales. b) Relevancia de políticas culturales y Niveles de inversión en el área cultural. c) Nivel de confianza en actores públicos. d) Movilización social en torno agendas de región y colectivas e) Identidad y sentido de pertenencia	a) Variedad y permanencia. b) Carencia de apuesta estratégica, limitada importancia y bajos niveles de inversión c) Bajo nivel de confianza en autoridades y representantes políticos. d) Limitada y predominio de movilización corporativa y de grupo e) Permanencia.

Los avances se expresan en un mejoramiento en los indicadores de pobreza y de calidad de vida y de coberturas en salud, educación y servicios públicos; pero persisten diferencias importantes entre municipios y subregiones y son desiguales los avances en la calidad y las oportunidades de acceso. Según las cifras más recientes arrojadas por la MESEP la pobreza en el Valle del Cauca entre el 2002 y el 2005, permaneció al mismo nivel (42.2%) y entre el 2005 y el 2009 se redujo (al 38.7%); mientras la reducción de la pobreza en Colombia en estos ocho años fue de 8.2 p.p en el Valle sólo bajó 3.5 p.p. Esa reducción estuvo asociada a la recuperación general de la actividad económica entre los años 2006 y 2008, que permitió mayores tasas de ocupación y la disminución del desempleo en la región; tendencia confirmada por la menor percepción sobre pobreza (pobreza subjetiva) que para el Valle del Cauca pasó de cerca del 53% en el 2003 al 42.4% en el 2008. [DANE ECV 2003-2008]. El bajón de la actividad económica entre el 2009 y comienzos del 2010, con el aumento del desempleo y el subempleo frenó la tendencia al mejoramiento, de tal forma que la línea de pobreza pasó de 36.5% en el 2008, a 38.7% en el 2009<sup>33</sup>.

**Gráfico 4**  
**Colombia y Valle. Incidencia de la pobreza en, 2002-2009**



Fuente: Cálculos MESEP. 2008 y 2009: GEIH. 2002-2005

El indicador de familias con NBI también mejoró en forma continua desde 1993 (24.6%) hasta el 2005 (15.6%) con importantes diferencias entre las subregiones y municipios del departamento. Los mejores logros se encuentran en el sur (Área Metropolitana de Cali) y en las ciudades intermedias del departamento (Buga, Tuluá y Cartago) donde entre el 12.5% y 15% de su población se encuentra con NBI. En el otro extremo deben señalarse: el caso de Buenaventura donde el 35% de su población permanece con un indicador de NBI, al mismo nivel del año 1993 y el Norte del Valle (con la excepción de Cartago y Zarzal) donde siete municipios se ubican por encima del 25% de su población con NBI y tuvieron una reducción menor al promedio regional. La población del área rural con NBI, en la mayoría de municipios, supera en cerca de 10 puntos la del área urbana (PNUD, 2008).

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), refleja la misma tendencia de mejoramiento hasta el 2005, llegando en promedio a 0,793 apenas 0,002 por encima del nacional y al nivel del

<sup>33</sup> La ola invernal de finales de 2010, ha producido también impactos negativos en empleo, condiciones de habitabilidad, vivienda y saneamiento básico en diversos municipios, en áreas urbanas y rurales de la región.

IDH de Malasia y Rusia, no obstante en ese año sólo 9 municipios se encontraban por encima de ese valor y la mayoría se encontraban por debajo de 0,78, nivel parecido al departamento del Atlántico y a nivel internacional a Dominica en Centro América.

**Cuadro 10**  
**NBI en municipios y Valle del Cauca, 1993 y 2005**

Municipio	NBI 1993	NBI 2005
Cali	20.6	11.0
Buga	21.3	11.6
Palmira	21.6	12.8
Cartago	22.4	15.2
Cartago	22.4	15.2
Jamundí	27.7	15.5
Tuluá	24.2	15.5
Yumbo	30.7	16.7
Zarzal	25.0	17.3
Buenaventura	36.0	35.5
<b>Valle del Cauca</b>	<b>24.6</b>	<b>15.6</b>

Fuente: PNUD, 2008

### 3.3 Cambio demográfico en el Valle del Cauca

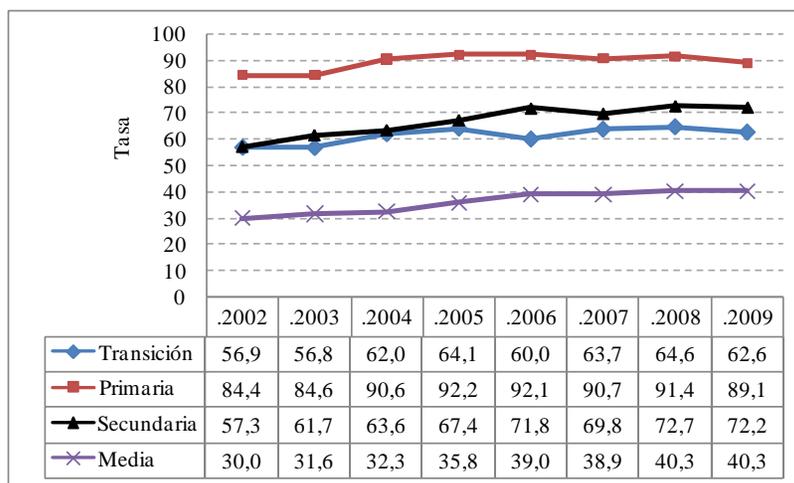
Como hecho notable y con implicaciones para la evolución socioeconómica del departamento, se consolidó la transición demográfica: en el período 2000-2005, la tasa de natalidad bruta continuó su descenso y llegó a 1.85% anual, también la tasa bruta de mortalidad al 0.65% anual y la tasa de migración neta (al contrario de la décadas anteriores a los noventa) es negativa (0,15% anual), con un resultado crecimiento neto de la población del 1.02% anual (Cuadro No. 2); esto incluso en presencia de una importante presión del desplazamiento forzado sobre el Valle del Cauca, cuarto receptor a nivel nacional y el noveno en cuanto a expulsión. La consolidación de las tendencias de base implicará la continuación del descenso de la tasa de crecimiento poblacional y cambios en la pirámide poblacional (PNUD, 2008:303), con el freno al crecimiento de demandas derivadas de altas tasas de natalidad (por ejemplo en educación y salud infantil), no obstante aún hay un amplio contingente de población joven que ingresará al mercado laboral en los próximos años y requieren acceso a la educación media y superior. De otra parte está aumentando en términos relativos la población mayor de sesenta años conllevando a mayores demandas en atención en salud y protección social.

### 3.4 La Educación como factor de formación de capital humano: avances, pero no suficientes para romper barreras estructurales de la exclusión

Fundamentado en la teoría del capital y el desarrollo humano, el Plan Maestro le asignó una importante misión al avance en la educación, en especial en cuanto a la superación de las desigualdades en el acceso, la permanencia y la calidad, para diferentes grupos y regiones. En estos años (2002-2010) se produjo un mejoramiento continuo en las tasas de escolaridad bruta en la educación básica, media y superior, hasta el año 2009/2010, el nivel de cobertura bruta alcanzado y el crecimiento en puntos porcentuales fueron respectivamente:

en transición 62,6% (+ 5,7), en primaria 89,1% (+4,56), en básica secundaria 72,2% (+4,82) y en la media 40,3 (+10,3) y en la superior: 29% (+3).

**Gráfico 5**  
**Tasas de escolaridad bruta**  
**por niveles educativos en el valle del cauca, 2002-2009**



Fuente: Cifras MEN.

El crecimiento de la escolaridad resultó de una combinación de factores; en primer lugar, una mayor oferta pública en todos los niveles, que incluso reemplazó la reducción de la oferta privada, llegando a representar cerca del 80% de la oferta total en la básica y media; también el crecimiento en la cobertura de la educación superior en esos años se asoció a una ampliación de la cobertura en la educación oficial. (PUJ, 2010)

En segundo lugar, tuvieron incidencia en el mejoramiento de indicadores de cobertura entre el 2005 y 2008, los programas de apoyo al acceso y la permanencia, como los desayunos, los kits y el transporte escolar realizados por el departamento, los municipios, el ICBF y otras instituciones (PNUD, 2008:152). También el mejoramiento de la situación económica de las familias, especialmente hasta el año 2008, pero el bajón económico del 2009 y hasta inicios del 2010 y la falta de continuidad en las políticas públicas de apoyo (por ej: desayunos escolares) frenaron ese mejoramiento, con la excepción de la educación media, situación que se evidencia en el leve retroceso en los niveles de escolaridad en el año 2009/2010.

Los avances en las tasas de escolaridad no han implicado una superación en el rezago educativo y mantienen al Valle por debajo de Bogotá y otras regiones del país. En el año 2009, el déficit de cobertura para el conjunto del departamento en preescolar básica secundaria y media era respectivamente de: 38%, 28% y 60%; asociados principalmente con la persistencia de desigualdades en las tasas de asistencia siendo las más bajas para los estratos pobres, grupos étnicos (indígenas y afros) y personas en situación de discapacidad y por áreas territoriales (municipios del norte, occidente, pacífico y sector rural). En educación superior son aún mayores las desigualdades por estratos (la escolaridad para el estrato 5 estaba cerca al 60% mientras para los estratos 1 y 2 estaba por debajo del 10%)

y por subregiones, concentrada en Cali (PNUD, 2008:139). En cambio se han producido evidentes progresos en el acceso de las mujeres a la educación, cuyas tasas de escolaridad son superiores a las de los hombres en todos los niveles, con la excepción de la educación media. (PNUD; 2008, pag. 137)

La desigualdad también repercute en el abandono y la deserción escolar, especialmente en la educación básica secundaria, en la media y en la superior, siendo notable **la caída en cerca de treinta puntos en la tasa de escolaridad, en el paso de la básica secundaria a la media**. En la educación superior los porcentajes de deserción son igualmente altos, cercanos al 40% (Informe PNUD, 2008:144). Los factores que continúan determinando esta situación se relacionan por una parte con problemas de la oferta: oportunidad, pertinencia y calidad, campos en los que no se produjeron avances significativos en estos años, y que representaban apuestas centrales del Plan Maestro.

**Cuadro 11**  
**Calidad de la Educación Media: Porcentaje de colegios oficiales y privados en categoría de desempeño alta, superior y muy superior. Departamentos de Colombia 2005-2009**

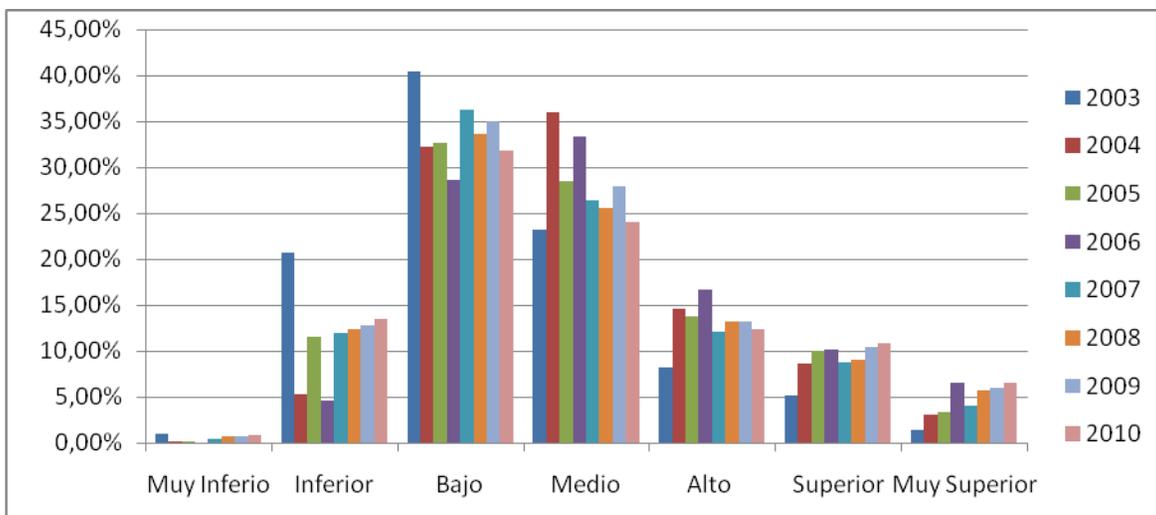
Departamento	2005	2006	2007	2008	2009
Nacional	24	41	23	24	27
Bogotá	46	71	45	44	54
Santander	34	54	32	35	40
Valle	27	33	25	28	28
Antioquia	20	41	22	20	24
Caldas	21	42	18	19	21
Atlántico	18	30	18	18	23

Fuente: ICFES, Cálculos SE-DDS-DNP y EXE

Por ejemplo los resultados de las Pruebas Saber de estos años, incluyendo las de 2009/2010, y las pruebas ICFES, indican un lento avance en calidad mostrando un rezago en el sistema educativo de la región. En efecto si bien han ido aumentando el porcentaje de establecimientos en la categoría alto o más (superior y muy superior) (en el 2009, el 29,6% para el Valle, y 39,4% para Cali), los avances no son consistentes y sostenidos. (CVE, 2011). Según las pruebas SABER 2009-2010, un 67% los estudiantes de grado 9, se encuentran por debajo del promedio nacional en las áreas de matemáticas y lenguaje, mientras el 53% llega a un nivel básico y solo el 1% alcanza el nivel avanzado.

Tanto en las pruebas Saber como ICFES, los mejores resultados se concentran en instituciones educativas privadas y en unas pocas del sector oficial, lo que reafirma la problemática de la desigualdad, en un aspecto decisivo para el desarrollo humano y el avance en capital humano, la ciencia y la tecnología. No hay progresos significativos en diversificación y si bien se abrió paso a convenios con el Sena para el desarrollo de distintas modalidades, sigue predominando la salida de bachilleres de la educación media académica.

**Gráfica 6**  
**Valle del Cauca: Historial del ICFES 2003-2010. Porcentaje de establecimientos educativos por Categorías**



Fuente CVE, 2011, Pág. 43.

El factor central de esta situación se relaciona con la ineficacia de las políticas públicas, en particular con: la ausencia de prioridades y programas concretos (en cuanto a calidad y pertinencia, especialmente en la básica secundaria y la media), las limitadas capacidades institucionales (gestión, planeación, y evaluación) para la adopción de políticas consistentes y la baja inversión de recursos propios. La existencia de diferentes instancias de dirección del sistema educativo (MEN, departamento, municipios certificados y no certificados) acentúa la dispersión de acciones, las desigualdades y la limitada efectividad de políticas y programas públicos en el ámbito departamental.

Por otra parte operan como factores que determinan las deficiencias en los logros educativos de niños, niñas y adolescentes un conjunto de condiciones de naturaleza económica y social: la pobreza y la inestabilidad económica de muchas familias implica falta de recursos efectivos para sostener la actividad educativa (útiles, transporte, alimentación); el limitado valor social de la educación especialmente para los sectores más pobres, asunto vinculado directamente con la problemática de pertinencia y oportunidad de las ofertas educativas. La crisis y la desestructuración de las familias, la quiebra de los modelos y referentes de autoridad así como la incidencia de la “cultura del enriquecimiento fácil”, también han tenido consecuencias relevantes en la asistencia, la deserción y los resultados educativos (PNUD, 2008).

En educación superior se ha consolidado en la región una importante base de instituciones de educación superior oficiales y privadas, con una amplia oferta de educación de pre y postgrado, y buenos logros en calidad como lo muestran los resultados de las pruebas ECAES y el volumen de programas de pregrado acreditados. No obstante, persisten elevadas tasas de deserción asociadas a deficiencias en: la orientación profesional, el rendimiento académico y la calidad de la educación básica y media y las oportunidades de empleo de los futuros profesionales; esto repercute también en la elevada migración de

vallecaucanos hacia el exterior, en una proporción importante personas con altos niveles educativos. En síntesis, en los limitados avances en educación, vienen incidiendo de un lado factores que hacen parte de la crisis de gobernabilidad, de tal forma que a pesar de las declaraciones y propuestas del Plan Maestro y de los discursos políticos e institucionales, ha faltado la voluntad política y el liderazgo público y el compromiso del conjunto de la sociedad para darle efectiva prioridad y el vuelco requerido; al contrario la educación, en muchos casos, ha sido puesta al servicio de lógicas puramente políticas, que sumados a la permanencia de desigualdades relevantes en las condiciones de acceso, no han permitido producir un salto significativo en la formación de capital humano, científico, tecnológico y cultural de la región y superar el rezago relativo respecto de las regiones líderes a nivel nacional, como lo evidencia este componente del indicador de competitividad, reseñado en el Eje Económico.

### 3.5 Aumento en las coberturas de Salud y lentos avances en perfiles de morbi-mortalidad.

En la perspectiva del desarrollo humano la salud constituye otra dimensión fundamental en la formación de capacidades, y sobre todo en la realización del derecho a una vida digna, larga, productiva y creativa. Se trata de una dimensión compleja, que conforme a los enfoques más modernos resulta de una combinación de condiciones ambientales y socio económicas en las que viven las personas y las comunidades, de hábitos y estilos de vida y políticas e instituciones de prevención y atención desarrolladas por las sociedades, en dirección a lograr bienestar integral y plena vitalidad de las personas. Los logros y avances en este campo (resumidos en algunos indicadores como la esperanza de vida, las tasas y las principales causas de mortalidad y morbilidad) son una de las expresiones más relevantes de inclusión y equidad de una sociedad.

**Cuadro 12**  
**Indicadores demográficos para Colombia y departamentos, 2005-2010**

Departamento	Tasa de natalidad bruta	Esperanza de vida al nacer	Tasa bruta de mortalidad (por mil)
Colombia	19.8	74.0	5.8
Valle del Cauca	17.0	73.7	6.2
Antioquia	17.7	73.4	6.0
Bogotá	16.7	77.0	4.3

Fuente: DANE. Indicadores demográficos según departamentos 1985-2020

La Esperanza media de vida de los vallecaucanos, conforme a los datos del DANE, aumentó en el último período intercensal, para llegar entre el 2005-2010 a 73.7 años, 0.3 años por debajo de la media nacional, siendo mayor para las mujeres (78.4) que para los hombres (69.2), en promedio las mujeres tienen 9 años más de esperanza de vida, distancias que tiende a mantenerse. Ha declinado levemente la tasa de mortalidad<sup>34</sup>, pero se mantiene el perfil de las principales causas de muerte: 1) la hipertensión arterial, las enfermedades cerebrovasculares y del corazón, 2) la violencia, 3) diferentes cánceres y tumores, 4)

<sup>34</sup> Tasas por 100.000 habitantes.

enfermedades pulmonares, 5) por VIH/ Sida y otras (Gobernación del Valle, 2009). Entre el año 2003 y el 2007, como hecho positivo continuo declinando la mortalidad materna y la mortalidad infantil registradas y descendió la incidencia como causas de mortalidad de la desnutrición y la meningitis (de 12.2 a 6.1) y la IRA de 23 a 15; no obstante, la incidencia de neumonía se mantenía en el 2007 cercana a los niveles del año 1999 (12.2); también aumentó, la enfermedad diarreica aguda (EDA) (de 8.8. a 9,1). En adultos las principales causas de muertes no tuvieron cambios significativos por ejemplo por Hipertensión Arterial y Cardiopatía isquémica aumentó de 134.6 (2003) a 152.5 (2005) para descender a 139.6 (2007:); los canceres y tumores (próstata, cérvix, mama y pulmones) se mantienen sobre 100.

No obstante haber disminuido la tasa de homicidios del Valle durante estos años -de 97 en el 2003, a 74.5 en 2009-, esta equivalía a casi el doble de la media nacional (39,3)<sup>35</sup>, con diferencias en la incidencia entre los municipios del departamento, siendo especialmente alta en el norte y centro de la región y algunos municipios del AMC. Este punto remite a problemáticas de convivencia y especialmente de gobernabilidad, específicamente a la capacidad del Estado para controlar los factores y actores de violencia y criminalidad en el ámbito local y regional, asunto que en muchos casos rebasa a las autoridades locales y regionales.

En el periodo 2007-2009, las principales causas de morbilidad en la población femenina son enfermedades asociadas a la Hipertensión, seguida de problemas dentarios, parasitosis intestinal, problemas en el sistema urinario e infecciones virales. Mientras que para los hombres, existe una concentración de morbilidad en las primeras dos causas. En cuanto a otros factores de morbi-mortalidad como gripas, el dengue hemorrágico y la malaria, los indicadores muestran relativa permanencia y su agravamiento en los últimos dos años, especialmente en sectores deprimidos, pero también en las áreas urbanas normalizadas del departamento, asociados a los impactos del cambio climático, pero también a deficiencias de las políticas de salud preventiva en la región.

### **3.6 Acceso a la seguridad social**

En materia de cobertura del sistema de salud, se logró un importante crecimiento de afiliados, en efecto de 61.1% personas afiliadas en el 2003 (70% contributivo y 30% subsidiado), se pasa a 84% en el 2006 (60.6% contributivo y 39.4% subsidiado) y al 93,5% en el 2009, por encima de la media nacional. Esta evolución en la cantidad absoluta y relativa de afiliados al sistema de salud, en particular al régimen subsidiado ha sido consecuencia de un aumento sustancial de la inversión para ampliar la cobertura, constituyéndose el Valle del Cauca en uno de los departamentos que más ha incrementado los cupos de afiliación en el régimen subsidiado. En cambio el régimen contributivo apenas se sostiene, lo que está relacionado con el lento crecimiento y el bajo nivel del empleo formal en el Valle del Cauca (38.5%), menor a la de otras áreas similares, como Bogotá, Antioquia y Santander.

---

<sup>35</sup> Las cifras de tasas de homicidio por 100.000 habitantes es tomado de Forensis 2009 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. PUJ, Documento de Diagnóstico Avances en el Eje social, 2010.

**Cuadro 13**  
**Cobertura (%) de aseguramiento régimen subsidiado, contributivo y total, 2006-2009**

Departamento	Régimen subsidiado				Régimen contributivo				Total			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Antioquia	47.7	44.1	45.6	43.8	47.6	49.2	49.6	49.4	95.3	93.3	95.2	93.2
Bogotá D.C.	24.3	24.2	24.5	24.2	62.9	65.3	67.4	67.1	87.2	89.6	91.9	91.3
<b>Valle del Cauca</b>	<b>35.1</b>	<b>39.0</b>	<b>42.9</b>	<b>44.0</b>	<b>48.9</b>	<b>49.3</b>	<b>49.7</b>	<b>49.5</b>	<b>84.0</b>	<b>88.3</b>	<b>92.6</b>	<b>93.5</b>
<b>Colombia</b>	<b>46.4</b>	<b>49.2</b>	<b>53.1</b>	<b>53.1</b>	<b>37.7</b>	<b>38.9</b>	<b>40.0</b>	<b>40.2</b>	<b>84.0</b>	<b>88.1</b>	<b>93.1</b>	<b>93.3</b>

Fuente: Ministerio de Protección Social

No obstante las mejoras en la cobertura del aseguramiento en salud durante estos años (2003-2009) persisten problemas de calidad y oportunidad (en especial del régimen subsidiado y de los que no escapa el contributivo) y desigualdades que se expresan en las diferencias en las expectativas de vida entre estratos sociales y por género. Por género los hombres tienen una menor esperanza de vida, con una diferencia de 9.2 años, muy alta y que señala un cúmulo de situaciones en desventaja de los hombres<sup>36</sup>. Por otra parte, como se evidenció con las cifras anteriores no se ha operado una modificación relevante en el perfil de morbi-mortalidad como resultado tanto de factores de gobernabilidad y gestión en el sector, que han debilitado el modelo de medicina preventiva del cual fue pionero el Valle, como por los condicionamientos de las políticas y el modelo nacional de salud y seguridad social, que a pesar de los mayores recursos no parece producir un salto en la calidad de la salud como bien público; e igualmente por el impacto y permanencia de estilos de vida y de efectos “poco saludables” (estrés, contaminación, violencias) de algunas dinámicas económicas y políticas.

### **3.7 Hábitat: menos déficit cualitativo y permanencia del déficit cuantitativo.**

El hábitat entendido como conjunto de condiciones de vivienda, saneamiento básico, habitabilidad del espacio privado y del entorno, es una dimensión clave en la calidad de vida, la identidad y la realización de las personas y las familias, fue también objeto de atención en el Plan Maestro. En relación con los problemas allí señalados, en cuanto a vivienda, el déficit cualitativo ha bajado, mientras el cuantitativo pasó de 226.000<sup>37</sup> unidades estimadas en 1999 a 235.000 unidades en el 2005 (Censo –DANE), equivalente al 55% del déficit total. Según las cifras del censo el déficit cualitativo de vivienda del departamento (10.4%) se ubicó por debajo del promedio nacional (25.6%); en cambio el déficit cuantitativo (12.2%) era similar al promedio nacional (12.4%). Para el mismo período (1999/2005) el déficit cualitativo de vivienda en Cali, que representa cerca del 50% de la población del departamento, pasó de 49.000 a 30.000, viviendas y el cuantitativo de 64.000 a 68.000. Buenaventura, es un caso donde el déficit habitacional continua creciendo (déficit total cercano a 70.000 unidades), como resultado del crecimiento más rápido del número de familias, lo que se asocia a aspectos demográficos, económicos y políticos (desplazamiento forzado) respecto al incremento de la oferta de vivienda nueva.

<sup>36</sup> Por ejemplo incidencia de la violencia, menor tasa de protección, estilos de vida etc.

<sup>37</sup> Documento Base Eje Social Plan Maestro 2003-2016, pag.41. PUJ.

Conforme a los resultado del Censo, en el 2005 el déficit del sector rural equivalía a 41.4% del total, en su mayor parte (71%) de tipo cualitativo. La disminución del déficit cualitativo es el resultado de mejoras en la oferta de servicios públicos. De nuevo, Buenaventura presenta las cifras más altas en el déficit cualitativo por problemas de cubrimiento de servicios públicos y por los materiales de construcción de las viviendas.

En cambio el aumento del déficit cuantitativo tiene que ver con adecuación entre oferta y demanda por estratos, en efecto, en los últimos años la oferta de vivienda se orientó más a los estratos 4 a 6, cuando el déficit en su mayor parte se concentra entre el estrato 2 a 3. Por ejemplo en el caso de Cali la oferta de Vivienda de Interés Social (VIS), concentrada entre los años 2002 y 2007, sumó 26.500 unidades y la de vivienda no VIS 29.500, concentrada entre el 2005 y el 2009. Se evidencia en este caso además de problemas de adecuación de la oferta, la limitación de los ingresos de un sector amplio de personas de los estratos populares para acceder a soluciones de vivienda. Como consecuencia (entre 2005 y 2008) no ha habido un cambio significativo en la estructura de la tenencia de la vivienda: los propietarios eran respectivamente 56.9% y 57.2%, arrendatarios 38% y bajo otras formas 4.2% y 4.8%, respectivamente. (ICER, 2002-2007)

Como una expresión de la problemática de hábitat y vivienda en estos años ha continuado el crecimiento de asentamientos informales, en las principales ciudades del departamento (Cali, Palmira, Tuluá, Cartago, Buga y Buenaventura). La presión del desplazamiento que afectó al departamento entre los años 1999 a 2006 y la expansión urbana de las ciudades intermedias y de la misma capital, sin regulación y control, está produciendo impactos en la calidad de vida y en el uso sostenible del territorio. Este aspecto se relaciona directamente con la dimensión de gobernabilidad y la gestión de los procesos urbanos, reseñados más adelante.

### **3.8 Acceso a servicios públicos: amplia cobertura en área urbana y deficiencias en el sector rural**

En el contexto nacional, el Valle del Cauca muestra altos niveles de cobertura de servicios públicos: en energía eléctrica, de 98.2% en el 2003, pasó a 98.7% en el 2008. Las coberturas de acueducto y alcantarillado, reportadas al 2007, para el sector urbano son altas: respectivamente 96% y 89%; pero incluyendo el área rural muestran grandes diferencias entre municipios: solamente 17 municipios tienen cobertura superior al 70% en acueducto y 13 municipios en alcantarillado. Los municipios del norte, de la margen occidental del río Cauca, Buenaventura e igualmente las áreas rurales presentan los mayores déficits en ambos servicios.

### **3.9 Seguridad alimentaria: en búsqueda de la vocación agrícola de la región.**

Este tema mereció también la atención del Plan Maestro, especialmente por cuanto: *“El Departamento no produce los alimentos que consume, y el abastecimiento de los mismos presenta una gran fragilidad por la inseguridad en su transporte y el clima de violencia de los departamentos de los cuales proviene el mayor volumen de estos alimentos: Nariño, Putumayo, Caquetá y Cauca. La consecuencia del deterioro de la producción de bienes alimenticios en el Departamento es la existencia de niveles considerables de desnutrición y*

*de morbilidad asociada a ella*”. Un sintético balance señala limitados avances en cuanto a la reducción de la dependencia alimentaria de las importaciones e incluso retrocesos en algunas áreas; lo que se explica precisamente por el debilitamiento de la economía parcelaria, de la agricultura en las vertientes, el avance de la potrerización, en la que ha tenido fuerte impacto el control de amplias áreas productivas por el narcotráfico y la expansión de la caña que han continuado en estos años (PNUD, 2008) y otras problemáticas del agro.

La Encuesta Nacional de Salud de 2005 mostraba aún una elevada incidencia de la inseguridad alimentaria en el departamento que afectaba en promedio al 34,4% de hogares (sin Cali y el litoral), al 59,8% del litoral Pacífico y al 22,5% de Cali. Se conjugan también aquí tanto factores de oferta (producción y abastecimiento oportuno) como de demanda (ingreso y capacidad de compra de las familias). En cuanto a la oferta de productos alimenticios el Valle sólo tiene una amplia participación en caña, soya, sorgo y maíz industrial en cambio su participación en el resto de productos básicos de origen agrícola y pecuario, continua siendo baja, permaneciendo como un importador neto de alimentos de consumo masivo; la situación planteada en el Plan Maestro, continua vigente. En ese sentido, la capacidad de reactivar y fortalecer la economía campesina ha sido limitada, por la permanencia de problemáticas estructurales del sector y la falta de claridad y continuidad en las políticas y estrategias de apoyo y dinamización, asunto vinculado a las dinámicas y tendencias del Eje Económico.

### **3.10 La dimensión de los valores culturales del territorio: logros y potencialidades.**

El Plan Maestro resaltó el tema cultural como parte del desarrollo humano sostenible, vinculado a la diversidad y la riqueza étnica, cultural, territorial y social de la región, como factor de identidad, integración, convivencia y transformación. En este aspecto se evidencian avances particularmente en las declaraciones, proyectos y en algunas acciones en el campo de la cultura, el arte, la recreación y el deporte, en conexión con las demandas sociales y la presión de actores muy dinámicos en los ámbitos departamental y subregional, la creciente reivindicación respecto de la riqueza representada en la diversidad étnica y cultural y la importancia de la identidad, en nuestra región. En el ámbito Departamental la política de acceso a la cultura y el arte han girado en torno a las siguientes estrategias:

- Conservación y difusión del patrimonio cultural y natural
- Reconocimiento de la diversidad cultural y fomento de las manifestaciones culturales.
- Oferta de programación cultural en los municipios del departamento
- Apoyo a programas de formación no formal en artes
- Promoción de grupos culturales y artísticos.
- Apoyo y Promoción para la participación en eventos deportivos

Respecto de la identidad como valor y fortaleza regional hay conciencia en amplios sectores y se ha avanzado en la comprensión de que ella está asociada al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, en sus diversas manifestaciones, como una verdadera riqueza y ventaja de la región que conforman un patrimonio invaluable. En este sentido hay avances en el fortalecimiento de identidades locales y regionales especialmente a través

de dinámicas y procesos culturales ampliamente reconocidos (Petronio Álvarez, Mono Núñez, Feria de Cali, y otras manifestaciones subregionales).

En estos logros tienen un papel relevante las organizaciones culturales, así como el apoyo de sectores gremiales, empresariales y de las comunidades, siendo desigual el apoyo gubernamental. En efecto, en esta dimensión también se pone en juego el tema de gobernabilidad y capacidad institucional, en cuanto la existencia de políticas públicas de largo plazo, consistentes y sostenibles, con programas, recursos definidos, sistemas de seguimiento y evaluación dirigidas a la valorización, mantenimiento y aumento del patrimonio tangible e intangible; arquitectónico, urbanístico, arqueológico, ambiental y paisajístico; la producción literaria, musical, gastronómica, las artes plásticas y la memoria oral y escrita.

Esto reclama mayor articulación del sector público y las organizaciones culturales y académicas de la región<sup>38</sup> para consolidar procesos de largo plazo en el conjunto del territorio y las subregiones, de tal forma que las iniciativas y dinámicas sean sostenibles en el tiempo, no respondan a simples coyunturas, a intereses particulares o de grupos con mayor poder, sino a apuestas locales y regionales más amplias e incluyentes, que permitan potenciar la diversidad y la riqueza natural y cultural de la región como factor de convivencia, cohesión y desarrollo humano.

En efecto, hay claros vínculos entre prácticas y dinámicas culturales y el desarrollo local, la sostenibilidad territorial y la gobernabilidad, en tanto la cultura contribuye a consolidar un conjunto de los valores que hacen posible la convivencia, la participación, el sentido de pertenencia y la identidad de los diversos grupos sociales, étnicos, de género y territoriales. En este sentido, se evidencian en la región tensiones entre procesos que favorecen la integración y la cohesión de esos diversos grupos (dinámicas sociales, culturales y de formación de políticas públicas), que propician una sociedad más incluyente y solidaria y otros que mantienen condiciones de exclusión, desigualdad y diferenciación, propiciando comportamientos excluyentes, insolidaridad y desintegración (violencia difusa, intolerancia, desconocimiento de derechos), que afectan en especial a algunos grupos por condición étnica, de género (mujeres, jóvenes) y orientación sexual (LGBT). Igualmente la violencia y la permanencia de la pobreza y la exclusión generan procesos de desintegración y debilitamiento cultural especialmente a nivel local. En esencia la diversidad como valor y como soporte cultural requiere la inclusión y reconocimiento a través de condiciones equitativas en desarrollo humano.

### **3.11 Síntesis sobre los factores y tendencias pesadas que determinan los limitados avances en el Eje – Social.**

La permanencia de rezagos y limitaciones en el desarrollo humano tienen expresión en las condiciones de grupos sociales y territoriales afectados en mayor proporción por las condiciones de desigualdad en el acceso a los bienes y servicios fundamentales, descritos antes. Desigualdades que afectan especialmente a: los grupos étnicos, poblaciones en

---

<sup>38</sup> Recientemente se ha planteado a nivel de Cali un ejercicio de construcción de un plan de Desarrollo Cultural, iniciativa que sería pertinente igualmente a nivel del conjunto del Departamento.

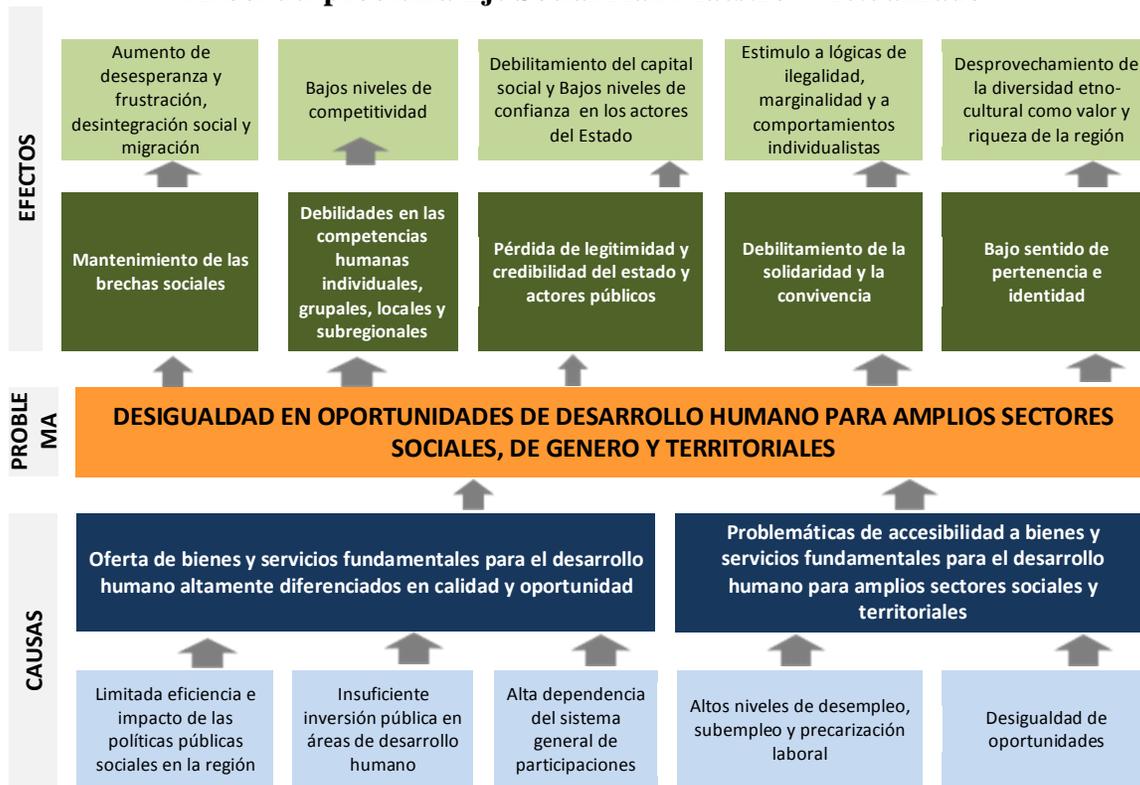
situación de discapacidad o desplazamiento, que habitan determinadas áreas territoriales (norte y pacífico), estratos pobres de la región y jóvenes y mujeres de estos estratos. Si bien, se han realizado algunos esfuerzos orientados a definir políticas públicas y programas específicos para atenderlos (políticas de género, juventud, discapacidad, desplazamiento, para poblaciones afro e indígenas, poblaciones LGBT) esas adolecen de limitaciones en cuanto a: las prioridades, metas, acciones, recursos, continuidad y articulación institucional.

En resumen, a pesar de que en estos años, se produjeron algunas mejoras en el acceso a servicios sociales fundamentales para el desarrollo humano, esas no representaron una ruptura de las condiciones estructurales identificadas por el Plan Maestro. En efecto, el progreso es lento, y por tanto permanecen aún desigualdades relevantes en dimensiones claves del desarrollo humano y el departamento en su conjunto se rezaga frente a otras regiones que realizan mayores y más rápidos progresos. Por tanto, no ha habido un cambio cualitativo relevante que permita concluir que la problemática central del Valle del Cauca identificada en el Eje Social del Plan Maestro 2003-2015: “Exclusión social de amplios grupos poblacionales”, haya cambiado sustantivamente. En correspondencia con la nueva situación y reafirmando la centralidad del propósito de desarrollo humano, se precisa el problema, originalmente definido en el Plan Maestro, en el siguiente sentido: **“Desigualdad de oportunidades de desarrollo humano para amplios sectores sociales, de género y territoriales”**.

Manteniendo la formulación y análisis básico planteado en el Diagnóstico del Plan Maestro, se redefinen o precisan igualmente las causas que determinan este problema central: 1) La oferta de servicios fundamentales para el desarrollo humano, altamente diferenciada en calidad y oportunidad (en razón del limitado impacto y la ineficiencia de las políticas públicas, la insuficiente inversión y la dependencia del SGP) y 2) La problemática de accesibilidad a los servicios sociales (asociada a: altos niveles de pobreza, desempleo, subempleo e informalidad y también a la desigualdad de oportunidades que impiden el acceso o su disfrute efectivo a amplios sectores sociales). Estas causas o factores interactúan y determinan las desigualdades en los logros en desarrollo humano en el departamento.

Los factores causales en parte fueron señalados en el Plan Maestro especialmente los relacionados con las políticas e intervenciones públicas, pero a pesar de la centralidad del tema en los discursos, en las propuestas gubernamentales y en los propios planes de desarrollo del departamento (2004-2007 y 2008-2011) y de varios municipios, su puesta en marcha, a través de programas y acciones sistemáticas, como se evidenció en el balance anterior, ha sido limitada y con un bajo impacto transformador de las condiciones estructurales inicialmente identificadas.

**Diagrama 4**  
**Árbol del problema Eje Social Plan Maestro – Actualizado**



Como consecuencia esas causas y factores se constituyen en tendencias pesadas del eje social, reforzadas por los siguientes procesos o dinámicas:

1- Las políticas y programas en el ámbito territorial muestran una baja eficiencia y efectividad, en primer lugar por: la baja calidad de los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de políticas y programas en el nivel territorial (departamento y municipios) en cuanto a diseño, innovación, planeación, seguimiento y monitoreo. Evidenciado en la limitada claridad y precisión de: objetivos, prioridades, metas, estrategias y determinación de los recursos implicados; ineficientes mecanismos y metodologías de seguimiento y evaluación de logros e impactos. A esto deben agregarse las limitaciones en los sistemas de información, que a pesar de las regulaciones existentes, es limitada o proceden con un gran rezago para ayudar a la gestión pública. Este conjunto de condiciones guardan relación directa con la capacidad institucional y la problemática de gobernabilidad que en diferente grado ha afectado a la región y sus entes territoriales y específicamente a sectores claves como la salud y la educación sometidos a lógicas clientelistas y manejos poco transparentes y eficientes. Circunstancias que en su conjunto han tenido un efecto directo en la capacidad de gestión y en la eficacia en las políticas y programas públicos del “Eje o dimensión social”.

2. En segundo lugar por la baja inversión social con recursos propios (en parte relacionada con la debilidad fiscal) su dispersión, la falta de prioridades claras y de políticas y programas de largo plazo, fundamentales para generar impactos que permitan romper los “cuellos de botella” y los “círculos viciosos” en el desarrollo humano, como se ve por

ejemplo en el campo educativo, o en la vivienda y el hábitat, analizados atrás. Los recursos dependen en gran medida de las asignaciones del SGP (educación y salud)<sup>39</sup>, dado el muy bajo nivel de inversión autónoma, tanto del departamento como los municipios<sup>40</sup>, lo que implica además una alta dependencia respecto de las políticas y regulaciones nacionales (v.gr: educación, salud, vivienda y saneamiento básico) cuyas orientaciones y enfoques han mostrado también problemas de efectividad.

**Cuadro 14**  
**Asignación per cápita (miles de pesos per cápita) del SGP, 2005**  
**Valle del Cauca, algunas ciudades y departamentos**

Departamento	EDUCACIÓN				SALUD			
	2.005	2.009	Multiplicador		2.005	2.009	Multiplicador	
			1993/2005	2005/2009			1993/2005	2005/2009
Cundinamarca	200,6	252,9	4,0	1,3	78,0	89,6	19,7	1,1
Antioquia	179,3	237,5	5,4	1,3	65,3	99,5	12,1	1,5
Valle	157,9	219,0	5,6	1,4	65,0	83,1	11,7	1,3
Bogotá	124,1	177,5	4,9	1,4	51,2	61,8	10,5	1,2
Santander	222,6	285,8	4,9	1,3	<b>79,7</b>	<b>104,4</b>	<b>16,3</b>	<b>1,3</b>
<b>Colombia</b>	<b>200,1</b>	<b>270,7</b>	<b>5,3</b>	<b>1,4</b>	<b>83,8</b>	<b>111,1</b>	<b>15,8</b>	<b>1,3</b>

Fuente: Cálculos propios con base en cifras DANE y DNP

3. Por otra parte, además de los aspectos institucionales señalados atrás, los logros en desarrollo humano, están asociados a las condiciones de accesibilidad, es decir a las oportunidades de empleo e ingreso estables y por tanto a las características y la dinámica del modelo de desarrollo de la economía regional. Específicamente la persistencia de altos niveles de subempleo, informalidad y pobreza, reproducen condiciones de exclusión económica, manteniendo las demandas y lógicas asistenciales y limitando las capacidades y libertades efectivas (por ejemplo en las opciones educativas o en el ejercicio político) (PNUD, 2008). De tal forma que los limitados logros y avances en el Eje económico, específicamente respecto de la reducción de la pobreza y el subempleo, operan como tendencia pesada del Eje social.

Una segunda transformación relevante en el árbol del problema apunta a la redefinición de los efectos, si bien se mantiene el primero y más obvio: *el mantenimiento de las brechas sociales*, se agregan o redefinen otros, considerados relevantes, por su conexión con otros ejes y problemáticas. Esos efectos se refieren a: 1) las debilidades en las competencias humanas, individuales, grupales y territoriales, es decir como factor de competitividad meso 2) la pérdida de credibilidad y legitimidad del Estado y los actores políticos, 3) el debilitamiento de: el capital social, la solidaridad, la convivencia, el sentido de pertenencia

<sup>39</sup> A pesar de las mejoras en el período 2005/2009, el Valle recibe recursos del SGP (educación y salud), proporcionalmente menores a los de C/marca y Antioquia.

<sup>40</sup> En este sentido la evolución en términos reales y per cápita de las diferentes rentas, en razón de los programas de racionalización fiscal y de recentralización de recursos, según diversos analistas ha implicado un recorte efectivo a partir de la última reforma al régimen de transferencias, que limita aún más el impacto de las políticas sociales en el ámbito territorial.

y la identidad. En síntesis la permanencia de la exclusión, no sólo debilita la cohesión social, la confianza y el capital social sino que afecta la propia capacidad de crecimiento, desarrollo y participación política libre.

### **Factores de cambio y tendencias emergentes**

Puede afirmarse por todo lo anterior que existe una relativa urgencia de una agenda social para el desarrollo humano integral (un reto inmediato son los ODM al 2015) como condición de competitividad territorial y para que la región no se rezague frente a otras regiones del país que se mueven más dinámicamente, en particular en las dimensiones claves del Eje social: educación y desarrollo social integral (calidad de vida). Lo que supone mayor debate público sobre estos aspectos y en particular sobre la magnitud de la apuesta, los objetivos y metas concretas y las estrategias que deben ponerse en marcha y sostenerse para producir un verdadero salto cualitativo en desarrollo humano, como condición para avanzar no sólo hacia una economía competitiva, productiva, sostenible e integrada a la sociedad del conocimiento sino hacia una sociedad viable, pluralista e incluyente, que valora y potencia su diversidad.

Como hecho positivo puede señalarse el cambio en el contexto nacional y en el clima político y la posibilidad de un nuevo espacio para que la política social gane no sólo en prioridad sino en eficacia. En lo cual puede jugar un papel las demandas por más equidad y oportunidades de acceso salud y educación de calidad, y por tanto la movilización social en torno a la educación, la salud y los derechos sociales de sectores excluidos.

La elección de nuevos gobiernos a escala municipal y departamental, puede verse como una oportunidad para plantear un amplio debate sobre la agenda social y la necesidad de un cambio en los enfoques y las prioridades locales y regionales en la dimensión social; pero igualmente en los liderazgos, estilos y enfoques de la política social, dominados por el asistencialismo y el clientelismo y por visiones de corto plazo, que prolongan las problemáticas, la insatisfacción y el rezago en desarrollo humano.

La configuración de la región Pacífico y la nueva definición de prioridades de asignación de recursos, a través de la redistribución de regalías para disminuir las desigualdades subregionales y sociales, ofrece una gran oportunidad para potenciar las estrategias y políticas de desarrollo humano, pero exigen superar las limitaciones institucionales señaladas en el presente balance y simultáneamente consolidar un modelo de desarrollo más incluyente y sostenible, para que no se conviertan en oportunidades desperdiciadas.

### **Hechos portadores de futuro y factores de ruptura**

Como factores actuales de ruptura, se pueden señalar las propuestas o los cambios en las políticas sociales nacionales, por ejemplo en educación, en salud y saneamiento básico, para dar respuesta a las demandas y retos actuales y la acumulación de algunas problemáticas que mantienen la desigualdad en el acceso a condiciones de desarrollo humano, como factores que afectan la calidad de vida y restringen la competitividad territorial.

La continuidad de la revolución tecnológica, las TICs, y en general de nuevos desarrollos de la ciencia y la tecnología con sus aplicaciones a la comprensión y solución de problemas en la educación, la salud, la vivienda y el saneamiento básico, se convierten en factores propiciadores de innovación y generación de nuevas respuestas. Igualmente el crecimiento de la conciencia pública, con una población más educada, demandante de servicios sociales de más calidad puede operar como factores de mejoramiento.

En este sentido un avance efectivo en las condiciones de desarrollo humano, potenciará las capacidades y la propia creatividad de la población como factores no sólo de desarrollo económico, sino de identidad, cohesión social, identidad, convivencia, confianza en las instituciones y de gobernabilidad.

### 3.12 Retos

Como conclusión la posibilidad de un cambio pasa por la toma de conciencia por parte de la propia ciudadanía en cuanto la necesidad de renovación de las prácticas políticas, de los estilos y enfoques de la política social y específicamente de más transparencia y eficiencia en el uso de recursos públicos y de una gestión pública que priorice la inversión en las áreas estratégicas y fundamentales para el desarrollo humano integral, con apuestas integrales que articulen desarrollo humano, desarrollo local y sostenibilidad. En resumen los principales retos en este Eje, que se derivan del anterior análisis, son:

- ✓ Lograr un pacto y acuerdo político y social, sobre metas innegociables respecto del desarrollo humano integral y de asuntos con un amplio consenso sobre su carácter prioritario (por ejemplo la educación de calidad y la inversión en formación de capital humano y los ODM) y el ofrecimiento de bienes y servicios en condiciones de más calidad y equidad, el acceso a oportunidades sociales, económicas y culturales.
- ✓ Disminuir los niveles de pobreza (territorial y social), el desempleo, subempleo e informalidad laboral, que operan como obstáculo al acceso sostenible y de calidad a condiciones fundamentales para un desarrollo humano integral (en educación, salud y hábitat).
- ✓ Lograr mayor integración y coherencia de las políticas y el modelo de desarrollo económico respecto de los propósitos y metas del desarrollo social.
- ✓ Incrementar la eficiencia y efectividad de las políticas públicas sociales en la región y fortalecer la capacidad institucional para la planeación, gestión, coordinación y evaluación de las **políticas de bienestar y desarrollo humano y la gestión social** a escala departamental, subregional y local.
- ✓ Construir acuerdo político verificable (procedimientos institucionales y sociales) para sustraer la educación y la salud de manejos clientelistas o electorales y dotar sistemática y progresivamente a estos sectores de un manejo profesionalizado y técnico de alto nivel y con los recursos adecuados.
- ✓ Aumentar la inversión pública real y su destinación eficiente y equitativa en áreas de desarrollo humano, aumentar la inversión de recursos propios y disminuir la dependencia del sistema general de participaciones, garantizando manejo eficiente y transparente, con adecuado control social e institucional.

- ✓ Diseñar y poner en marcha un Plan integral de educación que resuelva las problemáticas identificadas (acceso, permanencia, calidad, pertinencia, equidad y eficiencia), que responda a las necesidades de un desarrollo integral de la región (Ciencia Tecnología e Innovación, empresarial y económica, sostenibilidad y biodiversidad, diversidad cultural e institucional); el plan deberá incluir la ampliación de la formación técnica, tecnológica, profesional y postgradual y alternativas en educación para el trabajo.
- ✓ Planes estratégicos en hábitat y protección social, a escala regional y subregional, que prioricen programas en relación con sectores sociales y territoriales en condiciones de desventaja y vulnerabilidad.

## 4. EJE TERRITORIAL (DIMENSIONES FÍSICO – BIÓTICA Y FUNCIONAL)

### 4.1 Introducción

El medio biofísico ha sido un extraordinario facilitador del desarrollo del sistema de ciudades del Valle del Cauca, sumado a las características de la localización del departamento como “rotula articuladora” entre el centro y el Pacífico (Puerto de Buenaventura), el norte y el sur. De allí que sus atributos geográficos sumados a la consolidación de un importante corredor urbano e industrial a lo largo del río Cauca, han generado unas ventajas comparativas y competitivas al departamento del Valle. Su diversidad y potencial ambiental, representados en los ecosistemas estratégicos de la cordillera andina, las zonas de reserva forestal y parques naturales, la selva húmeda tropical del pacífico - parte del Chocó Biogeográfico - y la selva seca del valle geográfico del río Cauca, son fundamentales para el equilibrio ambiental no sólo de la región sino del país y tienen un valor inestimable para un proyecto de desarrollo sustentable integral en lo económico, lo social, lo cultural y lo institucional.

### 4.2 El Eje territorial en el Plan maestro 2003 - 2015

El Plan Maestro partió de considerar el territorio como construcción social, expresado en “*diferentes formas de ocupación, apropiación, uso y distribución del espacio geográfico*”, señalando como rasgos el proceso sistemático de deterioro e insostenibilidad del territorio del Valle del Cauca: “*vulnerabilidad, concentración, desarticulación, pérdida de biodiversidad y gestión inadecuada*”. Enfatizando la “macrocefalia” del sur del departamento debido a la concentración metropolitana de Cali, así como el estancamiento y/o declive de zonas agrícolas o el vaciamiento poblacional y productivo de las laderas del departamento. El problema central del eje territorial entonces definido fue: ***La débil gestión del territorio vallecaucano y su entorno***, asociado a cinco (5) causas:

- a. Desaprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas del departamento para insertarnos en el mundo
- b. Débil desarrollo de una política territorial del Valle del Cauca, baja competitividad territorial y pérdida del espacio público, del hábitat y del paisaje natural
- c. Deterioro de la identidad vallecaucana
- d. Deterioro ambiental del Valle del Cauca, y uso inadecuado de la biodiversidad y de los recursos naturales
- e. Débil desarrollo de la gestión del riesgo

La consecuencia prevista era bastante fuerte: el territorio vallecaucano se encontraba “*en proceso de descomposición*”, lo que motivaba precisamente la urgencia de una gran movilización y la pertinencia del Pacto Social también respecto de esta dimensión clave en la consolidación de una sociedad estable, líder y dotada con condiciones óptimas para garantizar bienestar y calidad de vida a sus habitantes.

**Diagrama 5**  
**Matriz del Eje Territorial (Ejes Físico – Biótico y Funcional) Plan Maestro 2003**



Fuente: Plan Maestro 2003-2015.

Frente a la inadecuada gestión del territorio departamental, el Plan Maestro apostó por: *“un Valle del Cauca organizado territorialmente, articulado, potencializado en red y acción e insertado en la nación y el mundo y se propuso: a) Potenciar proactivamente las ventajas comparativas y competitivas del Valle del Cauca, b. Fortalecer el arraigo de la identidad Vallecaucana, c) Aprovechar y hacer un uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales y d) Construcción de una visión regional que defina una sinergia multidimensional para articular el territorio”*.

Reafirmando en especial la necesidad de *“formular e implementar una política de desarrollo territorial descentralizada y desconcentrada que recoja y convierta en realidad los planteamientos del modelo”*, en forma tal de hacer viable *“competir en el nuevo rol de los territorios, aprovechando los fenómenos como: el desarrollo urbano, la metropolitanización, la conformación de ciudades regiones, el fortalecimiento de las ciudades intermedias, las alianzas estratégicas; la conformación de bloques de integración regional, subregionales, intraterritoriales, globales, y a nuevos ejes de integración del desarrollo”*. Los desarrollos en esta dimensión obviamente no están vinculados exclusivamente a las ideas generales del Pacto y su puesta en marcha, sino especialmente a la gestión del territorio desarrollada tanto por las autoridades departamentales, como municipales y a algunas intervenciones derivadas también de la acción de entidades nacionales; específicamente a su capacidad de gobernar, reorientar y controlar los procesos y las dinámicas urbanas, sociales, económicas y ambientales, identificados en el Plan como procesos de amplio impacto en el deterioro identificado.

### 4.3 Limitados Avances en las estrategias del plan maestro 2003-2015

Respecto de los objetivos y retos planteados para superar la problemática agudamente identificada, el balance indica logros parciales, pocos avances y preocupantes retrocesos, que se resumen en el cuadro siguiente.

**Cuadro 15**  
**Eje territorial Plan Maestro 2003-2015 – Resumen de Avances al 2010**

LE	OBJETIVOS	INDICADORES	AVANCES
1	Construir visión regional con enfoque territorial y sistémico, para definición de una sinergia multidimensional para la articulación del territorio.	Estrategias del Plan Maestro con programas y proyectos definidos y/o en ejecución. Número de evaluaciones del avance del Plan y de revisiones y ajustes.	<b>1. Estancado:</b> El PM 2003-2015 y el "Modelo físico de ordenamiento territorial del Valle partir de su sistema de ciudades" (2004), no se han asumido como política regional 2. En el 2010 se inicia ejercicio de evaluación y revisión del PM 2003
	Reconocer y valorar las características de cada una de las zonas geoeconómicas y geo-ambientales; promover una sub-regionalización del Departamento.	Número de programas y proyectos de articulación e integración supramunicipal definidos y gestionados en el Plan de Desarrollo Departamental.	<b>Sin avances:</b> sin estrategia y acciones de integración y articulación de las subregiones y el AMC <sup>41</sup> .
	Fortalecer el sistema de ciudades del Departamento.	Nivel de concentración demográfica y económica en el AMC (Cali, Yumbo, Palmira, Candelaria, Jamundí) respecto de otras subregiones del Dpto.	<b>Sin cambio:</b> Se ha mantiene la "macrocefalia" en el sur del Valle. La población concentrada en el entorno metropolitano de Cali, pasó del 63% al 64%
	Crear "ciudades del conocimiento" que faciliten el impulso a los circuitos de investigación y tecnología aprovechando las potencialidades del sistema urbano.	Ciudades del conocimiento definidas, promocionadas, planificadas y/o gestionadas.	<b>Sin avances.</b> Se desarrolló conceptualmente el proyecto "Agrópolis" en el norte del Valle <sup>42</sup> .
	Fortalecer la red de transporte multimodal a fin de que contribuya eficazmente a la consolidación de la estructura territorial del Departamento.	Programas y proyectos pro competitividad de la región (B/ventura etc.) definidos e implementados. (infraestructura; equipamientos; desarrollo económico;	<b>Avance:</b> terminación de la doble calzada de occidente ; malla vial Cauca-Valle. Mejoras en la operación del puerto de B/ventura. Lento avance doble calzada desde Loboguerrero; recurrencia de los niveles de sedimentación de la bahía de Buenaventura; Proyecto Mulaló-Loboguerrero no contemplado PND 2010-2014.
	Promover integración con departamentos vecinos, a fin de aunar esfuerzos institucionales para el desarrollo.	Convenios de integración firmados.	Avance: En el 2011 se firma acta de compromiso de los departamentos de Chocó, Valle, Cauca y Nariño como región pacífica.
2	Promover la identidad vallecaucana y Reconocer y aceptar la diversidad de sociedad vallecaucana y de las diferentes expresiones culturales y étnicas, reflejados en la multiplicidad de sus manifestaciones culturales.	Manifestaciones y Políticas culturales en marcha. Conservación, restauración y mantenimiento de los bienes patrimoniales. Recursos invertidos y bienes restaurados. Incremento de bienes inmuebles, inmateriales en la categoría de patrimonio. Fuente: INCIVA.	<b>Avance parcial:</b> Acciones puntuales - "Territorio Paraíso" (El Cerrito) o el lago Calima (Calima-Darién), "Mono Núñez", "Petronio Álvarez"- y limitado alcance de la política pública departamental (crisis de la Orquesta Filarmónica) El patrimonio reconocido como bien patrimonial no cuenta con el mantenimiento adecuado.
	Fortalecer la participación ciudadana y la concurrencia de los sectores público y privado en el Departamento, para la construcción colectiva del territorio del Valle del Cauca.	Programas de rendición de cuentas; veedurías ciudadanas. Participación en elaboración del Plan Departamental de Desarrollo, Revisión y Seguimiento de POTS	Sin Avance limitación en los programas, baja funcionalidad de espacios, sin seguimiento y actualización de POTS Precarios procesos de participación
	Identificar y promover los símbolos propios que nos identifican como vallecaucanos (el paisaje, río Cauca eje estructurante del territorio y lugar de encuentro e intercambios entre las diferentes regiones y municipios.	Número de programas turísticos diseñados e implementados alrededor de uno o varios bienes patrimoniales	Avance parcial, recorridos turísticos y programación cultural de municipios
3	Impulsar y fortalecer el conocimiento científico y tecnológico que permita la restauración y recuperación de ecosistemas degradados y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.	Programas de estudio y proyectos de investigación promovidos y auspiciados	Avance Parcial: plan regional de ciencia y tecnología y Estrategia de bioregión, Modelo Físico de ordenamiento Territorial, Estudios sobre bahía Malaga, Agropolis del Norte, Informe PNUD, 2008. Identificación de situaciones ambientales, CVC
	Impulsar los procesos de producción limpia con el fin de minimizar impactos ambientales, aumentar la eficiencia energética, minimizar y aprovechar residuos.	Número de proyectos de producción limpia. % de basura adecuadamente manejada y Plantas de residuos	Limitado avance
	Implementar incentivos para la declaración y mantenimiento de áreas naturales protegidas y su incorporación al Sistema Regional y Nacional de Áreas Protegidas.	Hectáreas incorporadas al total de áreas protegidas del Departamento.	Sin progreso consistente, ampliación de algunas áreas de reserva y por otro pérdida de bosques y diversas situaciones de deterioro de áreas protegidas.
	Promover la recuperación y el uso sostenible de la oferta hídrica en los procesos de ocupación y uso del territorio.	Manejo de recurso hídrico # Cuentas ordenadas (Dec. 1729 de 2002)	<b>Retroceso:</b> Uso y manejo inadecuado del agua <sup>43</sup> . Lento avance en la formulación y adopción de los POMCH.
	Propiciar la conservación, recuperación y uso sostenible de los recursos naturales.	Informes de seguimiento en los Planes de Acción Trienal-CVC. Evidencias del cambio positivo de las situaciones ambientales.	<b>Avance parcial:</b> En seguimiento de las situaciones ambientales (PAT), falta precisión en la medición (indicadores), reportes, información actualizada y espacializada (georeferenciada) <sup>44</sup>
	Promover una cultura de prevención y atención al riesgo que minimice las pérdidas que sufre el Departamento.	# de Planes de Gestión del Riesgo formulados e implementados	<b>Estancado:</b> No se ha formulado ninguno. Los CLOPAD y el CREPAD con limitadas posibilidades de gestión por escasos recursos.

**LE (LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS) 1. Potenciar proactivamente las ventajas comparativas y competitivas del Valle del Cauca 2. Fortalecer el arraigo de la identidad vallecaucana 3. Aprovechar y hacer un uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales**

<sup>41</sup> Alcaldía de Cali: "Cali 2036". 2010

<sup>42</sup> Estudio de la universidad del valle. Eidenar. 2010.

<sup>43</sup> Plan de acción trienal 2007-2009

<sup>44</sup> Diagnóstico realizado en Convenio CVC- Univalle y actualizado y validado en Convenio CVC-Fundación Pachamama- 2010

### 4.3.1 Transformar las ventajas comparativas en competitivas: lento avance

#### Insuficiencia en las políticas y la gestión del desarrollo territorial

El Plan Maestro (2003) y el “Modelo territorial del Valle del Cauca a partir de su sistema de ciudades” (2004) plantearon importantes apuestas en sintonía con una visión concertada y coherente con las oportunidades y fortalezas del territorio, dejando establecidas estrategias para desarrollar los objetivos. Sin embargo los recursos y esfuerzos públicos departamentales y su reflejo en las municipalidades no le asignaron la prioridad y relevancia o se encaminaron en forma consistente a desarrollar estas políticas y estrategias, como lo evidencia el seguimiento a los dos planes de desarrollo departamental 2004-2007 y 2008-2011:

- *Ineficacia en la aplicación de políticas públicas regional para el equilibrio territorial.* La inexistencia de programas y proyectos para generar robustecimientos en equipamientos para la productividad (educación, salud, logística, innovación, transporte, comunicaciones, etc.), en aquellos centros urbanos pequeños y ciudades intermedias para potenciar el desarrollo local, desconcentrar la generación de empleos y la oferta de bienes y servicios -tal como quedó planteado el modelo (2004)-.
- *Débil coordinación institucional (horizontal y vertical):* en primer lugar la falta de articulación entre la gobernación del Valle con los gobiernos municipales y el limitado liderazgo y orientación desde el nivel central; falta de voluntad y acciones para impulsar los procesos de integración, e impulso de planes coordinados, la constitución y apoyo sistemático de “clusters productivos” comunes. Es precaria la articulación de funciones y competencias entre la CVC, la gobernación y los municipios para realizar una gestión ambiental coordinada y coherente (Orozco, 2004)
- *Ausencia de visión regional compartida desde municipios:* La perspectiva regional en los Planes de Ordenamiento Territorial y en los Planes de desarrollo municipal escasamente se enuncia y no define modelos territoriales; lo que conduce a una especie de “colcha de retazos”. Hay estancamiento en la puesta en marcha de mecanismos de coordinación e integración supramunicipal de los acuerdos pactados e incluidos en los POT<sup>45</sup> y en general existe atraso en el desarrollo y ejecución de los POT. Por ejemplo, según el Expediente municipal de Cali<sup>46</sup>, entregado en el 2010, solo un 30% de los estudios, programas y proyectos se han ejecutado en estos diez años de vigencia y solo un 20% de los indicadores definidos cuentan con información, el resto, tiene información parcial o ninguna, lo que dificulta una adecuada evaluación de lo sucedido en estos diez años. En este mismo sentido la capacidad de acción e intervención desde el departamento para reorientar estos procesos ha sido limitada.

---

<sup>45</sup> Hay algunas iniciativas de asociación de municipios del norte, centro del valle y el G6 (Calima, Restrepo, Yotoco, Vijes, Dagua, La Cumbre).

<sup>46</sup> Exigido por la Ley 388 de 1998 para realizar el seguimiento, la evaluación y el ajuste del respectivo POT.

- *Baja capacidad de control a las situaciones ambientales*<sup>47</sup>: Si bien hubo avances en la identificación de los indicadores asociados a las (trece) situaciones ambientales y las variables críticas, establecidas en el –PGAR 2002-2012, el impulso de las estrategias de prevención, mitigación, educación y control por parte de las autoridades ambientales competentes, como el Ministerio de Medio Ambiente, la CVC, el Dagma, las Umatas, etc., ha sido insuficiente. En este sentido los logros son muy limitados, por falta de un seguimiento y control efectivo de las estrategias y acciones planteadas en los Planes Trienales, lo que se vincula a la crisis de gobernabilidad (problemas de transparencia, inestabilidad, debilitamiento del capital institucional etc.) que ha afectado especialmente a este sector en el Departamento.

### Concentración y Macrocefalia urbana

A pesar del propósito inicial en el sentido de promover un desarrollo más equilibrado del departamento, continuó la macrocefalia urbana del sur departamento, que implica mayor concentración de población en el municipio de Cali y los municipios de la subregión sur, que es resultado y al mismo tiempo acentúa la concentración de equipamientos, industrias, servicios (salud, educación, comercio, etc.) y pérdida de población, empresas y recursos en otras subregiones del departamento, como lo evidencia en primer lugar la distribución de la población, en el AMC, las ciudades intermedias y el resto de localidades (Cuadro 16).

**Cuadro 16**  
**Distribución de la población AMC y Resto. Valle del Cauca, 1993,2003 y 2010**

Territorio	1993		2003		2010	
	Total	%	Total	%	Total	%
Valle del Cauca	<b>3.605.685</b>	100	<b>4.073.914</b>	100	<b>4.382.939</b>	100
Entorno metropolitano (Cali Palmira, Yumbo, Candelaria)	2.171.486	60.2	2.505.203	61.4	2.719.005	62.0
Buenaventura, Tuluá, Buga y Cartago	625.741	17.3	737.932	18.1	806.540	18.4
Resto Valle	808.458	22.4	830.779	20.3	857.934	19.6

Fuente: DANE- Proyecciones 1985-2005 y 2005-2020

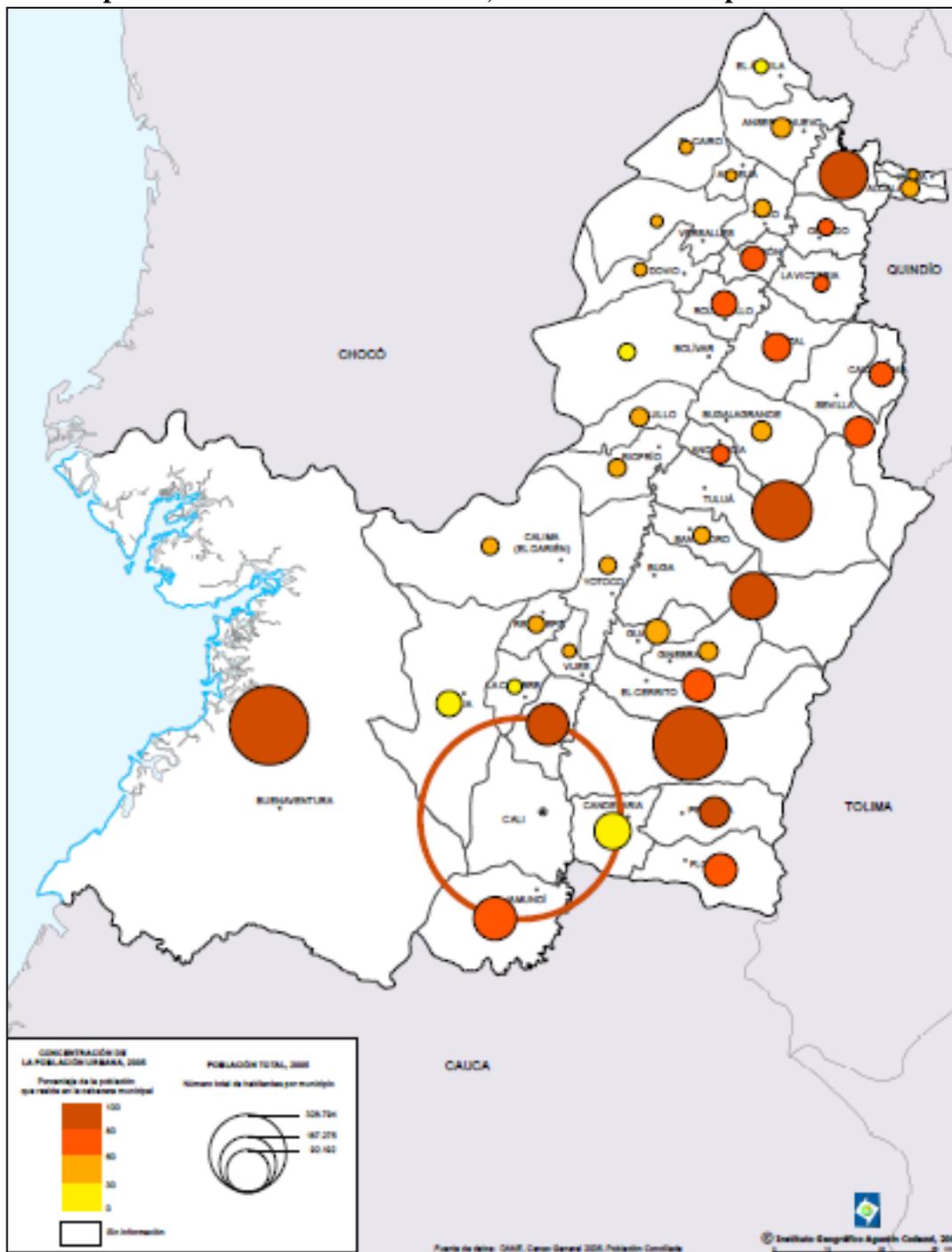
El carácter urbano del departamento y la concentración de la urbanización y la industrialización en el eje del río Cauca y especialmente en el sur del departamento (metropolización de la ciudad de Cali) acentúan el **desequilibrio ambiental**, los impactos y vulnerabilidad en el que se encuentran los ricos y frágiles ecosistemas de este territorio.

En resumen conforme los datos del Censo y la proyección del DANE, en estos años, los crecimientos más dinámicos se presentan justamente en el entorno metropolitano de Cali, y

<sup>47</sup> Disminución y pérdida del recurso bosque; alteración y pérdida de biodiversidad, conflicto por uso y manejo inadecuado del suelo, aprovechamiento y manejo inadecuado de los recursos mineros, sobreexplotación de materiales de arrastre, conflicto en uso del agua, manejo y disposición inadecuada de aguas industriales y residuales, manejo y disposición inadecuada de residuos sólidos peligrosos, contaminación atmosférica, asentamientos humanos en zonas de riesgo, déficit de espacio público y calidad del mismo, expansión urbana no planificada, déficit de gestión ambiental. (CVC, 2002)

unas pocas ciudades intermedias, mientras se evidencia el decrecimiento preocupante de la mayoría de municipios del Valle del Cauca, incluyendo municipios otrora dinámicos, como Sevilla, Caicedonia, Roldanillo.

**Mapa 1**  
**Departamento del Valle del Cauca; Distribución de la población – 2007**



Fonte: SIGOT – 2007.

Igualmente ha continuado disminuyendo la proporción de población rural, con un decrecimiento neto, en el último período intercensal, del 0,5% anual, para el conjunto del departamento y del 3,5% y del 2,1% para el centro norte y el norte, como expresión del debilitamiento de la agricultura tradicional (hortifrutícola y cafetera), la concentración de la tierra y la potrerización subsecuente al impacto del narcotráfico. (PNUD, 2008). Se mantienen los “núcleos” del centro, norte y Pacífico, que “recogen” los impactos del desplazamiento forzado y el debilitamiento demográfico y económico de los pequeños municipios. Como se señala adelante no ha habido continuidad en los proyectos de planificación subregional que permitan potenciar el desarrollo de las subregiones y consolidar una de las mayores ventajas comparativas de la región al disponer de una red de ciudades intermedias.

Un factor central de competitividad y de equilibrio territorial en la región, tiene que ver con el mejoramiento de la calidad de vida y las condiciones del desarrollo local de B/ventura y la subregión de la costa pacífica, en lo cual no sólo hay estancamiento sino un gran contraste entre los importantes recursos y proyectos de mejoramiento de la actividad portuaria y la carencia de un proyecto de desarrollo integral del hábitat de la ciudad de su población y los habitantes de la costa; incluso en dirección a potenciar su valor ambiental, ecológico y turístico. En general en el conjunto de la región la expansión urbana se caracteriza porque los temas de espacio público y sostenibilidad ambiental, han quedado relegados a un plano secundario, con sus efectos sobre la calidad de vida, la sostenibilidad y la propia competitividad.

### **Avances en Infraestructura y movilidad**

En estos años se han producido avances importantes en aspectos que apuntan a la eficiencia, la movilidad y la articulación territorial: a) *infraestructura* para la movilidad regional en el sentido sur – norte (terminación de la troncal de occidente como doble calzada; malla vial Cauca-Valle) y en el sentido este – oeste con la proyección de la vía Buenaventura como doble calzada.; b) *en el acceso a la ciudad – puerto de Buenaventura* con la renovación del puente del piñal y la variante interna – alterna, que conecta más rápidamente con las instalaciones portuarias; c) la construcción y puesta en marcha del Sistema de Transporte Masivo de Cali<sup>48</sup>; d) la consolidación de la doble calzada Buga – Cartago, –cualificando la Troncal de Occidente en su proyección como vía nacional de excelentes condiciones para el tráfico-, así como en el proyecto de la doble calzada a Buenaventura, la que apunta a darle un impulso cualitativo a la competitividad del puerto de Buenaventura.

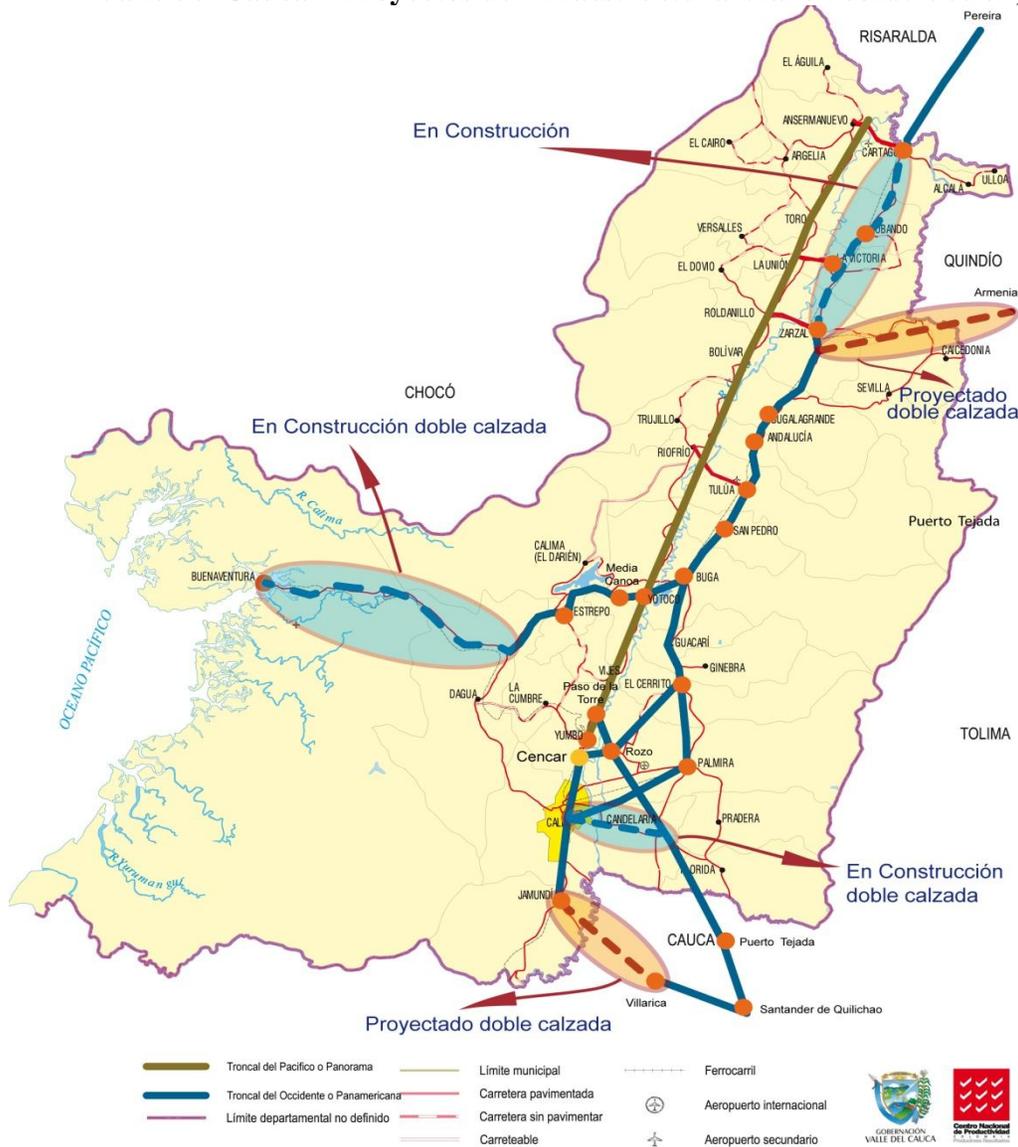
El proyecto Construcción Doble Calzada Buga – Buenaventura (El corredor se encuentra incluido dentro del Programa de “Corredores Arteriales Complementarios para la Competitividad”), localizada en todo su recorrido en el departamento del Valle del Cauca, tiene como fin mejorar las especificaciones viales y el nivel de servicio para generar beneficios a los usuarios del transporte, representados en ahorros en tiempo de viaje, ahorros en costos de operación vehicular y disminución del número de accidentes y

---

<sup>48</sup> Otros logros asociados (“chatarrización”) y cultura urbana, no obstante presenta falencias en cuanto la terminación de todos sus componentes (urbanos, espacio público, organización de la movilidad y proyección metropolitana) y han sido objeto de debate los temas de transparencia.

vulnerabilidad ante eventos naturales. También, ampliar la capacidad del corredor y mejorar el nivel de servicio ampliando el corredor existente a 2 calzadas y mejorar las condiciones de Transporte de Carga de Exportación e Importación desde el Centro del país hacia el principal puerto sobre el Pacífico<sup>49</sup>.

**Mapa 2**  
**Valle del Cauca – Proyectos de infraestructura Vial en construcción, 2010**



Fuente: Elaboración CNP, a partir de Información de Inviás.

<sup>49</sup> . Según Inviás las obras “se culminarán en su totalidad en el 2013”; la doble calzada contará con 33 puentes y 15 túneles en total y “una vez terminadas el recorrido entre Cali y Buenaventura se va a recortar entre 40 y 50 minutos”; actualmente este trayecto se realiza en dos horas y media, y en dos años se hará en una hora y 40 minutos. Diario “El País” de Cali; Superautopista al mercado mundial avanza entre Buga y Buenaventura.

Es importante anotar que se ha privilegiado el trayecto “Media Canoa” – “Loboguerrero” que sirve fundamentalmente a Bogotá y el centro del país con el puerto de Buenaventura, relegando el proyecto “Mulaló” (Yumbo) – “Loboguerrero” que espera vincular la zona industrial de Cali, Yumbo, Palmira y el norte del Cauca con el puerto de Buenaventura. Cuello de botella aún sin resolver, como resultado de la visión centralista dominante y la escasa movilización de los diferentes sectores políticos y sociales de la región. Este tramo entre Loboguerrero y Mulaló ha sido propuesto para ser incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Al tiempo que se define el mejoramiento de la vía de acceso a la ciudad y al puerto de Buenaventura, se ha avanzado significativamente en el mejoramiento del terminal portuario en una necesaria expansión y consolidación de las condiciones óptimas para la actividad exportadora – importadora. Por ejemplo el “Terminal de Contenedores de Buenaventura” – Tcbuen-, entrará en funcionamiento próximamente. Este muelle que ya hace parte del nodo portuario de la bahía de Buenaventura donde además se encuentran la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, Muelle 13 del Grupo Portuario, Cemsa de Cementos Argos, y el próximo año planea estar la Sociedad Industrial Puerto de Aguadulce.

Hay avances en la consolidación de dos zonas francas localizadas en Palmira, equipamiento logístico asociado al proyecto industrial de la zona Cali-Yumbo y próxima al área de Ley Páez en el norte del Cauca. Igualmente avance, en la construcción de terminales de pasajeros intermunicipales como la de Buga; en la activación del aeropuerto regional “Farfán” con una aerolínea comercial que empieza a operar Tuluá – Bogotá – Tuluá.

Hay estancamiento en la puesta en operación de la red férrea: el trayecto ferroviario entre Buenaventura y La Felisa (Caldas), de 499 kilómetros, que debió terminarse en 2007, no para de registrar problemas. El corredor, conocido también como el tren del Pacífico en el que la Nación ha invertido más de 140 millones de dólares, no estuvo listo en su totalidad para diciembre de 2010 y tampoco se cumplirán las metas de movilización de carga.<sup>50</sup>

Así como los comienzos del Departamento y su acelerado desarrollo en los comienzos del siglo XX estuvo asociado con la construcción del ferrocarril desde el Puerto de Buenaventura hacia Cali y su conexión con el resto del país y el eje cafetero, el futuro está relacionado en parte con la modernización y el salto estratégico en el papel de la red férrea regional, su conexión con Buenaventura, el sistema de aeropuertos e incluso con los centros urbanos principales del sistema de ciudades generando alternativas y

---

<sup>50</sup> El tramo de la vía que falta entre Cartago y La Felisa (112 kilómetros), no fue entregado en diciembre de 2010 como estaba previsto con el Instituto Nacional de Concesiones, por problemas con la adquisición de predios en sectores por donde pasa el trayecto en Cartago y Pereira; 12 son de la variante Cartago y 4 en el sector de Pereira: algunos predios se encuentran en expropiación y otros en proceso de extinción de dominio. Los resultados obtenidos a raíz del cambio de concesionario y la implementación del plan de choque han sido satisfactorios; por el tren del Pacífico se movieron en el primer semestre del año 2010, 180.000 toneladas de carga y la meta para finales de 2010 era transportar 600.000 toneladas, que no se lograron.

complementariedades de movilidad regional y subregional. En cuanto los aeropuertos del Valle del Cauca, como complemento del sistema multimodal, durante los últimos años apenas han tenido procesos de mantenimiento, si bien están previstas inversiones para su mejoramiento<sup>51</sup>.

En síntesis hay avance en la conectividad del departamento del Valle del Cauca tanto en lo interno, como con las regiones vecinas en el eje norte – sur,<sup>52</sup> y con el mundo y sus mercados – pero no con la rapidez que se precisa, especialmente ante la inminencia de la entrada en vigor de los nuevos TLC y los rápidos avances que realizan países vecinos y competidores como Perú, donde cobran fuerza proyectos de conexión de Brasil con los puertos de ese país, mirando al Pacífico y a Asia.

#### **4.3.2 Arraigo e identidad Vallecaucana con el territorio: avance parcial**

Como ya se señalo en el Eje Social la diversidad (étnica, cultural y geográfica) del departamento es una riqueza fundamental, que se ha venido fortaleciendo desde las iniciativas locales y sociales que mantienen vivas diversas tradiciones y se constituyen en un importante factor de identidad y arraigo de su población. No obstante las políticas y programas de fortalecimiento de la identidad, de valoración del patrimonio cultural y ambiental tienen limitaciones, en sus alcances y continuidad<sup>53</sup>.

Por otra parte el aprovechamiento de los atributos físico-bióticos, del potencial del pacífico y su riqueza cultural, es parcial, dada la limitación de la estrategias sostenibles en el ámbito local y subregional, que además de preservar las tradiciones, sirvan de base a programas sostenible desde el turismo tradicional de playa, sol y mar, hasta el ecoturismo, el etnoturismo y el turismo de aventura. Situación en la que inciden las problemáticas del hábitat, el desarrollo social, de movilidad y seguridad en la Costa Pacífica y en otras áreas territoriales, especialmente del sector rural y las pequeñas ciudades, que a pesar del importante potencial y los múltiples atractivos no logran ser aprovechados plenamente.

---

<sup>51</sup> Incluye modernización y adecuaciones en el Aeropuerto Internacional Alfonso Bonilla Aragón de Palmira, Aeropuerto Santana de Cartago (\$2.500 millones). Aeropuerto Farfán de Tuluá (\$12,000 millones); Aeropuerto de Buenaventura (\$4.000 millones en cuatro años); en el Aeropuerto de Juanchaco (\$852 millones).

<sup>52</sup> Sin embargo, la comunicación transversal entre los valles del Cauca y el Magdalena a la altura de los departamentos del Valle del Cauca y el Tolima si bien se ha planteado como estratégico para comunicar al Pacífico con el oriente y Venezuela se trata de ideas propuestas por algunos sectores y municipios, pero que no se traducen aún en proyectos concretos.

<sup>53</sup> En este campo cumplen un importante papel el INCIVA, el Instituto Departamental de Bellas Artes, el IPC de Cali y una amplia red de ONG's y organizaciones culturales y ambientalistas.

### 4.3.3 Aprovechamiento y uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales: estancamiento y retrocesos

En este propósito central de la dimensión físico ambiental del Plan Maestro, se presenta los menores avances e incluso en algunos aspectos estancamiento y retroceso, muchos de ellos recogidos en las llamadas situaciones ambientales y que se pueden resumir en los siguientes términos:

**Deterioro paulatino de los ecosistemas y del bosque** por disminución y fragmentación de áreas de cobertura, el desecamiento por cambio de uso y contaminación por aguas residuales del sistema de humedales y la extracción de fauna y flora para fines de comercialización y en algunas regiones por cacería o captura con fines alimenticios. Pérdida en la calidad forestal de estos ecosistemas en lo correspondiente a la desaparición casi total de especies de mucho valor biológico y económico, producto de la ancestral explotación selectiva de esos ejemplares<sup>54</sup>. En el 2002 el déficit en hectáreas, de la zona boscosa era de 260.463 hectáreas y para el 2007 este déficit se encontraba según los estudios de la CVC en cerca de 380.000 hectáreas; lo que implica un incremento de más de 100 mil hectáreas en apenas cinco años. Una de las consecuencias es el aumento del índice de escasez (IE)<sup>55</sup>: 23 de las cuencas tienen un IE alto es decir, en estas cuencas hay elevado riesgo de agotamiento, 16 cuencas tienen un IE de valor medio-alto; estas situaciones evidencian la urgencia de planes de ordenación de la oferta y la demanda<sup>56</sup>.

**Deterioro de las cuencas hidrográficas** del Valle del Cauca por los vertimientos de sólidos, desechos químicos y metales pesados originados en la actividad residencial, industrial, agrícola y en la minería ilegal<sup>57</sup>, hacia los ríos de la cuenca del Cauca y Pacífico, que están afectando, en algunos casos en forma irreparable, la riqueza hídrica y la biodiversidad y en sus usos potenciales: calidad del agua y altos costos de tratamiento. En los últimos años **augmentó de la carga orgánica** en el río Cauca, medida como DBO5 (Demanda Bioquímica de Oxígeno en 5 días) luego de haber disminuido entre el 2001 y el 2005 en 69 ton/día, desde este año creció en 34,1% llegando a 300 toneladas día en el 2008. (CVC, 2008)

La reciente fase invernal, con sus profundos impactos ha desnudado las consecuencias de los problemas de planeación, prevención y gestión, poniendo en evidencia el atraso en

---

<sup>54</sup> Por ejemplo la Unidad de Parques Nacionales territorial Pacífico, tiene inventariadas las numerosas infracciones frente al Parque Nacional Natural Los Farallones de Cali.

<sup>55</sup> El Índice de Escasez (IE) mide la relación entre demanda y oferta de agua potencial: Índice Alto: la demanda supera el 51% de la oferta potencial de la fuente abastecedora; Medio Alto entre el 21 y el 50%; Medio entre 11 y 20%, Mínimo entre 1 y 10%. CVC; PAT 2009.

<sup>56</sup> El déficit está determinado por la demanda, que crece al ritmo de la población, mientras los caudales disponibles permanecen relativamente constantes y pueden estar amenazados por la deforestación y la "potrerización" (PNUD, 2008) y la contaminación de sus aguas que disminuye la oferta en calidad para determinados usos.

<sup>57</sup> Uno de los hechos recientes más emblemáticos ha sido la explotación ilegal de oro de aluvión en Zaragoza en B/ventura, con impactos en la cuenca, la contaminación de las aguas, la destrucción de la olla del Río Dagua, y el aumento de la sedimentación de la Bahía, lo que implica elevados costos económicos y ambientales; e igualmente con demoledores impactos en las comunidades y su tejido social.

acciones, el no funcionamiento de las normas sobre atención y prevención de desastres, el retardo en las inversiones y aplicación de recursos etc. Pero igualmente la problemática de gobernabilidad traducida en problemas de gobierno, organización y orientación del uso del territorio, de control de procesos económicos, urbanos y ambientales.

**La expansión urbana** no planificada<sup>58</sup> ni guiada por estrategias de uso sostenible del territorio en las ciudades intermedias (Cartago, Sevilla, Tuluá, Buga, Palmira y Buenaventura) y en la ciudad de Cali, continúa ocasionando pérdida de biodiversidad, desaparición de suelos fértiles, contaminación de acuíferos, ocupación ilegal de reservas forestales o suelos de protección, conflicto en el uso del agua y conflicto en el uso del suelo. Las emisiones de CO<sub>2</sub> por la quema de combustibles en las ciudades sobrepasan los límites permitidos, afectando la salud; ampliación de superficies asfaltadas que impiden la penetración de agua en el subsuelo en zonas de recargas de acuíferos y aumentan la radiación difusa. Según los 42 POT de los municipios del Valle del Cauca, hay un déficit promedio de 12 metros cuadrados de espacio público efectivo por habitante (para llegar al parámetro de la Ley de 15 metros cuadrados por habitante). (CVC, 2007)

Es necesario también reconocer que una similar problemática puede tener la urbanización “planificada” resultado de la cooptación de los órganos de dirección y regulación del crecimiento urbano (oficinas de planeación municipales y curadurías urbanas) por constructores y propietarios de terrenos que siendo de difícil urbanización han sido destinados para tal fin generando vulnerabilidades permanentes frente a amenazas de inundación y altos costos de urbanización e inserción en el desarrollo urbano.<sup>59</sup>

Se están perdiendo oportunidades en cuanto a la protección y *la valoración del medio biofísico*, a partir de nuevas perspectivas de aprovechamientos más eficientes y sostenibles de la riqueza en biodiversidad y paisajes del departamento; en tanto las ventajas comparativas son relativas en el tiempo al cambiar paradigmas y necesidades de la sociedad. Un ejemplo es el debate y las posturas frente al tema de Bahía Málaga y la necesidad de buscar alternativas a la ampliación de la capacidad del puerto de Buenaventura<sup>60</sup>.

Pero igualmente el de los usos del suelo, por ejemplo un tema de discusión del Plan Maestro que se mantiene entre académicos, investigadores, ambientalistas y representantes de gremios agrícolas se refiere al impacto de la actividad agrícola intensiva y continuada, en particular la tendencia al monocultivo de caña y sus efectos en el largo plazo, en una de

---

<sup>58</sup> Incluye una amplia gama de conceptos: ilegal, informal, asentamientos subnormales etc., que se han continuado extendiendo en Cali y las ciudades intermedias del Departamento.

<sup>59</sup> Los casos son múltiples en el tiempo y en el espacio: el Distrito de Aguablanca que ocupó suelos explícitamente excluidos de los escenarios de expansión desde el “Plan Piloto” de Wiener y Sert (1949) y el Plan General de Desarrollo (1969); la “Eco ciudad Navarro” proyectada sobre áreas de “expansión diferidas” debido a sus evidentes problemas de niveles freáticos, suelos licuables, gases y lixiviados (externalidades del “basuro de navarro”) o el macro proyecto “Cascajal” sobre suelos no aptos, por ejemplo en Cali.

<sup>60</sup> Este asunto ha confrontado de un lado a representantes de los gremios regionales y algunos académicos y a las comunidades y a los ambientalistas e incluso al Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial, quien finalmente la declaró como parque natural. Mientras tanto se desarrollan adecuadamente otras alternativas de ampliación y mejoramiento del puerto de Buenaventura.

las regiones con los suelos más ricos del país<sup>61</sup>. Claramente se trata de un complejo debate y conflicto que enfrenta de una parte la racionalidad y justificación de una actividad económica con efectos importantes en la producción, las exportaciones y los ingresos de diversos sectores de la región<sup>62</sup> y de otro la necesidad de definir modelos y formas de aprovechamiento de la tierra con menores efectos ambientales, coherentes con un uso sostenible que preserve la biodiversidad, que haga compatible desarrollo y sostenibilidad. El reciente impacto de la ola invernal donde se han evidenciado problemas de protección, conservación y mantenimiento de cuencas, de ubicación de viviendas, de desarrollo sostenible y de previsión en el diseño y construcción de grandes obras, señala que el tema no es un asunto puramente académico o de “fundamentalismo ambientalista”.

### **Conocimiento del territorio y sus potencialidades**

Una preocupación reiterada en el Plan Maestro (2003) era Impulsar y fortalecer el conocimiento científico y tecnológico para la restauración y recuperación de ecosistemas degradados y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y tener mejores elementos para la definición de políticas, estrategias y programas para el desarrollo integral y sostenible del territorio. En este sentido desde distintos sectores y niveles territoriales se ha realizado aportes para el conocimiento del Valle del Cauca. No obstante el principal problema parece ser la continuidad de algunos de esos trabajos y su aprovechamiento efectivo en el diseño de políticas y la gestión pública. Entre esos procesos se pueden mencionar algunos trabajos de alcance general:

- **Un Modelo físico de ordenamiento territorial para el Valle del Cauca a partir de su sistema de ciudades.** En el 2004 la Gobernación del Valle en convenio con la Universidad de San Buenaventura –Cali- desarrollo un ambicioso ejercicio de diagnóstico y proyección de un modelo territorial sustentado en el conjunto de centros urbanos de distintas jerarquías ubicados geográficamente muy cerca unos de otros y soportados en importantes infraestructuras productivas. El ejercicio se culminó satisfactoriamente, convirtiéndose en un referente para los municipios del Departamento en la revisión y ajustes de sus planes de Ordenamiento Territorial, entre otras utilidades.
- Los Estudios sobre Bahía Málaga: orientados a evaluar tanto la riqueza y el potencial de biodiversidad, como de ecoturismo, las posibilidades e impactos de construir allí un puerto de aguas profundas<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> En particular el tema del cultivo de caña, algunos hablan de monocultivo, y sus posibles efectos en la contaminación y salinización– (CINARA- Univalle), el alto consumo de agua, la afectación de humedales y depósitos subterráneos de acuíferos.

<sup>62</sup> Un estudio de Fedesarrollo para Asocaña, resume los impactos positivos de la actividad en el Departamento, en términos de: consolidación del cluster del sector ((125 empresas), empleos directos (36,000) e indirectos (216,000), tributación local y programas de desarrollo social (educación y vivienda), generación de divisas (\$U.S. 230 millones anuales). Cifras Asocaña, 2009.

<sup>63</sup> “**Caracterización espacial y funcional de Bahía Málaga**” financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Valle, y el grupo de investigación “Territorios”.

**Estudio de prefactibilidad ambiental y social sobre la construcción de un puerto de aguas profundas en Bahía Málaga, pacífico colombiano. (Peña; Cantera et al). (2010).**

- Documento base del plan de la estrategia bioregión; Valle del Cauca al 2019. formulación del plan de la estrategia bioregión Valle del Cauca 2019 (2007). La Formulación del Plan de la Estrategia Bioregión Valle del Cauca 2.019, se desarrolló en tres fases: 1) Análisis de las condiciones que facilitan u obstaculizan el desarrollo y puesta en marcha de la Estrategia Bioregión Valle del Cauca 2019, 2) Formulación participativa de un plan estratégico al 2019, identificando proyectos, iniciativas y potenciales fuentes de recursos y 3) Diseño de mecanismos de implementación sostenible de la estrategia Bioregión en el marco del sistema regional y nacional de innovación.
- **Proyecto Agrópolis del Norte del Valle (2010).** en el marco de la estrategia Bioregión Valle del Cauca-fase I” liderado por la Escuela de Ingeniería de Recursos Naturales y del Ambiente (EIDENAR) de Univalle, la Corporación BIOTEC, y la Universidad San Buenaventura, y financiado por Colciencias. Recupera saberes, prácticas, recursos naturales y sociales como fundamento estratégico para dinamizar las potencialidades y complementariedades detectadas en nueve (9) municipios del Norte del Valle ( Roldadillo, Zarzal, La Unión, La Victoria, Bolívar, El Dovio, Toro, Obando y Versalles), y mediante los cuales se pretende generar un desarrollo fortaleciendo las complementariedades e interdependencias económicas, sociales, culturales y ambientales existentes y que a la vez incrementen la competitividad y el desarrollo local en una dinámica que conciba a estos municipios de manera integral e interconectada.
- Se han desarrollado estudios de carácter local o sectorial, entre los que se pueden mencionar: **Cali Visión 2036** (2009).<sup>64</sup> y **La Estrategia de conectividad para la subregión centro del departamento del valle del cauca caso de estudio alianza por la mora.** (2007).<sup>65</sup>

Se han realizado otros trabajos y consolidado Sistemas de Información<sup>66</sup> de carácter general, no obstante el interrogante general sobre buena parte de los trabajos mencionados es el grado de aprovechamiento y transformación en políticas y acciones efectivas en el ámbito territorial, específicamente para la protección y valoración de la biodiversidad, así como para prevenir amenazas y riesgos de deterioro físico y ambiental.

---

<sup>64</sup> Se desarrolló la Fase I: Diagnóstico estratégico<sup>64</sup>. Ejercicio de diagnóstico y prospectiva promovido por la Alcaldía de Cali y la Universidad del Valle –Instituto de Prospectiva-; avanzó en el reconocimiento de la compleja realidad de Cali como metrópoli regional, no obstante no ha tenido la continuidad como ejercicio que generó expectativas en dirección a construir un proceso sostenido de desarrollo prospectivo.

<sup>65</sup> Que apunta a plantear un modelo piloto orientado a definir una estrategia de conectividad que vincula a los municipios del centro del departamento, particularmente Tuluá, Buga, Ginebra, Cerrito, Trujillo y Calima Darién y algunos productos de amplio interés (mora, hortofrutícola del Valle).

<sup>66</sup> Especialmente el Informe de Desarrollo Humano para el Valle del Cauca del PNUD, de 2008. Y el **Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial**. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Es una apuesta importante desde el nivel nacional por actualizar y socializar información territorial. El Valle del Cauca tiene allí avances importantes en el conocimiento de su territorio.

#### 4.4 Evolución del problema o el mantenimiento de las dinámicas y tendencias pesadas

Sobre la base del balance anterior se presenta una nueva perspectiva del problema central que identifica el eje territorial: *Territorio con problemas de articulación y deterioro progresivo del equilibrio ambiental* y se redefinen las causas que determinan esta problemática: una inadecuada gestión pública territorial, desconocimiento y desaprovechamiento de ventajas comparativas y competitivas, débil gestión ambiental pública y privada (cultura ambiental, planeación, control, recuperación, protección) y frágil identidad territorial.

El problema central alude precisamente al desaprovechamiento de tales ventajas comparativas y competitivas para consolidar sinergias funcionales y conformar un auténtico “sistema de ciudades” con distintos acentos subregionales dados por atributos culturales, sociales, ambientales, económicos y empresariales. Los resultados en esta dimensión están asociados en forma muy amplia a la problemática de gobernabilidad (responsabilidad y liderazgo público, construcción de consensos, coordinación institucional, capacidad de gestión, capital social y cultura ciudadana), pero igualmente a algunos impactos negativos del modelo de desarrollo sobre el equilibrio y la sostenibilidad ambiental.

**Diagrama 6**  
**Matriz del Eje Territorial (Físico – Biótico y Funcional) Actualizado 2010**



La desarticulación funcional se expresa especialmente entre “polos subregionales” y sus entornos rurales de las laderas de las cordilleras central y occidental, o entre las mismas ciudades intermedias entre sí; en general no existen planes de ordenamiento y gestión del territorio coordinados; de lo que se derivan visiones municipales aisladas, y ausencia de proyectos que permitan economías de escalas en asumir retos comunes en la planeación y gestión territorial; especialmente en condiciones de limitación de recursos pero también de

convergencia en las demandas de ordenamiento del territorio. A pesar de algunas iniciativas de integración subregional esas no sobreviven el término de los gobiernos que las lanzan.

### **Tendencias pesadas**

Habiendo avanzado en la superación del centralismo, con el proyecto descentralizador de la década de 1980 afianzado con la Constitución Política de (1991); el siglo XXI, se caracterizó por una nueva versión del centralismo que pone su acento en las relaciones entre gobierno nacional y municipios, restándole recursos y competencias a la gestión del departamento. Este escenario que ya existía en el 2003, se acentuó durante los gobiernos nacionales 2002-2006 y 2006-2010.

- Débil papel del Departamento y de los municipios en procesos de planificación y gestión del territorio, derivadas tanto de problemáticas políticas y de gobernabilidad como de las determinaciones Constitucionales y Legales que limitan las capacidades de las entidades territoriales intermedias, para dirigir y coordinar el desarrollo de las regiones (escasa articulación funcional y normativa) que propicia un “territorio fracturado” con una débil visión común entre subregiones y municipios.
- La problemática de gobernabilidad (transparencia, clientelismo, cooptación) y de capacidad institucional en cuanto a planeación, seguimiento y control, que han afectado a las entidades públicas del sector, se ha convertido en una condición “funcional” a la permanencia de problemas de ordenamiento, orientación, desarrollo de programas de prevención y mitigación del riesgo y de situaciones relacionadas con la conservación del medio ambiente.
- El modelo de desarrollo económico y urbano, que incide sobre los usos del suelo y en general de los recursos naturales del departamento, continúa produciendo negativos impactos ambientales y no se ha logrado incluir en forma efectiva una perspectiva y prácticas de sostenibilidad.
- La debilidad en la oferta formal de vivienda en las ciudades intermedias y Cali –debido a factores tanto endógenos como exógenos- propicia el crecimiento de cinturones de vivienda informal e ilegal, con impactos sobre el medio ambiente y mayores riesgos naturales.
- La presión de los procesos de urbanización formal e informal sobre áreas urbanas y rurales (parcelaciones), continúa produciendo impactos ambientales y en el ordenamiento territorial del departamento y los municipios.
- A pesar del aumento de la conciencia ciudadana sobre los temas ambientales, hay debilidad y baja capacidad de las organizaciones sociales y ambientalistas (fragmentación) para ejercer procesos efectivos de control social en este campo.

### **4.5 Factores de cambio y tendencias emergentes**

- ✓ Inminencia y contundencia de los impactos del Cambio Climático en la región, tanto en el área plana como en las cordilleras y el Pacífico: en la producción y el empleo, el hábitat, la movilidad, la propia conservación de los recursos naturales y en la salud.
- ✓ El relanzamiento del debate sobre la LOOT por parte del nuevo gobierno, que implica entre los asuntos claves la redefinición de las capacidades de planificación y

- ordenamiento territorial de los entes territoriales: la asociación de municipios, las provincias, sub regiones de planificación etc.
- ✓ La necesidad y la urgencia de dar cumplimiento a un conjunto de regulaciones públicas relacionadas con el ordenamiento territorial y el tema ambiental, como: la obligación de los municipios y el departamento, de actualización de los POT<sup>67</sup> en el presente año, la ejecución y seguimiento de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCH-; la construcción del “Expediente Municipal” (artículo 112 de la Ley 388 de 1997), importante instrumento de evaluación y seguimiento del POT, la definición y puesta en marcha del Plan Departamental de Aguas -PDA-; la posibilidad de conformar Comités de Integración Territorial (Ley 14 de 2000), elaboración del PGAR (se agota en el 2012) y actualización de los planes de acción trienal –PAT.
  - ✓ El Interés reciente en la política pública del Departamento del Valle de realizar diagnósticos estratégicos y cálculo de escenarios. (Plan maestro 2032, Plan departamental de aguas, SIGOT)
  - ✓ El proceso de integración regional promovido desde el Plan Nacional de Desarrollo – PND 2010-2014- y el proyecto de reestructuración de las regalías en Colombia. **La Región Pacífico (Valle, Cauca, Nariño y Chocó)** aspira a convertirse en la primera en Colombia que tendrá estructurados los proyectos a financiar con el nuevo sistema nacional de regalías, cuya reforma se tramita en el Congreso de la República. De acuerdo con los cálculos del Gobierno, los cuatro entes territoriales recibirán en conjunto \$1,2 billones en el 2012 cuando comiencen a distribuirse esos recursos con base en los nuevos parámetros que fijará la enmienda constitucional.
  - ✓ Es positiva –aunque embrionaria- la iniciativa de integración subregional denominada “G-6”, constituida por los municipios de Calima-Darién, Yotoco, Restrepo, Vijes, La Cumbre y Dagua en el centro – oeste del departamento.

#### 4.6 Hechos portadores de futuro y factores de ruptura

- ✓ La continuidad de la Agenda Interna: que implica importantes inversiones en infraestructura Malla vial Cauca y Valle, y que requiere ser mirado en su visión y alcances respecto de la sostenibilidad y en general sobre el tema de ordenamiento y medio ambiente.
- ✓ El CONPES de recuperación del río Cauca por 1,62 Billones de pesos, comprometidos por departamentos, municipios, CVC, EMCALI; que implica una amplia movilización no sólo de recursos, sino institucional, social y económica y técnica por las exigencias de articulación de programas e intervenciones (ambientales, ordenamiento de cuencas, saneamiento y urbanización).
- ✓ **Es un extraordinario hecho portador de futuro el Plan Departamental de Aguas<sup>68</sup>:** De acuerdo con el CONPES 3463 de 2007, mediante el cual se generan los lineamientos para la adopción de los Planes Departamentales de Agua (PDA) a nivel nacional, existe la necesidad de realizar diagnósticos integrales relacionados con la prestación de los servicios de agua y saneamiento básico, con el propósito de orientar

---

<sup>67</sup> Esto tiene amplias implicaciones, puesto que incluye aspectos como: uso del suelo, movilidad, áreas de protección, prevención de riesgos etc.

<sup>68</sup> Plan departamental del agua valle del cauca. Informe de diagnostico preliminar en abastecimiento de agua y saneamiento básico. CINARA – Gobernación del Valle del Cauca. Diciembre 2008.

las inversiones hacia aquellas necesidades más sentidas identificadas mediante tal diagnóstico. Por ejemplo el *Componente ambiental*. Para dar inicio a un Plan Departamental de Agua PDA, los departamentos deben hacer la suscripción de un convenio con el MAVDT donde se acogerá la política, lineamientos, principios y objetivos sectoriales establecidos en el Plan; EL Valle del Cauca lo firmo el 28 de noviembre de 2008<sup>69</sup>.

- ✓ Un nuevo liderazgo y visión desde el Gobierno Departamental y desde las regiones conectadas con la necesidad de dar respuesta a la acumulación de retos y amenazas.
- ✓ La integración de la región Pacífico, plantea como una de las dimensiones claves la adopción de estrategias y acciones comunes en la protección de la biodiversidad, el medio ambiente y el ordenamiento territorial para un uso sostenible del conjunto de la región.

#### **4.7 Los retos**

Conforme al anterior análisis, se pueden resumir los principales retos del Eje Ambiental en los siguientes términos:

- ✓ Frenar los procesos de deterioro ambiental y territorial y el desaprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas derivadas de la ubicación geográfica, la riqueza territorial y la biodiversidad vallecaucanas.
- ✓ Realizar el diseño y seguimiento de acciones concretas respecto de las diversas subregiones ambientales (especial atención al Pacífico, el Valle geográfico y las cuencas hidrográficas), así como a las “situaciones ambientales” identificadas como de atención prioritaria.
- ✓ Tomar conciencia del valor y la relevancia de la conservación y la valorización de la dimensión física y ambiental como componente fundamental de la calidad de vida y la competitividad de la región y traducirla en políticas, acciones públicas y prioridades en el ámbito subregional y local con un amplio compromiso y respaldo de organizaciones sociales y ambientalistas, concejos municipales, asambleas departamentales, gobiernos municipales y entidades del sector.
- ✓ Fortalecer al Departamento (y las entidades del sector del medio ambiente) en su capacidad institucional para animar, orientar y hacer seguimiento al cumplimiento de las regulaciones sobre ordenamiento territorial y protección del medio ambiente, en el ámbito municipal y regional.
- ✓ Realizar un acuerdo social, ciudadano y político para que las entidades relacionadas con el ordenamiento territorial y la protección ambiental, sean dirigidas bajo criterios de prevalencia del interés público, rigor científico y técnico en las intervenciones y proyectos relacionados con el medio ambiente.
- ✓ Mejorar los procesos de diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas regionales y locales, en el campo ambiental y territorial; así como la división de funciones y la coordinación entre las diferentes instituciones públicas, para el gobierno de los procesos de expansión y utilización sostenible del territorio.

---

<sup>69</sup> ACODAL. Planes Departamentales de Agua y Saneamiento; informe no 1. mayo de 2009. No obstante la evaluación realizada por el Gobierno Departamental muestra retraso por problemas de cumplimiento en la apropiación de recursos y de gestión tanto local como regional.

- | ✓ Lograr compromiso y acción efectiva públicos, privada y ciudadana en la protección, recuperación y preservación del medio ambiente y las riquezas del territorio y construir una cultura de identidad con el territorio, sus riquezas y valores ambientales, geográficos y culturales
- | ✓ Consolidar el liderazgo en los procesos de consolidación del proyecto de integración regional “Región Pacífico” como oportunidad para el desarrollo regional, como estrategia permanente y sistemática para mejorar las condiciones de equidad social y territorial y no coyuntural para acceder a recursos de regalías.
- ✓ Avanzar hacia un programa de subregionalización del Departamento por alguno de los mecanismos que prevé la Constitución y la Ley como las asociaciones de municipios (Ley 136 de 1994), los comités de Integración Territorial (Ley 614 del 2000) o las áreas metropolitanas (Ley 128 de 1994), lo que permitiría un reconocimiento de las singularidades subregionales y la definición de políticas, programas y proyectos pertinentes y estratégicos. Ello estaría en la línea de lo definido el “Modelo de Ordenamiento Territorial a partir de sus sistema de ciudades”.
- ✓ Estructurar un plan de mitigación de riesgo para cada una de las subregiones del Departamento conforme a sus características y problemáticas ambientales con la participación de los municipios.

## 5. EJE DE GOBERNABILIDAD, FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y CAPITAL SOCIAL

El Plan Maestro de Desarrollo Regional Integral Prospectivo y Sostenible al 2015, concedió centralidad y relevancia al tema de la gobernabilidad, entendida como *“un proceso de interacción permanente y continuo entre el aparato estatal, el sistema político y la ciudadanía. Esta última es la que de manera organizada o individual, garantiza y profundiza los procesos de legitimación o deslegitimación del poder político y afianza o cuestiona el papel que están llamadas a jugar las instituciones gubernamentales en cumplimiento de los fines del Estado. La gobernabilidad, en consecuencia, no resulta de un proceso puramente técnico, sino de una interacción permanente de carácter político entre quien gobierna y sus gobernados”*.

Partiendo de ese concepto, el Plan señaló como una problemática central de la región el deterioro de la gobernabilidad y las instituciones públicas desde mediados de los años 90 y hasta comienzos del siglo XXI, evidenciadas en: *“la extensión y profundización de distintos tipos de violencia sobre el territorio departamental, la creciente apatía, el rechazo de los ciudadanos frente a las iniciativas gubernamentales tendientes a dar solución a los crecientes problemas que afectan distintos sectores de la sociedad, la economía y la política, la generalización de las dificultades financieras y administrativas en entidades departamentales y municipales que hacia finales de los años 80 eran paradigmas nacionales de calidad y eficiencia”*. Como determinantes centrales, ubicó de una parte *“la crisis de legitimidad del sistema político”*, erosionado por la pérdida de importancia de lo público y de la confianza, resultantes de *“la crisis de los partidos políticos, la corrupción, el clientelismo, el mal ejercicio de la política y la pérdida de liderazgo político”*; y por otra, *“el deterioro institucional causado por la insuficiente articulación entre las entidades, la baja gestión gerencial y el deterioro de las finanzas territoriales”*. Con base en un análisis detallado de la complejidad de factores que gravitaban en las causas indicadas, el Plan definió como apuesta básica en este eje: ***“recuperar la gobernabilidad en el Valle del Cauca a través de una elevación de la cultura política de la ciudadanía y un fortalecimiento de la capacidad institucional”***, para cuyo desarrollo enunció en síntesis los siguientes lineamientos estratégicos:

### *A. Para recuperar la legitimidad del sistema político y por ende la gobernabilidad democrática*

1. Promover la formación de una cultura política entre todos los actores sociales
2. Erradicar la corrupción en sus diferentes manifestaciones
3. Afianzar desde el departamento condiciones de convivencia y seguridad y espacios de diálogo para el manejo pacífico de los conflictos
4. Promover la participación social
5. Facilitar la consolidación de liderazgos democráticos y la formación de otros nuevos.

*B. Para Afianzar la articulación interinstitucional y con los actores sociales*

1. Crear cultura institucional no sectorialista, abierta a la coordinación y la cooperación a todos los niveles.
2. Fomentar redes sociales orientadas al buen manejo de lo público y buscar articularse con ellas

*C. Para aumentar y potenciar la capacidad gerencial de las instituciones*

1. Fortalecer las instituciones para que respondan a las demandas regionales y locales y a las exigencias de la globalización.
2. Propiciar la reforma del Estado para armonizar y articular mejor las competencias de los distintos niveles de la administración.
3. Auspiciar una cultura del control social y fiscal para garantizar el buen manejo de los recursos

*D. Para fortalecer las finanzas territoriales*

1. Implementar programas de saneamiento de las finanzas públicas territoriales para garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades y recuperar su capacidad de inversión.

**Diagrama 7**

**Árbol del problema - Eje de Gobernabilidad, democracia, organizaciones sociales y fortalecimiento institucional - Plan Maestro (2003-2015)**



En el Cuadro 17 se sintetiza el balance (para el período 2003-2010) por cada una de de los lineamientos estratégico (los avances, logros o retrocesos, del Plan Maestro, en el Eje de Gobernabilidad): 1. Recuperación de la gobernabilidad 2. La articulación institucional, 3. Fortalecimiento de la capacidad gerencial 4. Fortalecimiento de las finanzas públicas, 5. Fortalecimiento del capital social y la participación.

La evaluación se realiza con base en algunos indicadores disponibles y aceptados para valorar los desarrollos en cada unos de los aspectos (ITM, IDF), pero igualmente se incluyen apreciaciones de tipo cualitativas, basadas en hechos o situaciones de conocimiento público o en estudios más amplios y sistemáticos sobre estas dimensiones.

**Cuadro 17**  
**Eje de Gobernabilidad plan maestro 2003 – 2015**  
**Resumen de avance al 2010**

<b>DIMENSION</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>CAMBIOS</b>
<i>Recuperar la legitimidad del sistema político y por ende la gobernabilidad democrática</i>	a) Estabilidad institucional b) Credibilidad y confianza en sector público c) Transparencia (ITM) d) Control de factores de violencia y Solución de conflictos	a) Limitados, prolongación de inestabilidad en el Departamento. b) Bajo nivel de confianza en actores públicos c) Pocos avance y estancamiento d) Avance en orden público y estancamiento en seguridad ciudadana
<i>Articulación interinstitucional y con los actores sociales</i>	a) Agenda, Pactos y programas con participación de diversos actores b) Liderazgo público c) Avance en las Agendas (económicas, sociales, ambientales y de gobernabilidad)	a) Avance en definición de diferentes pactos generales y específicos. b) Baja capacidad de sector público, de la sociedad civil y política del departamento para dar continuidad y liderar procesos c) Limitado avance en la puesta en marcha de agendas definidas.
<i>Para aumentar y potenciar la capacidad gerencial de las instituciones</i>	a) Capacidad institucional de planeación, seguimiento y evaluación de programas. b) Logros y avances en políticas públicas en los diferentes ejes	a) Limitados logros en planeación, evaluación y seguimiento. b) Logros parciales en aspectos de Ejes social, económico y ambiental. b) Sin logros en aspectos claves de ejes económico, de gobernabilidad, ambiental y social
<i>Para fortalecer las finanzas territoriales</i>	a) Índice de Desempeño Fiscal	a) Avance no sostenido y con volatilidad
<i>Fortalecimiento del Capital social y la participación</i>	a) Funcionamiento de mecanismos e instancias de participación b) Interacción entre organizaciones sociales y estado c) Autonomía y capacidad de control social	a) Resultados parciales y limitados b) Limitada y discontinua. c) Parcial en las iniciativas desde las organizaciones y baja capacidad de control social

### **5.1 Recuperar la legitimidad del sistema político y por ende la gobernabilidad democrática: tarea a mitad de camino**

En estos ocho años se han producido dinámicas contradictorias tanto a escala del departamento, como de sus subregiones y municipios, con algunos esfuerzos y atisbos de cambio que, sin embargo, no han tenido la magnitud y sostenibilidad requeridas para

producir logros duraderos, con capacidad renovadora de la vida política e institucional. Por una parte a nivel del departamento, se inició a partir del año 2002, “una senda de recuperación institucional” de la cual fue expresión el propio ejercicio del Plan Maestro, con avance en términos de credibilidad y estabilidad en el Gobierno del departamento, al menos hasta el año 2008 (Varela, 2010). Esa recuperación no tuvo continuidad especialmente en los años 2008, 2009 y mediados de 2010, periodo en el que el gobierno de turno generó polémica, desconcierto y tensiones institucionales.<sup>70</sup>

La destitución del gobernador elegido para el período 2008-2011, por la Procuraduría, en el mes de agosto de 2010, condujo a un periodo de interinidad institucional durante ese año e hizo evidente la permanencia de la problemática de gobernabilidad en el departamento<sup>71</sup>. El punto crucial, en términos de gobernabilidad, legitimidad y credibilidad, es que además de la inestabilidad institucional y política, se revivió a nivel del departamento la sensación de persistencia de los factores señalados en el Plan Maestro como sus principales obstáculos: “sometimiento y la ocupación de la administración pública por intereses de grupo y por lógicas clientelistas y patrimonialistas” y de incapacidad política para encontrar un sendero de desarrollo de la institucionalidad democrática.

A nivel de los municipios y subregiones, las dinámicas se caracterizan también por distintas situaciones y la poca sostenibilidad de los procesos de recuperación de la legitimidad y de credibilidad de los gobiernos y autoridades locales. Por ejemplo una de sus expresiones, la participación electoral, que se había reducido en las elecciones territoriales en forma continúa entre 1997 y el 2003, se recuperó levemente en el año 2007; sin embargo, el abstencionismo continúa en niveles del 50%<sup>72</sup>. La Encuesta de Capital Social realizada por el Informe de Desarrollo Humano del Valle en el 2007 mostraba el bajo nivel de confianza de los ciudadanos en las autoridades locales del período 2004-2007: en promedio para el conjunto de 41 municipios (sin Cali) sólo el 11% de encuestados manifestaban que tenían confianza en sus alcaldes y en los 9 municipios con mayor aceptación sólo lo hacían entre 25% y 35%. (PNUD, 2008:293). Como una expresión cruda de la crisis de legitimidad y credibilidad, durante ese período fueron destituidos o sancionados 10 alcaldes de la región siendo el caso más emblemático el de la capital del departamento, Cali, cuyo mandatario fue destituido en diciembre de 2006, luego de una seguidilla de escándalos sobre malos manejos, que sacudieron a la ciudad (Alvarez, A 2009).

---

<sup>70</sup> Diversos temas fueron motivos de debate: la aprobación de “vigencias futuras” por \$600,000 millones actualmente investigadas por la fiscalía, el uso de importantes sumas del presupuesto del Departamento para publicidad (Informe de visita fiscal, Contraloría Departamental del Valle del Cauca. Septiembre 2009), el manejo de algunas de las entidades departamentales y la virtual parálisis de diferentes dependencias del Departamento, asunto evidenciado en el limitado avance en la mayor parte de las metas y componentes del propio Plan de Desarrollo aprobado para el período 2008-2011, según el balance realizado por Planeación Departamental, a finales del 2010.

<sup>71</sup> El resultado final de este remezón político-institucional dependerá en buena medida de las decisiones de la ciudadanía, que deberá elegir una nueva cabeza de la Administración Departamental especialmente para el período 2011-2015, cuando termina el horizonte del ejercicio del Plan Maestro.

<sup>72</sup> Los abstencionistas eran el 49% en 1997 y bajaron al 45,5% en el 2000 y subieron nuevamente al 49,8% en el 2007. PNUD, 2008:261

Entre el año 2008 y 2010 la credibilidad general de las administraciones municipales parece haber mejorado, no obstante, es un proceso desigual y en diversos municipios, incluida la capital no cesan los cuestionamientos, las demandas y las acusaciones por supuestos hechos de corrupción o de decisiones cuestionables, que además de la normal confrontación política propia de un sistema democrático, expresan falta de confianza y problemas en la construcción de decisiones con legitimidad y legalidad.<sup>73</sup>

Un aspecto relevante en la construcción de legitimidad y credibilidad tiene que ver con la transparencia de los procesos electorales y en este sentido los dos últimos procesos, particularmente el del año 2010 (elecciones al Congreso, Asamblea y Concejos) motivaron que la MOE (Misión de Observación Electoral) incluyera al Valle como una de las regiones de riesgo de interferencia y deformación de los resultados electorales, con un alto riesgo en 20 de 42 municipios, en razón de: *“las denuncias e investigaciones sobre fraude electoral, intervención de funcionarios públicos, conductas irregulares y atípicas, coacción armada de grupos ilegales y los delitos contra el sufragio que incluyen la suplantación de votantes, compra de votos, alteración de resultados falsificación de firmas, suplantación de jurados e inconsistencia en los formularios y actas sin firmar”*.<sup>74</sup> Este asunto no sólo confronta la conducta de algunas formaciones y líderes políticos, sino de las autoridades electorales en el ámbito regional, y de sectores ciudadanos que aceptan y participan de esas prácticas; como consecuencia en estos años, en términos generales, “se ha dado un relativo descenso en términos de la calidad de nuestra democracia y la construcción de civilidad”. (ICESI, 2010).

En el trasfondo de esta situación, se encuentra un asunto señalado por el Plan Maestro como una tendencia pesada, que ha contribuido a prolongar la crisis de legitimidad y representatividad: la deformación de la actividad política y su dominación por lógicas clientelistas que conducen a la parcelación de la administración pública entre grupos de poder y “maquinarias”, que colocan los recursos y el poder público a favor de intereses particulares, debilitando así la legitimidad y la credibilidad del Estado regional. Una segunda cuestión es la penetración del narcotráfico en la región y su influencia en la vida política que se consideraba superada (luego del proceso 8000 de mediados de los noventa<sup>75</sup>, que afectó la imagen, la legitimidad y la credibilidad de la política regional) y cuya presencia e incidencia se mantiene. En efecto, en estos años se extendió el fenómeno de captura de sectores de la administración pública local y regional<sup>76</sup>. Lo que se ha

---

<sup>73</sup> Ya han operado sanciones y destituciones sobre algunos alcaldes municipales (Yumbo, Jamundí, Yotoco, entre otros), en el mes de mayo de 2010 se realizó la consulta sobre la revocatoria del alcalde de Palmira, que no prosperó porque a pesar de que entre los votantes (cerca de 16,000) y que la gran mayoría voto por el sí (13,600), la votación estuvo distante del mínimo exigido (56,300). El Tiempo, Mayo 2010.

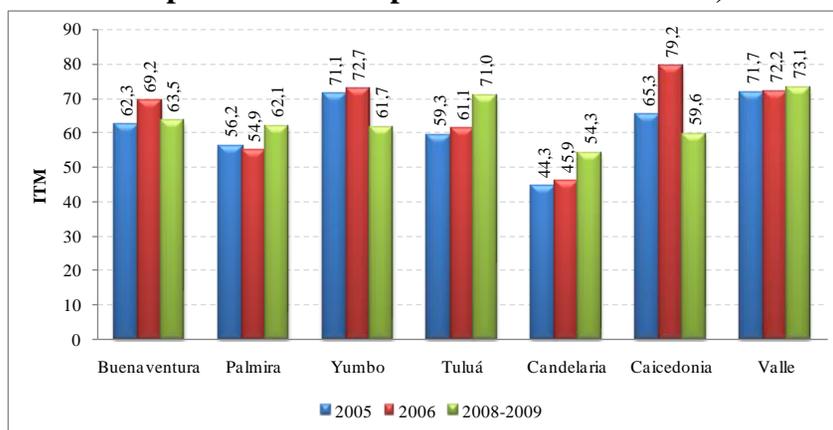
<sup>74</sup> Mientras el nivel de participación promedio en las últimas elecciones locales había sido cercano al 40%, en las elecciones de 2010 se alcanzó un nivel cercano al 50% con votaciones atípicas en varios municipios. (Documento ICESI y Boletín Foro Municipal No. 48 de 2010).

<sup>75</sup> Cuyo momento culmen fue el año 1996 y en el que se puso en evidencia no sólo los vínculos entre políticos de la región y el narcotráfico, sino la crisis de la política, la pérdida de legitimidad y credibilidad y por esa vía el inicio de la crisis institucional y de gobernabilidad, que fueron una de las problemas planteados y que se esperaba superar con el Plan Maestro.

<sup>76</sup> Si bien el fenómeno de la parapolítica no ha tenido en el Valle el alcance e impacto de otras regiones, cursan algunos procesos en la Corte Suprema, contra líderes de amplia influencia en el Departamento y se afirma que “los procesos electorales posteriores constituyeron una reencarnación política de buena parte de

traducido en profundos cambios en el mapa electoral, ya que diversos municipios y subregiones, que en el pasado tenían el liderazgo de sectores de los partidos tradicionales han sido desplazados por grupos emergentes de la política, que han llegado a ser una fuerza decisiva a nivel del departamento y del suroccidente, acentuando los procesos de control clientelista y de “captura del estado y reconfiguración forzada” (MOE, 2010)<sup>77</sup>. Este proceso no ha sido exclusivo del Valle, y fue estimulado por la emergencia de complejos procesos políticos e institucionales nacionales de los últimos ocho años. Como lo señala Garay, se trata de un proceso donde no sólo se expresan unos actores ilegales y también legales, sino que son “generalmente aceptados y legitimados socialmente en el mediano y largo plazo. En la medida en que no se produce rechazo moral frente a las actuaciones de esos grupos legales, estos podrán buscar permear ámbitos relevantes del Estado, sin que por ese mero hecho tuvieran que enfrentar obstáculos de índole moral, social, político o cultural; por el contrario, en general muchos de estos grupos son valorados socialmente.” (Garay et al, 2008).

**Gráfico 7**  
**Índice de Transparencia Municipios del Valle del Cauca, 2005-2009**



Fuente: Transparencia por Colombia

En relación con la **transparencia en la gestión pública**, conforme al ITD<sup>78</sup>, elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia, el departamento mejoró su posición en el ranking nacional, entre el 2004 y el 2005, pasando del octavo al cuarto puesto, para bajar en 2006 al séptimo lugar (PNUD, 2008) y en la medición 2008/2009 descender al décimo puesto, siendo los factores de visibilidad e institucionalidad en los que obtuvo los puntajes más bajos y que colocaron en esos años al departamento en riesgo medio de corrupción

---

esta dirigencia y de sus aliados, a través de familiares, socios y personas cercanas”. (Documento Gobernabilidad, Universidad ICESI)

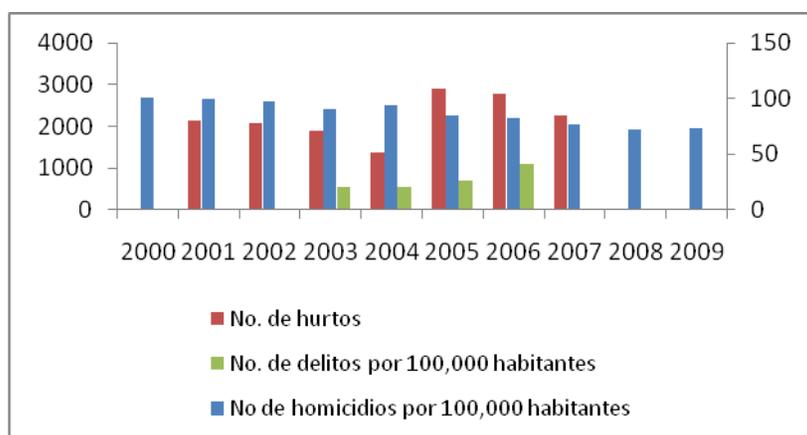
<sup>77</sup> Para una mejor comprensión se pueden revisar los siguientes textos: Garay, LJ: La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia, AVINA; TPC, 2008 y MOE (2010): Monografía Política Electoral, Departamento del Valle del Cauca 1997-2007. Corporación Arco Iris, CERAC y Universidad de los Andes, CD de Monografías Departamentales y “La Refundación de la patria” Editado por Claudia López, pág. 90, 140, 141.

<sup>78</sup> El Índice de Transparencia Departamental de 2004 al 2006 mide “el cumplimiento de normas y estándares de gestión, la visibilidad que da a sus actos las autoridades y los procesos de promoción de la participación y el de 2008/2009 reagrupa los factores en: visibilidad, institucionalidad y control y sanción.

(Transparencia por Colombia, 2010:11). Comparando los resultados de municipios evaluados en los años 2005/2006 y 2008/2009, de 6 municipios evaluados en las dos fases<sup>79</sup>, a pesar de un leve aumento en el índice promedio, un municipio pasa de riesgo bajo a alto y otro de riesgo moderado a medio y los cuatro restantes permanecen en riesgo medio de corrupción. Uno de los componentes de visibilidad es la disponibilidad y oportunidad de la información (sobre apertura de contratos, convocatorias, rendición de cuentas), que a pesar de las regulaciones existentes (por ejemplo “Gobierno en línea”), sigue presentando grandes vacíos tanto a escala del departamento como de los municipios; asunto que además de reflejar la transparencia en la gestión incide en forma directa en las posibilidades de participación y control social por parte de la ciudadanía<sup>80</sup>.

Un ámbito en el cual **se evidencian progresos** especialmente en los últimos cinco años, es en la **reducción de la violencia y la incidencia de actores armados**, que habían tenido un elevado impacto particularmente entre finales del siglo XX y los años 2000 a 2005. En efecto, como consecuencia de la política de “seguridad democrática”, se redujeron en forma significativa las acciones y el control territorial por parte de esos actores y su afectación sobre diversas áreas rurales (pacífico, norte y occidente) y urbanas del departamento<sup>81</sup>.

**Gráfico 8**  
**Valle del Cauca. Homicidios, delitos y hurtos, 2002-2009**



Fuente: Documento ICESI; PNUD, 2008; Anuario Estadístico del Valle del Cauca 2007 y Centro de Investigaciones Criminológicas - Policía Valle.

Como consecuencia **la tasa de mortalidad violenta (TMV) decreció** en forma continua de 100 (por cien mil habitantes) en 2001 a 73 en el 2009, no obstante, en este año, la TMV

<sup>79</sup> Yumbo, Palmira, Tuluá, Candelaria, B/ventura, Palmira

<sup>80</sup> Los avances en tecnología no se expresan en más y mejor información “en tiempo real”: como lo evidencia una simple revisión de las páginas webs de municipios y el Departamento.

<sup>81</sup> Diferentes procesos y dinámicas inciden en esto: desmovilización de los paramilitares, golpes a la insurgencia en espacial las FARC y el ELN y golpes a bandas (“los rastrojos” y los machos” y otros grupos narcoparamilitares).

del Valle era el doble de la nacional<sup>82</sup>. También se redujo la **incidencia del desplazamiento forzoso** (especialmente elevada entre 2001 y el 2003) bajó en los años 2004-2007 (17,5% menos de expulsión y 30% menos de recepción), y aún más entre 2008 y 2010 (ICESI, 2010) y se redujeron los secuestros (de 80 por año en el 2003 a menos de 20 en el 2009). No obstante estos avances, en los últimos tres años, “esta situación positiva resulta contrarrestada por un aumento muy fuerte de la inseguridad ciudadana, tanto en los campos y en las ciudades, específicamente, en las urbes medianas y grandes de nuestro departamento, en lo que podríamos denominar relanzamiento de la criminalidad y la violencia común”<sup>83</sup> (Varela, 2010). Se trata de situaciones que operan precisamente como un factor de cuestionamiento a las autoridades locales y regionales afectando de paso la competitividad regional. Por otra parte, en el combate a la insurgencia y al terrorismo en la región, especialmente a comienzos del Siglo XXI, algunos sectores estimularon la presencia y la acción de otros actores ilegales (paramilitarismo) que terminaron asociados al narcotráfico e incidiendo en el orden político e institucional; las proporciones y alcances de esa influencia han sido puestas en discusión por algunos sectores sociales y políticos de la región. Este debate remite al crecimiento de la “cooptación forzada” por la permanencia de la influencia del narcotráfico<sup>84</sup> y otras fuerzas ilegales y corruptas en la vida política regional. Esta situación se explica de una parte por las debilidades del tejido político e institucional, es decir la capacidad del estado nacional y regional para someter y erradicar toda la influencia de esos actores, pero igualmente por la existencia de una “cierto grado” de aceptación moral y cultural por diversos sectores sociales y ciudadanos y especialmente por las propias fuerzas y actores políticos.

## **5.2 Agenda, Pactos y programas, articulación institucional y social: la debilidad del liderazgo público.**

El Valle ha sido una región líder en el impulso de iniciativas de confluencia y asociación de esfuerzos de variados actores (gubernamentales, políticos, empresariales, académicos y sociales) que llegaron a ser en el pasado referentes para otras regiones<sup>85</sup>. Luego de una fase de crisis (mediados años 90) con la puesta en marcha del Plan Maestro en el 2003, se buscó

---

<sup>82</sup> Los resultados difieren por regiones y de hecho en algunos la incidencia de la violencia y actores armados ilegales se ha prolongado durante estos años, representando un factor de cuestionamiento a la institucionalidad y las autoridades y de deterioro de la convivencia y la seguridad en el ámbito local, especialmente en el Norte, Occidente y el Pacífico (Informe de Desarrollo Humano Valle, PNUD, 2008, pag.100-102). Por otra parte crecieron las hectáreas de cultivo de coca, que de muy pocas en el 2003, se acercan en el 2010 a las 800, específicamente en el Pacífico y algunas en el área de los Farallones, señalando la penetración del tema de los cultivos con su impacto político, ambiental y en el tejido social.

<sup>83</sup> Problemática resaltada en la encuesta de percepción ciudadana de 2009 de Cali Cómo Vamos que muestra como principal preocupación de los habitantes de Cali la inseguridad urbana.

<sup>84</sup> El Plan Maestro señaló la influencia del narcotráfico como factor deformador y corruptor de la política regional y si bien el Estado nacional desarrolló diferentes estrategias de lucha y acción contra este fenómeno, propinando diversos golpes, su incidencia no ha desaparecido y por el contrario, adquirió nuevas formas y capacidad de penetrar la vida política y económica a escala de la región en su conjunto y de sus municipios, con todo su papel corruptor y desinstitucionalizador.

<sup>85</sup> Estos procesos se remontan a esfuerzos pioneros en los años setenta y ochenta, por ejemplo en iniciativas como el “Cali que queremos” y el surgimiento acciones de cooperación público privado, en el sector social y cultural (Corporación para la recreación popular y diversos programas de importantes ONG’s regionales.)

retomar esa tradición y se firmaron diversos pactos, entre los que sobresalen por su carácter estratégico el Pacto General que planteaba:

*“El Plan maestro del desarrollo regional integral, prospectivo y sostenible al 2015, es un proyecto orientado a movilizar la inteligencia, las voluntades, la solidaridad y la acción mancomunada de gobierno y sociedad civil, con miras a la construcción de un futuro con mayores oportunidades para todos. Es una nueva forma de hacer gobierno y región”* para lo cual era necesario: *“Unir nuestras voluntades para el establecimiento y sostenibilidad de este gran proyecto, que sólo puede ser posible con el consenso y el compromiso de la sociedad vallecaucana en su conjunto para liderar cambios en la manera de hacer gestión pública y de construir equidad y desarrollo”* y además en tanto el Pacto Social implicaba: *“asumir responsabilidades de forma consciente entre las instituciones y sus representantes para la movilización individual y colectiva en función de acciones concretas, pactos contractuales, convenios regulados, alianzas estratégicas; la gestión política y social, la gestión internacional”*. Este Pacto General, se acompañó de otros pactos sectoriales<sup>86</sup> y del Pacto por la Gobernabilidad y la Transparencia, en relación con este Eje.

A nivel de subregiones igualmente se iniciaron a mediados de la década algunos procesos orientados a fortalecer la asociación de esfuerzos entre municipios en relación con problemáticas o dimensiones de interés común, como las Agencia de desarrollo local (centro del Valle) y otras (Plan de aguas, Reservas, Plan de vías, Proyectos Subregionales en Agricultura, Zona BRUT, etc.). Pero además a nivel regional se han impulsado otras acciones o programas vinculados a los diferentes sectores de la administración pública central y al Gobierno Nacional (el ICBF, el Sena, Infraestructura) y que igualmente implicaban algún nivel de coordinación con las autoridades territoriales.

Por otra parte, en el marco de las recomendaciones del Informe de Desarrollo Humano para el Valle del Cauca, del PNUD, 33 alcaldes electos para el período 2008-2011, firmaron **Pactos por la Inclusión y el desarrollo humano**<sup>87</sup>, cuyo propósito era comprometer a las nuevas administraciones con acciones y programas que permitieran avanzar en logros de desarrollo humano en cada municipio. Del lado de la sociedad civil y las organizaciones sociales se continúan desarrollando diversas iniciativas y programas conectados con asuntos de interés público, por ejemplo las llamadas acciones de responsabilidad social desarrolladas por ONG's, redes sociales y empresas privadas. (ICESI, 2010).

En conclusión, en la perspectiva de construcción de Agenda pública resultante de la discusión y la interlocución de los diversos actores (políticos, institucionales y sociales) y en dirección a su concreción en pactos y acciones compartidas, en estos años, se plantearon y realizaron algunos esfuerzos de diverso alcance y grado de materialización. En efecto, el balance realizado en las diferentes dimensiones y resumidas en el presente documento,

---

<sup>86</sup> “Por la Productividad y Generación de Empleo”, “La Educación, Ciencia y Tecnología”, “El Pacto Por el Agua” (Gobernación del Valle, 2003).

<sup>87</sup> Excepto el Gobernador electo, y los alcaldes de: Ansermanuevo, Argelia, Bugalagrande, Candelaria, Dagua, El Cairo, La Cumbre, Toro, Trujillo y Ulloa.

indica las dificultades para su desarrollo pleno: multiplicidad de propósitos y acciones, falta de prioridades, responsabilidades difusas, escasa determinación de fuentes de financiación y baja continuidad; la mayoría de ello se caracterizan por la ausencia de monitoreo, seguimiento y evaluación (PNUD, 2008). La consecuencia es el limitado impacto y sostenibilidad a escala del departamento, de las subregiones y los distintos municipios.

Como hipótesis y síntesis interpretativa de esta dimensión de la gobernabilidad, se puede afirmar que su materialización ha dependido en primer lugar de la baja credibilidad y débil liderazgo público, y en segundo de factores conectados con la capacidad institucional, que repercuten no sólo en la coordinación de los niveles institucionales del sector público, sino también en la limitada capacidad de convocatoria y de articulación con los sectores empresariales, académicos y sociales y por tanto de construcción de sinergias. Puntos que retomaremos en el análisis de las tendencias pesadas de este Eje, más adelante.

### **5.3 La débil capacidad institucional y de gestión pública: obstáculo a la gobernabilidad democrática y al liderazgo público**

En forma sintética, se podría afirmar que las capacidades institucionales se expresan en la calidad de la gestión pública, de los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las diversas políticas y acciones institucionales, en primera instancia de los Planes de Desarrollo y los programas definidos por el Estado en sus diferentes niveles y entidades. Un primer aspecto se refiere a la calidad de los procesos de planeación, donde se evidencia a nivel general de la región problemas en cuanto a: **la definición de prioridades y metas; coherencia entre los problemas, los objetivos y las acciones; de viabilidad, de sinergia e integralidad; y de logro y rentabilidad social.** (PNUD, 2008: 286-287) En efecto, los planes de desarrollo parecen más documentos formales para cumplir con las exigencias legales y menos instrumentos reales de orientación del desarrollo. El seguimiento y la evaluación son igualmente limitados, a esto ha contribuido el debilitamiento institucional de la administración pública de la región, acentuado por las sucesivas reformas y ajustes, consecuencia de la crisis fiscal de finales del siglo pasado y comienzos del Siglo XXI.

Como indicador sintético de **capacidades institucionales a nivel local**, se presenta el Índice de Desempeño Municipal definido por el DNP<sup>88</sup> que resume la capacidad administrativa y financiera de los municipios para materializar objetivos y metas de sus planes de desarrollo. La evolución de este índice para los municipios del Valle, mejoró entre el 2004 y el 2005, ubicándose por encima de la media de todos los municipios colombianos, pero a partir del 2006 se colocó por debajo de la media conforme el ranking definido por el DNP (ICESI, 2010).

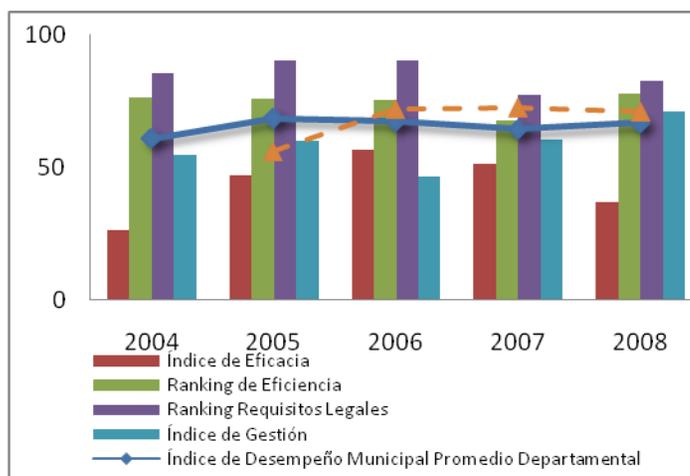
---

<sup>88</sup> Promedio entre el Índice de Capacidad Administrativa (incluye: Estabilidad del Personal Directivo; Profesionalización de la Planta; Disponibilidad de Computador –Niveles Directivo, Asesor, Profesional y Técnico; Automatización de Procesos; Modelo Estándar de Control Interno) y el Índice de Desempeño Fiscal (% ingresos corriente destinados a funcionamiento, dependencia de SGP, % recursos propios, magnitud de la deuda, % inversión, capacidad de ahorro).

Las mejores calificaciones en estos años se obtuvieron en el cumplimiento de los aspectos legales y de eficiencia, en los primeros sin embargo disminuyeron en los últimos dos años, y en el segundo disminuyó entre el 2004 y el 2007 y se recuperó en el 2008 (Ver Gráfico 9). El índice de eficacia – clave en la valoración de los logros - fue el de más baja valoración y pasó de un nivel muy bajo en el 2004 a un nivel medio en el 2006, pero disminuyó nuevamente entre 2007 y 2008, año en que nuevamente llegó a un nivel bajo (ICESI, 2010).

Este indicador (IDM) varió también por subregiones, donde se destaca la subregión del centro (en el 2004, el 36% de los municipios estaban por encima del desempeño medio y en el 2008, lo logaron el 55%); en la del norte y el sur 45% y 41% de municipios, respectivamente, permanecieron por encima de la media; Buenaventura pasa de un nivel bajo a uno alto. Para el conjunto el avance fue moderado sin progreso sostenido ni homogéneo, pues algunos municipios que en el 2004 estaban en un nivel alto, pasan a bajo en el 2008 y pocos sostienen los buenos resultados (ICESI, 2010:36). Este hecho y que el indicador de gestión no sostenga su avance y el bajo nivel de eficacia reflejan precisamente la permanencia de problemas en la consolidación institucional y la capacidad de gestión de buena parte de los municipios.

**Gráfico 9**  
**Índice de Desempeño Municipal y sus componentes. Promedio de los Municipios del Valle del Cauca 2004-2008**



Fuente: Documento ICESI elaborado con datos de los Informes Departamentales de Evaluación de la Gestión Municipal, Vigencias 2004 a 2008.

Se trata de un resultado donde se cruzan la cantidad y calidad de recursos; en cuanto a la cantidad se relaciona con el tamaño de la administración pública que se redujo drásticamente; por ejemplo, a nivel departamental, de 0.9 funcionarios por cada mil habitantes, en 1999, cercano a un valor aceptable, el índice cayó en 2009 a 0.2 (ICESI, 2010:42-43), la reducción fue igualmente drástica en los municipios. Si bien, se trata de un indicador aparente dada la existencia de las “nóminas paralelas” y otras formas de contratación externa, confirma la tendencia a un debilitamiento de las funciones, servicios

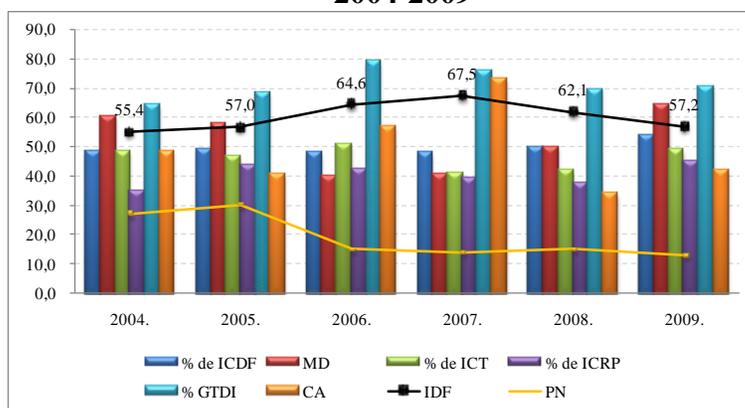
y responsabilidades del sector público regional<sup>89</sup>. Precisamente esto se relaciona con la segunda dimensión la calidad de los recursos y procesos, en tanto los procesos de reforma han debilitado la profesionalidad y el capital humano institucional.

Un aspecto importante del desarrollo institucional y de la capacidad de gestión se refiere al papel que juegan entidades descentralizadas y empresas del ámbito departamental, en este sentido, el balance no es homogéneo: en términos generales, algunas instituciones se han recuperado y desarrollan importantes iniciativas como la Universidad del Valle, el Inciva, otras se encuentran en proceso de aclarar y consolidar sus resultados (Licorera, Infivalle, ERT) y otras, a pesar de ser relevantes, mantienen dificultades para sostenerse (HUV, Acuavalle, Beneficencia) o han debilitado su capacidad, fortaleza y profesionalidad (CVC), en buena parte por efectos de la “ocupación política”. (ICESI, 2010:70-71)

#### 5.4 Permanencia de la debilidad estructural en las finanzas territoriales

Esta dimensión de la gobernabilidad es fundamental en tanto determina la capacidad del sector público de aplicar recursos para el desarrollo de la Agenda y darle sostenibilidad a las políticas y programas públicos. Resulta de una combinación de factores: la capacidad de gestión propiamente dicha, el buen manejo de los recursos, el desarrollo económico local y regional, y también la respuesta de la ciudadanía, a través de su compromiso con el pago de impuestos y por tanto de la confianza en el Estado. Un papel relevante tienen las regulaciones nacionales referidas a la asignación de recursos por el llamado SGP.

**Gráfico 10**  
**Valle del Cauca. Indicadores de Finanzas Públicas**  
**2004-2009**



Fuente: DNP

ICDF: Ingresos corrientes destinados a funcionamiento MD: Magnitud de la deuda ICT: Ingresos que corresponden a transferencia ICRP: Ingresos que corresponden a recursos propios GTDI: Gasto total destinado a inversión CA: Capacidad de ahorro IDF: Índice de Desempeño Fiscal PN: Posición a nivel nacional

Respecto de la situación inicial encontrada por el Plan Maestro (1999/2003), el Departamento experimentó un proceso de recuperación de las finanzas territoriales, especialmente, a partir del año 2004 y hasta el año 2007. En estos años, logró disminuir la

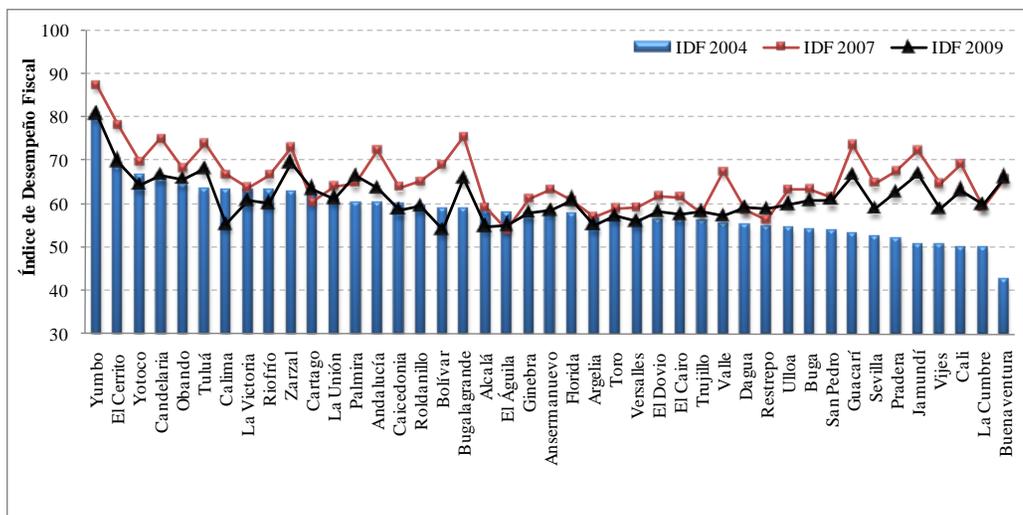
<sup>89</sup> El recurso a esas formas paralelas hace parte del control de las administraciones públicas por lógicas clientelistas, que no favorecen la profesionalidad y el capital institucional.

deuda, recuperar la inversión y la capacidad de ahorro, no obstante, mantuvo la alta dependencia de recursos del SGP y la baja capacidad de generación de recursos propios. Estos avances se frenaron entre 2008 y el 2009, por la disminución de recursos propios y se produjo aumento relativo de la deuda como proporción de los ingresos. Como consecuencia se presentó nuevo crecimiento del déficit fiscal, a partir del 2007 y según el Informe de la Secretaria de Hacienda del Departamento, llegó en el 2009 a \$81,477 millones<sup>90</sup>. A esta situación se agregan los cuestionamientos e interrogantes sobre la situación y los manejos financieros de entidades claves como: HUV, Acuavalle, Infivalle y la CVC, hechos que además debilitan la credibilidad y la imagen del sector público regional.

En otras palabras en este aspecto también se plantea una problemática de sostenibilidad de los avances, si bien el deterioro de los dos últimos años tiene causas complejas que se expresan también en las diferencias de interpretación del asunto: de una parte la evolución de la economía regional y nacional, afectada por el abrupto freno de finales del 2008 hasta mediados del 2010 y por otra, la situación real de las finanzas y su gestión en el último período<sup>91</sup>. El hecho concreto es que en estos dos últimos años el departamento llegó a una virtual situación de insolvencia para el cumplimiento de sus obligaciones que ha exigido ajustes y recortes sustantivos del presupuesto y condujo recientemente a la disminución de su categoría. (Varela, 2010:2).

**Gráfico 11**

**Índice de Desempeño Fiscal en los municipios del Valle del Cauca, 2004,2007 y 2009**



Fuente: Elaborado con Cifras del DNP

A nivel local la evolución de las finanzas es parecida, en efecto el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) se recuperó desde el año 2004 hasta el 2007, para luego descender en el año

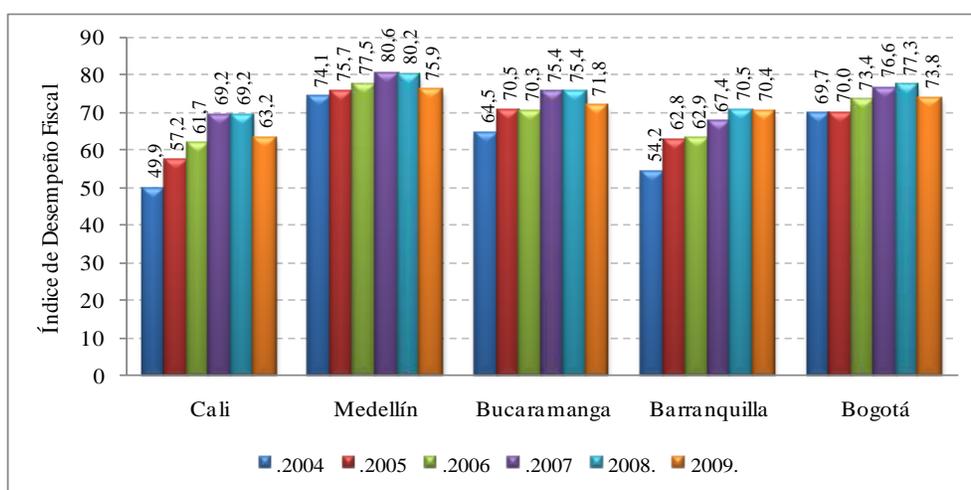
<sup>90</sup> Ver Diálogos Económicos Comité Intergremial, 2010.

<sup>91</sup> Se trata también de un tema que más allá de las diversas interpretaciones, demanda un análisis objetivo, que conduzca a precisar la magnitud y determinantes de la problemática de las finanzas del Departamento y el tipo de estrategias y políticas requeridas para su fortalecimiento y las superación definitiva de este “cuello de botella al desarrollo territorial.

2009; por otra parte se encuentran grandes diferencias entre los municipios y subregiones del departamento, siendo en general los del norte del Valle, los de más bajo desempeño.

A nivel local, en estos años el cambio más importante fue la reducción de la deuda y el mejoramiento de la capacidad de ahorro; no obstante, en general, persiste una debilidad muy fuerte en cuanto a la generación de recursos propios y la dependencia de recursos del SGP, que aumentó para la gran mayoría de municipios. En el contexto nacional a pesar de los avances y la elevación del IDF promedio, los municipios del Valle se rezagan en el ranking; en efecto, del puesto 334 que en promedio alcanzaban en el 2001 pasaron al puesto 533 en el año 2008.

**Gráfico 12**  
**Índice de Desempeño Fiscal en ciudades capitales de Colombia, 2004-2009**



Fuente: DNP

En cuanto a la evolución de las finanzas de la ciudad de Cali, su desempeño fiscal se recuperó en forma continua luego de la crisis del año 2000<sup>92</sup>, con una mejoría en el IDF de 17,65 puntos en siete años (2008: 69,21); pero en 2009, bajó a 63,2 ocupando el puesto 15 en el departamento y el 272 a escala nacional. La Capital del departamento permanece por debajo de sus similares Medellín (75,9), Bogotá, B/manga y B/quilla (Ver Gráfica7).

Para la mayoría de municipios, con pocas excepciones<sup>93</sup> la problemática de las finanzas públicas, remite fundamentalmente a la baja capacidad de generación de recursos propios<sup>94</sup>,

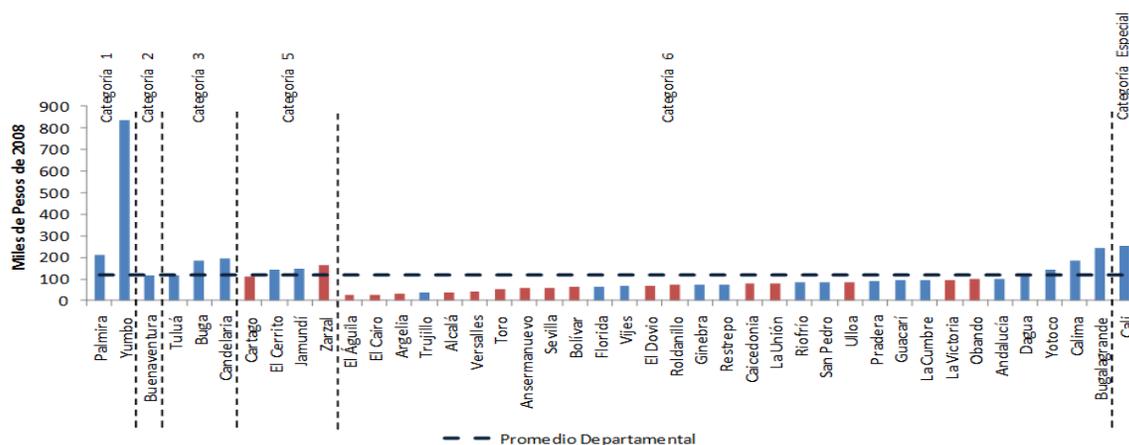
<sup>92</sup> Cali estuvo sometida a un estricto Convenio de Desempeño con el Ministerio de Hacienda y hasta el presente año, con una intervención de su principal empresa pública: EMCALI, que finalmente ha salido de la crisis, y sobre la cual hay fuerte competencia entre diferentes sectores políticos y económicos de la ciudad y los gremios de la Empresa, interesados en su control. Se plantea entonces el tema de la capacidad de construcción de un acuerdo que permita la defensa de la Empresa como bien público estratégico para la competitividad de la ciudad y la región y el ofrecimiento de servicios públicos eficientes al conjunto de su población y al tejido empresarial.

<sup>93</sup> Caso de Yumbo por los recursos que recibe como área industrial, y de el Cerrito, Zarzal, Guacarí, Tuluá, Candelaria y Palmira, con recursos importantes de industria y comercio y del predial.

y por tanto de generación de ahorro y aumento de la inversión social autónoma. Esta situación se refuerza por la elevada dependencia del SGP.

Como ya se señaló la baja capacidad de generación de recursos está vinculada de una parte a las limitaciones del desarrollo local y la debilidad estructural del tejido productivo de la mayor parte de municipios, pero también a la baja capacidad de gestión y administración tributaria y financiera, que puede implicar una tributación real menor a la potencial. Por otra parte las debilidades en la planeación y en los programas de desarrollo, evidencian dispersión y falta de criterio de impacto estratégico de la inversión (una proporción de recursos señalados como inversión esconden muchas veces gastos corrientes) y conducen a una poco eficiente o mala utilización de recursos (PNUD, 2008), reproduciéndose así un círculo vicioso.

**Gráfico 13**  
**Ingresos tributarios per cápita municipios del Valle del Cauca por categorías, 2008**



Fuente: ICESI, 2010

Finalmente, ha surgido un nuevo factor de desequilibrio de las finanzas y de deformación de la inversión, con el uso de las llamadas “vigencias futuras”, que cobijadas bajo la idea de “macroproyectos”, en muchos casos por fuera de las prioridades de verdaderas agendas de desarrollo estratégico, se utiliza para comprometer recursos, bajo esquemas de alto endeudamiento y riesgo, realizados bajo la figura de concesiones. De esta forma no sólo se aumenta el monto y la presión de la deuda sino que se deteriora el ejercicio de la sucesión democrática y la capacidad real de orientar el desarrollo de los municipios y el departamento.

<sup>94</sup> En el 2001, 11 eran de categoría 4 y 9 de categoría 6, en el 2008 no hay municipios de categoría 4, y 31 municipios son de categoría 6; todos los municipios de la subregión norte que en el 2004 se ubicaban entre las categorías 4, 5 y 6, pasaron a ser en el 2008 sólo de categorías 5 y 6.

## **5.5 Fortalecimiento de la participación y el capital social de la región: la llave maestra extraviada**

Un reto definido en el Plan Maestro fue “profundizar y hacer más efectiva la participación ciudadana” y “promover y facilitar la capacidad y las oportunidades de los ciudadanos para organizarse, movilizarse y participar en las decisiones que afectan su bienestar”; con esta idea fuerza el Plan consideró este tema como una cuestión clave en la superación de factores de exclusión e inequidad y en la consolidación de capital social y como un soporte y factor determinante de la gobernabilidad. La valoración de este aspecto remite en lo fundamental a analizar hasta qué punto se han consolidado políticas coherentes y dinámicas orientadas a fortalecer las organizaciones autónomas de las comunidades y los canales de participación social e institucional a nivel departamental y local durante estos años. En este sentido, deben señalarse como importantes algunas experiencias y procesos de impulso de acciones concretas de concertación de políticas públicas con algunos sectores: políticas de equidad de género, reconocimiento, inclusión y equidad étnica con poblaciones afrodescendientes, comunidades indígenas y personas en situación de discapacidad y poblaciones LGBT (Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgéneros) y políticas de juventud. No obstante la política de promoción de la participación muestra paradojas, pues mientras se lanzan iniciativas que se pretenden novedosas y de amplio alcance<sup>95</sup>, las instancias y mecanismos de participación legal, relevantes para la incidencia en procesos de planeación y gestión, son desconocidos o colocados en un lugar secundario en la gestión pública<sup>96</sup>. Este asunto también tiene que ver con las propias dinámicas y capacidades participativas de las organizaciones sociales y de esas instancias y su fragilidad organizativa. Por otra parte el carácter de las convocatorias: coyunturales, con baja continuidad e incidencia<sup>97</sup> las debilita aún más.

Se evidencia así la ausencia o limitación de una política pública de fortalecimiento de la participación y de las organizaciones sociales, incluyendo los espacios institucionales de participación y concertación; esto no contribuye a afianzar las capacidades de concertación, seguimiento y control a las políticas y la gestión pública, ni a una participación más propositiva a favor de las apuestas y pactos colectivos. Si bien la región ha tenido una tradición de organización y participación social y comunitaria, la falta de continuidad de las políticas de participación y su utilización en una lógica puramente “política” (control de los procesos autónomos) está conduciendo no sólo a su debilitamiento sino a la generación de prácticas utilitarias, visiones “particularistas” e “inmediatistas” y a una mayor dispersión de acciones y recursos públicos. En efecto, si bien existe en el departamento un variado tipo de organizaciones, cuyos niveles de

---

<sup>95</sup> Ejemplo las llamadas Constituyentes y los Consejos Comunitarios, con poca continuidad y capacidad de modificar las lógicas de relación entre comunidades, las autoridades y gobernantes, colocadas más al servicio de los estilos “particulares de gobierno”.

<sup>96</sup> Un ejemplo de esto es el papel marginal de los Consejos territoriales de planeación, tanto a nivel departamental como municipal y de otros espacios como los Consejos de Política Social y los limitados ejercicios de seguimiento y de debate a las políticas y programas públicas o a la ejecución de presupuestos por parte del sector público.

<sup>97</sup> Tanto a nivel del Departamento, como de los municipios, se expresan experiencias variadas, unas de las debilidades consiste en la poca continuidad y también la falta de evaluación de los alcances y logros concretos.

organización y participación efectiva varían en forma importante entre municipios, subregiones y sectores, de acuerdo al IDH 2008, su accionar se caracteriza por la dispersión, y la baja capacidad de incidir en las políticas y la gestión pública, en el ámbito local y regional.

A esta situación se agrega una baja confianza de los ciudadanos y ciudadanas, hacia los actores públicos y estatales (PNUD, 2008), con variaciones entre los diferentes municipios y subregiones, precisamente como expresión de los bajos impactos y logros percibidos por las comunidades respecto de los programas y políticas públicas o por problemas de transparencia en la gestión (PNUD, 2008:292-293). En resumen y como resultado de la combinación de procesos sociales, culturales y políticos complejos, el propósito planteado por el Plan Maestro en cuanto al “fortalecimiento y aprovechamiento del Capital Social regional” no se ha logrado y a pesar de algunas manifestaciones positivas, buena parte de la participación se ha neutralizado en su capacidad de generar procesos de incidencia y control social sobre la política y la gestión pública.

En definitiva, se puede concluir que en este aspecto hay una fuerte incidencia de los factores propiamente políticos (comportamiento de actores políticos, estilos de gobierno etc.) que inciden sobre el propio tejido social y organizativo (por ejemplo la autonomía efectiva de las organizaciones sociales), debido a que en muchos casos su participación está más asociada a la cultura “asistencialista” funcional a la dinámica de grupos de poder o a intereses puramente partidistas o personalistas, que a agendas de los sectores y organizaciones sociales. Esta situación se conecta directamente con el Eje Económico y específicamente con la limitada generación de oportunidades de empleo e ingresos, en tanto que en muchos municipios y áreas del territorio, amplios sectores de población permanecen en condiciones de pobreza y precarización, y allí el sector público y sus recursos representan, la única fuente de inversión o apoyo a proyectos y procesos comunitarios o incluso a iniciativas puramente individuales.

## **5.6 Nuevo Árbol de Problemas: la permanencia de la problemática de gobernabilidad**

El anterior balance muestra que si bien en estos años se produjeron algunos cambios y se superaron momentos especialmente críticos, por ejemplo, en el tema fiscal, no han sido sostenidos en el tiempo y algunos de los factores estructurales permanecen y determinan la prolongación de la problemática institucional y de gobernabilidad democrática, con nuevos ingredientes e implicaciones para el liderazgo de la región y la superación de diversas problemáticas de desarrollo.

En síntesis el nuevo problema de este Eje se redefine así: **Debilidad institucional y precaria gobernabilidad democrática** y se mantiene la dinámica y la lógica de la política regional<sup>98</sup>, como una tendencia pesada, incluso prevista y determinada en el diagnóstico del Plan Maestro, en tanto ha perdido sentido y valor la competencia política democrática como forma de representación legítima de diversos intereses políticos y sociales, de los ciudadanos, las comunidades y de la región como un todo y especialmente de construcción

---

<sup>98</sup> No se trata de una situación circunscrita a la región pues comparte atributos generales de la política nacional, pero esto no puede ocultar la especial incidencia en los problemas de gobernabilidad regional.

de lo público. Constituyéndose principalmente en un mecanismo de ocupación y control del Estado y sus recursos por grupos de poder, que colocan por encima del interés público y general de la región, intereses particulares.

Un segundo aspecto fundamental se relaciona con la debilidad del **liderazgo público**, asociado a las condiciones y estilos individuales de los agentes responsables, que incide en la credibilidad de la gestión y la continuidad de las Agendas y prioridades públicas. En consecuencia se ha debilitado la credibilidad y por tanto la capacidad de los actores políticos institucionales para liderar y desatar procesos de movilización institucional, política, económica y social en dirección a avanzar en forma progresiva y sostenible en la materialización de la Agenda pública regional.

**Diagrama 8**  
**Plan Maestro 2003-2015 – Eje de Gobernabilidad - Árbol del Problema actualizado**



### 5.7 Tendencias pesadas

Permanece la tendencia pesada identificada por el Plan Maestro, respecto del aumento y consolidación de prácticas de corrupción clientelistas y patrimonialistas, que se traducen en la continuación de la baja credibilidad y confianza de la ciudadanía en los líderes y partidos políticos y en los gobernantes; con lo cual la política en buena parte queda en manos de quienes tienen la capacidad y habilidad de conformar clientelas y maquinarias

para controlar el poder público. Como consecuencia de lo anterior, resulta la menguada capacidad de construcción y defensa del interés público y el predominio de “agendas particularistas”, respecto de los intereses y prioridades de desarrollo democrático de la región.

En segundo lugar, la débil coherencia programática y orgánica de los partidos y liderazgos políticos regionales, “vulnerables” o “funcionales” respecto de intereses y lógicas “particularistas” y “grupistas”, en algunos casos contrarias al ideal de la democracia y la transparencia. A esto contribuye la distorsión y el limitado debate público sobre las políticas y la gestión pública así como la propia falta de una verdadera dialéctica entre gobierno y oposición en el nivel territorial y la relativa inoperancia del control institucional. A esto se suma la cooptación de los medios de información, especialmente los de tipo regional y local, dependientes en alto grado de los presupuestos publicitarios de las entidades y el sector público territorial. El crecimiento de la “cooptación forzada” y la permanencia de la influencia del narcotráfico<sup>99</sup> y otras fuerzas ilegales y corruptas en la vida política regional, se asocia de una parte a las debilidades del tejido político e institucional, es decir capacidad del estado nacional y regional para someterlas y erradicar toda su influencia.

En tercer lugar, sigue siendo un obstáculo la situación de debilidad institucional, que implica baja capacidad de planeación, ejecución y evaluación de planes, programas y políticas; por tanto, poca incidencia en la superación y transformación de las problemáticas de desarrollo integral de la región. Situación que se asocia a la prolongación del control clientelista de los organismos y entidades públicas, por tanto al debilitamiento del capital humano y profesional de esas entidades y la consecuente pérdida de autonomía y manejos ineficientes e inadecuados de recursos públicos.

Otra tendencia pesada es la permanencia de la debilidad fiscal del departamento y sus municipios, en razón de: las limitaciones en el desarrollo local, la insuficiencia de la gestión orientada a generar recursos y administrarlos adecuadamente y la baja indisposición ciudadana a contribuir en la tributación territorial, en buena parte por la desconfianza y la baja credibilidad en la actuación del Estado y sus servidores.

En la base de varias de estas tendencias anteriores se encuentran la debilidad del capital social, de la sociedad civil y del tejido asociativo autónomo de las comunidades y ciudadanos y específicamente una problemática de ciudadanía y débil cultura política democrática entre los vallecaucanos y vallecaucanas: pasividad de amplios sectores ciudadanos y comunitarios de cuya decisión y compromiso dependen la sanción política y el rechazo a prácticas corruptas e ilegales en la política; la limitada exigencia de rendición de cuentas, de control social; la participación política responsable y más libre, respecto de

---

<sup>99</sup> El Plan Maestro señaló la influencia del narcotráfico como factor deformador y corruptor de la política regional y si bien el Estado nacional desarrolló diferentes estrategias de lucha y acción contra este fenómeno, propinando diversos golpes, su incidencia no ha desaparecido y por el contrario, adquirió nuevas formas y capacidad de penetrar la vida política y económica a escala de la región en su conjunto y de sus municipios, con todo su papel corruptor y desinstitucionalizador.

factores de coacción política de diferente naturaleza, en tanto no opera la sanción política y moral, pues muchos sectores responsables de ejercicios cuestionados, ineficientes y corruptos continúan recibiendo o logrando por medios clientelistas el apoyo de amplios sectores populares.

## **5.8 Factores de cambio y tendencias emergentes**

A pesar de la situación reseñada atrás es en este Eje donde aparecen más factores de cambio y tendencia emergentes, vinculadas en su mayor parte a la evolución del entorno político nacional pero igualmente a las tensiones, conflictos y dinámicas regionales, que se pueden resumir en los siguientes términos:

- ✓ Una nueva fase electoral (año 2011) que podría permitir un amplio debate político, no sólo sobre las demandas y la agenda política sino sobre los métodos y estilos de gestión, las raíces de la crisis de la gobernabilidad democrática, la necesidad de transparencia y responsabilidad no sólo de representantes y gobernantes sino de los ciudadanos. No obstante al respecto puede presentarse una versión optimista conforme a la cual, el reacomodo del mapa político regional, con nuevas fuerzas políticas e incluso el cuestionamiento a las fuerzas tradicionales y emergentes, podría conducir a una renovación positiva de la política regional. Pero igualmente es posible una versión pesimista, que implicaría la permanencia y dominancia de los grupos, las prácticas y estilos políticos y por tanto la prolongación de la crisis de gobernabilidad democrática, con todas sus consecuencias, en la vida de la región y en su liderazgo.
- ✓ El desarrollo de procesos de investigación y sanción jurídica y administrativa a agentes gubernamentales y políticos, podría ser el inicio de un proceso de reflexión y replanteamiento en las prácticas y comportamientos políticos de los partidos, los movimientos e igualmente en la ciudadanía y podría fortalecer la opción optimista.
- ✓ En esa dirección igualmente operaría la posibilidad de nuevos liderazgos desde sectores sociales, las comunidades y el mundo académico y juvenil, en la región.

### **Hechos portadores de futuro y factores de ruptura**

- ✓ La existencia de un gobierno de transición en el departamento, que está contribuyendo a: recuperar la institucionalidad pública, la legitimidad y la legalidad, propiciar un nuevo liderazgo (integrando al sector público, privado, académico y comunitario; y, por otra parte a redefinir la visión y los consensos fundamentales y los puntos prioritarios de la Agenda Regional, a movilizar a la sociedad frente a la acumulación de retos y amenazas, y crear un clima de confianza y condiciones de mayor transparencia para la realización del proceso de cambio político del año 2011.
- ✓ El compromiso del Gobierno Nacional y de las entidades de control nacional, por llevar adelante una lucha sistemática contra la corrupción en el sector público, puede ayudar a fortalecer las iniciativas de control político y social desde la región.
- ✓ La propuesta para la conformación de la región Pacífico, que demanda liderazgo del Valle y exigirá liderazgo público, una mayor capacidad institucional de planeación, gestión y coordinación.
- ✓

## 5.9 Retos del Eje Institucional y de Gobernabilidad

El mantenimiento de las tendencias pesadas señaladas antes, plantea como tema central recuperar las propuestas originales del Plan Maestro e igualmente las planteadas por el Informe de Desarrollo Humano del PNUD para el Valle, que se resumen en los siguientes grandes retos que enfrenta la región en la dimensión de gobernabilidad:

- ✓ Lograr el compromiso, la toma de conciencia y movilización efectivas por parte de los actores políticos, gubernamentales, sociales ( gremiales, comunitarios, culturales, académicos, medios de información, religiosos) y la ciudadanía en general, con el ejercicio político responsable, el buen gobierno y la defensa de lo público como patrimonio colectivo, para enfrentar y superar la cooptación y ocupación del Estado a nivel del departamento y los municipios por grupos corruptos y la deformación de la democracia representativa.
- ✓ Asegurar una gestión de lo público transparente y eficiente, dirigida al logro de un desarrollo integral, incluyente y sostenible en el conjunto del territorio, lo que implica acordar y trabajar en forma sostenida por unas prioridades colectivas de región conforme a los retos planteados en los diferentes ejes: social, económico, institucional y territorial.
- ✓ Fortalecer el liderazgo público (gubernamental, político, académico y de los sectores productivos), la articulación y cooperación entre el sector público y los actores sociales, como condición de sostenibilidad de políticas y estrategias de largo plazo y de la recuperación de la confianza ciudadana en el Estado, los actores políticos e institucionales.
- ✓ Fortalecer la capacidad de generación de recursos para inversión en el conjunto de la región, tanto por parte del sector público, como privado y social y asegurar su adecuada utilización.
- ✓ Fortalecer y potenciar la capacidad institucional de planeación, gestión y evaluación de las políticas y programas públicos en el ámbito sectorial, regional y local, y estimular la profesionalización, la meritocracia en todos los niveles. Esto incluye el fortalecimiento de esas capacidades en el sector privado, académico y social y la definición de acuerdos y reglas de juego que permitan, manteniendo la autonomía relativa, relaciones de cooperación y trabajo mancomunado más productivo.
- ✓ Fortalecer el capital social regional y local, el empoderamiento y la participación ciudadanas, el control social y el compromiso de la ciudadanía con la sanción política y moral a la corrupción y el incumplimiento políticos.
- ✓ Sustraer a sectores claves de la administración pública de arreglos políticos convencionales: la educación, la salud, el medio ambiente y el desarrollo económico local, asegurando la gestión y ejecución de planes estratégicos definidos y concertados con amplia participación política, social y territorial; designación de las instancias de control institucional (contraloría, personerías) mediante mecanismos y criterios de meritocracia y por fuera de arreglos politiqueros
- ✓ Cumplimiento de las autoridades regionales y locales con el reconocimiento de las instancias de participación social y comunitaria en el ámbito territorial y local (CTP, CLOPS etc.) y su papel en la definición, control y seguimiento a las políticas y programas públicos.

## 6. SINTESIS DE AVANCES EN EL MACRO PROBLEMA REGIONAL

### 6.1 Limitados avances y permanencia del macro problema regional

Como resultado del análisis de causas y efectos en los distintos Ejes o dimensiones del desarrollo territorial regional (económico, social, gobernabilidad y territorial) resumidos en los respectivos árboles de problema, en el Plan Maestro se definió como macroproblema el siguiente: *“el modelo actual de desarrollo regional no está respondiendo a las necesidades de sus pobladores, a los potenciales existentes y a los desafíos actuales”*; consecuencia de los problemas centrales de cada uno de los ejes. En correspondencia se propuso como fin último: *“Mejorar las condiciones de vida de los vallecaucanos, a partir de un desarrollo endógeno, sostenible y de competitividad territorial, construyendo colectivamente un nuevo modelo de desarrollo del Valle del Cauca”*.

Por otra parte quienes formularon y construyeron el Plan Maestro tuvieron conciencia del *“alto sentido político y de conducción social”*, en tanto implicaba, de un parte: *“cohesionar y movilizar a la población hacia intereses colectivos y consensuales con miras a entrar en un estado de ebullición inventiva y en un proyecto cultural que provea los lazos de autoidentificación y de pertinencia regional”*, la *“transformación individual y colectiva de mentalidades”* y por la otra *“asignar responsables especialmente entre las instituciones y sus representantes para la ejecución del Plan capaces de concretarse en hechos reales que den verdaderas señales de evolución a la sociedad”*. Para ello se plantearon esencialmente como instrumentos, la estrategia de pactos que resumían y contenían las apuestas fundamentales de los diversos ejes: *Por la educación, la ciencia y la tecnología; Pacto por el Empleo, la productividad y la competitividad; Pacto por la democracia, la ética y la transparencia* y finalmente el *Pacto por el Agua*. Con miras a su desarrollo y en confluencia con otras dinámicas institucionales nacionales o regionales se impulsaron procesos conocidos: la Agenda y el Plan Regional de Competitividad; el Plan Regional de Ciencia y Tecnología; el Pacto por la Gobernabilidad y la Transparencia, el plan de Gestión Integral del Medio Ambiente, a cargo de la CVC. Los actores y responsables centrales de estos procesos, fueron de un lado autoridades públicas y de otro representantes del sector privado o de la sociedad civil.<sup>100</sup>

Entonces el avance del Plan Maestro demandaba el desarrollo de cada uno de los Pactos, y en especial el liderazgo público y un papel central de la institucionalidad: *“La región deberá contar con una malla de instituciones y de agentes del desarrollo articulados entre sí”*; en otras palabras uno de los atributos de la gobernabilidad, estaba enunciado, pero no era enfático su carácter de fuerza transformadora, con efectos más directos en el corto y mediano plazo. En cambio se le asignó un papel relevante al cambio en las mentalidades, a la creatividad y a la innovación en todos los órdenes: *“debemos construir futuro con base en la ruptura de esquemas mentales, culturales y sociales que nos han mantenido en la pasividad. Ello, a través de propuestas audaces en materia educativa que impacten en lo*

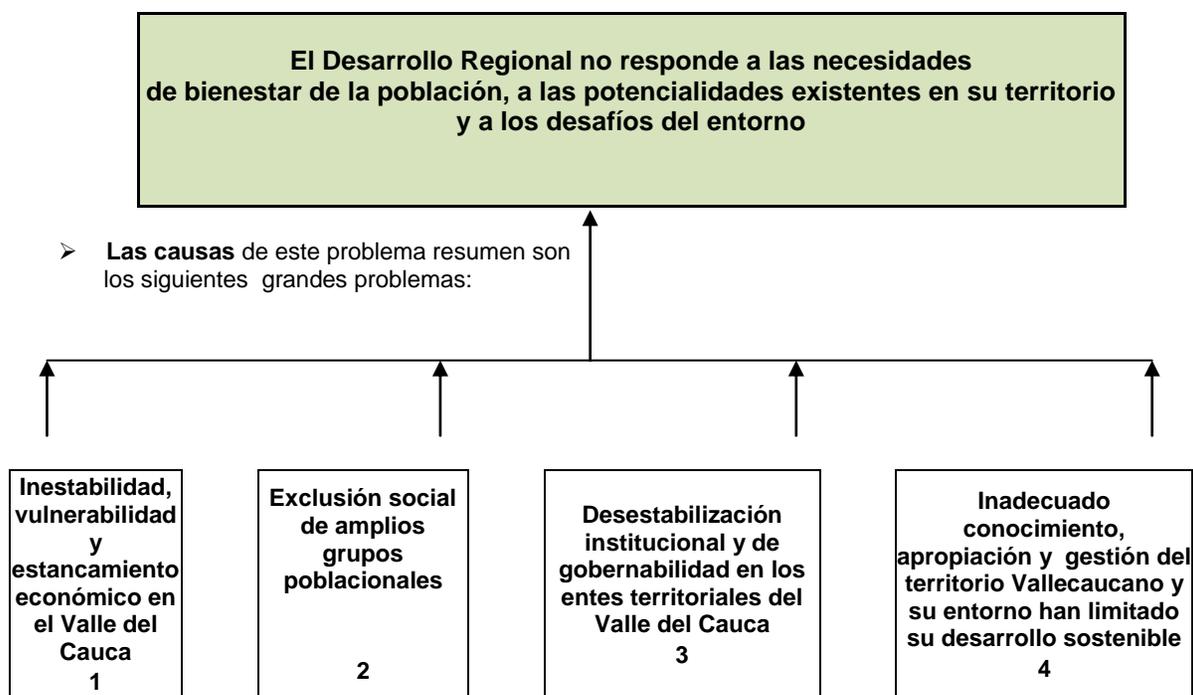
---

<sup>100</sup> Por ejemplo la Agenda de Competitividad quedó bajo el liderazgo de Planeación Departamental y de la Cámara de Comercio de Cali. (Documentos Plan Regional de Competitividad, Abril de 2008)

*político, lo económico y lo institucional*". En otras palabras la *"revolución educativa"* fue señalada como el factor de cambio fundamental, precisamente una de las dimensiones con menores progresos en estos años y cuyos efectos transformadores se manifiestan en el mediano y largo plazo.

En correspondencia con el enfoque de desarrollo territorial, que sustentaba el Plan y que concebía la competitividad como una atributo sistémico se reconocía un nivel de articulación o de sinergia entre las diferentes dimensiones y acciones: *"El éxito de este proyecto reside en la aceptación y el compromiso que sea capaz de suscitar para lograr transformar crecimiento en desarrollo -el desarrollo regional supone la equidad social-. Debe tener como foco la reducción de las desigualdades y debe potenciar la promoción del desarrollo humano y el aprovechamiento del medio ambiente y de la biodiversidad. Las posibilidades de desarrollo regional dependerán de las actitudes colectivas y de la conducción social de los recursos. La meta es construir un territorio organizado, articulado, potenciado y en acción. Que genere estrategias regionales, crecimiento, desarrollo territorial y cultura territorial, para generar formas inteligentes de intervención de políticas públicas que creen propósitos, rompan paradigmas y transformen el territorio en región ganadora cuyo énfasis está en las ventajas competitivas"*. Para lo cual era indispensable la *"planificación y la gestión territorial"*, que implicaba *"una gestión regional de alto nivel técnico y político por parte de expertos y de la sociedad civil"*, para moverse en condiciones de alto grado de incertidumbre y constante cambio.

**Diagrama 9**  
**Árbol del Macroproblema- Plan Maestro 2003 -2015**



## 6.2 Carácter complejo y sistémico de la problemática de desarrollo territorial

A partir del balance y el análisis en los avances/estancamientos en cada uno de los Ejes del Plan Maestro (2003/2015), y como síntesis del presente ejercicio se plantea un balance general del Plan y actualiza el árbol del macroproblema inicialmente definido. (Ver Gráfico 10). Como se evidenció en el análisis de los cuatro Ejes, en este período (2003-2010), las problemáticas se mantuvieron en sus aspectos centrales, de tal manera que el problema central identificado en el año 2002, ha permanecido con leves modificaciones. De allí que se proponga como nuevo macroproblema: **la debilidad del modelo institucional, de gobernabilidad y liderazgo, que frena o limita la dinámica de cambio y transformación para el fortalecimiento de la competitividad, el adecuado aprovechamiento de las ventajas comparativas, el desarrollo territorial con equidad de oportunidades de bienestar social y la sostenibilidad ambiental del departamento.**

El ejercicio de diagnóstico y balance evidencia las interrelaciones entre los diversos ejes y especialmente la acumulación de “sinergias negativas” que han reforzado las tendencias pesadas en cada eje conduzca a la permanencia y sostenimiento mutuo y dificulte procesos de cambio y transformaciones cualitativas positivas y relevantes en las condiciones de desarrollo territorial de la región.

Las conexiones entre los diferentes ejes son variadas y complejas, estableciéndose relaciones de doble vía (causa-efecto) entre todas las dimensiones y en sus propios factores causales, configurándose una articulación de problemáticas que confirman la hipótesis de la complejidad y el carácter multidimensional de los procesos territoriales (DNP, 2010). Ahora bien, en la base de este conjunto de articulaciones y como **tendencia pesada se encuentran en primer lugar las condiciones de gobernabilidad o gobernanza** de la región (Álvarez, 2009), cuyas dimensiones se conectan y afectan en modo directo con factores causales de los diferentes ejes, frenando su avance o determinando bajos logros. En relación con esta tendencia pesada su incidencia se puede resumir en los siguientes términos:

1. La fragmentación y la debilidad del liderazgo público (político, gubernamental, académico, gremial y social), ha incidido en forma decisiva en el desarrollo y la continuidad de la Agenda Pública y en primer lugar de las Agendas fundamentales acordadas como parte del Plan Maestro, afectando a cada Eje y al conjunto del desarrollo territorial. La debilidad del liderazgo público se asocia a la baja credibilidad de los actores políticos institucionales de la región, y en el último período, a la inestabilidad institucional especialmente del departamento.
2. Como consecuencia y como parte de la crisis de gobernabilidad y gobernanza hay dificultad en la construcción y puesta en marcha de un consenso político y social sobre el modelo, la agenda de prioridades y el enfoque, las estrategias de desarrollo económico, social, ambiental e institucional. Esta falta de consenso social y político sobre lo fundamental, es decir sobre la visión y la acción facilita la emergencia de agendas “particulares” y de “corto plazo” y la falta de sostenibilidad y continuidad en las propuestas de desarrollo y transformación en los diferentes ámbitos del desarrollo territorial.

3. Una de los aspectos de la crisis institucional y de gobernabilidad democrática que más incidencia ha tenido en el conjunto de Ejes del desarrollo territorial es la baja capacidad de planeación, evaluación, seguimiento y control de políticas y programas públicos. Como consecuencia hay baja eficacia de esos programas y políticas, y los avances son limitados o puramente “incrementales”, sin posibilidad de producir saltos cualitativos y rupturas significativas en las tendencias identificadas, como se evidencia en los limitados progresos en estos ocho años en los Ejes: Social y Económico o en los estancamientos o retrocesos en el Eje ambiental e incluso en el institucional y de gobernabilidad; de esta forma en esto ocho años no se han producido cambios significativos en las condiciones meta y meso de la competitividad sistémica, conforme era la propuesta del Plan Maestro 2003-2015.
4. La problemática de gobernabilidad y gestión pública repercute y se expresa especialmente en la limitada capacidad de orientación de los procesos de desarrollo territorial en forma sostenible: urbanización, uso del territorio y explotación de recursos naturales, desarrollo local, cuya consecuencia es el deterioro de la riqueza ambiental del departamento, el desaprovechamiento de sus ventajas comparativas y el lento avance en esta condición de competitividad territorial.
5. Los factores causales de la problemática de gobernabilidad operan como causa del debilitamiento de la participación y el capital social, que repercuten en limitado control social a las políticas y programas públicos y a los propios actores políticos; generan desconfianza, distanciamiento y baja compenetración y compromiso de las comunidades y la sociedad civil hacia las propuestas y programas públicos, en los diferentes campos del desarrollo territorial.
6. La problemática de gobernabilidad, se expresa también en la permanencia de factores de violencia e inseguridad en diversas subregiones y en el departamento en su conjunto, incidiendo negativamente en el desarrollo humano y en la calidad de vida de los ciudadanos y en la competitividad del territorio.

Como segundo componente o tendencia pesada, de este limitado avance en el cambio de la problemática central, debe señalarse el agotamiento del modelo convencional de desarrollo (modalidades, ritmos, sectores económicos), con implicaciones en la utilización del conjunto de recursos y ventajas (humanas, ambientales, geográficas, culturales) y en la generación de apuestas por el desarrollo incluyente y equilibrado. Las modalidades, formas y tipos de explotación y crecimiento predominantes, implican no sólo lenta dinámica de cambio, sino mantenimiento de la concentración, desequilibrios, desigualdades económicas y problemas de sostenibilidad. Su incidencia y relación con los diversos ejes puede resumirse así:

1. El bajo dinamismo, la lentitud y la inequidad del crecimiento económico de la economía regional, que se expresa en altos niveles de subempleo e informalidad, inciden en las condiciones de acceso (accesibilidad) a componentes básicos para el desarrollo humano como la educación de calidad, la salud y la vivienda, cuyo disfrute efectivo para amplios grupos sociales y territoriales se ve limitado por la no disponibilidad de ingresos estables de muchas familias y personas. Por otra parte la informalidad, el subempleo y la pobreza aumentan la dependencia de amplios grupos poblacionales, con respecto a los programas y políticas públicas

asistenciales, presionando la demanda de mayores recursos públicos para programas puramente “asistencialistas” e intercambios “clientelistas”.

2. La concentración social y territorial de la riqueza, del ingreso y del crecimiento económico, mantiene el desequilibrio en el desarrollo territorial y frena las posibilidades de progreso y avance de las subregiones rezagas, que al mismo tiempo continúan debilitándose poblacionalmente, presionando el crecimiento de unos pocos centros urbanos (AMC y las ciudades intermedias). Al mismo tiempo la concentración de ingresos y riqueza no permite un cambio en la estructura de la demanda y en las capacidades de inversión y desarrollo del amplio tejido productivo que se extiende en toda la región, tanto en el sector primario como secundario y de servicios.
3. La exclusión como resultado de dinámicas económicas, sociales e institucionales debilita la identidad, el sentido de pertenencia y refuerza la permanencia de comportamientos clientelistas y el sometimiento de algunos grupos y sectores sociales a prácticas políticas corruptas y también de otros fenómenos de descomposición social.
4. El estancamiento y la debilidad del desarrollo local, y del crecimiento económico, determina una baja capacidad de tributación y pago de impuestos, reforzada por la baja confianza de los ciudadanos en la gestión pública territorial, en cuanto a eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos.

La tercera tendencia pesada se refiere a la permanencia de rezagos y limitaciones en el desarrollo humano y en las condiciones de vida de grupos sociales y territoriales afectados en mayor proporción por las desigualdad en el acceso a bienes y servicios fundamentales, que afectan especialmente a los grupos étnicos, a poblaciones en situación de discapacidad, o de desplazamiento o que habitan determinadas áreas territoriales (norte y pacífico), a estratos pobres de la región y a los jóvenes y mujeres de estos estratos.

1. Los lentos avances en desarrollo humano (salud, educación y formación de capital humano) no permiten un salto relevante en una de las condiciones básicas de competitividad y en la propia superación del subempleo, la informalidad y la pobreza de amplios sectores sociales.
2. La exclusión y la pobreza de amplios sectores sociales, genera dinámicas y procesos sociales que vienen afectando negativamente el medio ambiente y la sostenibilidad: urbanización informal y ocupación de áreas protegidas y de riesgo, explotación ilegal de bosques y minas y sobreexplotación de cuencas hidrográficas.
3. Las problemáticas de desarrollo local, la permanencia de la pobreza y el subempleo en las diferentes subregiones y en amplios sectores poblacionales, viene operando como un factor de sostenimiento y soporte del clientelismo y las formas más perversas del asistencialismo, así como a prácticas y procesos ilegales, que están en la base de la problemática de gobernabilidad democrática.
4. Los lentos cambios en las condiciones de equidad en el desarrollo humano, alimentan además un círculo vicioso de desesperanza, pérdida de confianza e identidad, debilitan la solidaridad, la cohesión social y la convivencia y estimulan lógicas de ilegalidad y marginalidad y autoexclusión en algunos sectores sociales y territoriales.

La cuarta tendencia pesada se relaciona con el progresivo deterioro del medio ambiente y los recursos naturales, la pérdida de biodiversidad, la concentración y desarticulación territorial, la débil gestión territorial y el desaprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas asociadas a la riqueza ambiental y la ubicación geográfica del departamento.

1. El deterioro ambiental, en particular el deterioro de las cuencas, la erosión y la pérdida de bosques y la contaminación tienen impactos en la sostenibilidad de procesos económicos, en el abastecimiento en agua para el consumo humano y la agricultura, afectan a la salud, el desarrollo humano y la calidad de vida de diversas poblaciones.
2. Como lo ha evidenciado la reciente ola invernal este deterioro tiene impactos económicos, en la producción y el empleo rural y por tanto en las condiciones de vida en amplios sectores territoriales del departamento, cuyo debilitamiento produce migración y desplazamiento hacia los centros urbanos y en particular hacia el AMC.
3. El deterioro ambiental y la problemática de uso sostenible es un reto adicional al liderazgo público y a la gobernabilidad, y especialmente a la credibilidad de las autoridades públicas y el estado, confrontadas por procesos espontáneos e ilegales, como por ejemplo la minería ilegal, las invasiones y la ocupación de áreas protegidas, que incrementan el deterioro ambiental.
4. El retroceso de esta ventaja comparativa, está implicando pérdida de competitividad y productividad del territorio, afectando así la dimensión económica.

La interacción de estas fuerzas y tendencias pesadas, están determinando un alejamiento de la visión planteada por el Plan Maestro en el año 2002, en el sentido de hacer del Valle una región: “LIDER, EQUITATIVA, PROGRESISTA, PUJANTE, PACIFICA, INNOVADORA, AUTONOMA, COMPETITIVA, SOSTENIBLE”. Conforme al presente balance respecto del grado de avance en las estrategias y propuestas de desarrollo del Plan Maestro (2003-2015) al año 2010, se ha evidenciado la menor dinámica del Valle respecto de otros departamentos, lo que puede determinar la pérdida de oportunidades y el retraso en las condiciones de competitividad territorial.

Se trata en resumen de una crisis de gobernanza en cuanto dificultad de convergencia y consolidación de un conjunto de procesos económicos, políticos, culturales e institucionales en dirección a un desarrollo incluyente y dinámico, que supone el logro de competitividad territorial pero igualmente el mejoramiento de las condiciones de vida y desarrollo humano sostenible, para el conjunto de su población y el territorio. La crisis de gobernabilidad y del liderazgo público y la dificultad de construir un amplio consenso entre las élites políticas, económicas, culturales y sociales, condiciona o debilita el componente Meta de la competitividad; la baja capacidad institucional y de gestión pública, así como el bajo dinamismo en las transformaciones económicas y el mantenimiento del modelo de crecimiento y distribución de recursos limita las transformaciones en el nivel meso y micro de la competitividad territorial. Igualmente la permanencia de condiciones de desigualdad en el desarrollo humano y el deterioro del medio ambiente y el uso sostenible del territorio, debilitan tanto la competitividad Meta, como meso y micro.

Con un cierto sentimiento de frustración y alarma es necesario reconocer y plantear con toda crudeza las implicaciones de la permanencia de los factores antes descritos, que están conduciendo a consecuencias, en general, de un valor adverso: Rezago y pérdida de liderazgo nacional e internacional; pérdida de oportunidades y desaprovechamiento de ventajas comparativas y competitivas económicas, sociales y ambientales para la región; baja credibilidad y confianza y pérdida de legitimidad de actores públicos regionales; prolongación de condiciones de exclusión y vulnerabilidad de amplios sectores, generando desintegración social, pérdida de identidad y desesperanza y pesimismo sobre las propias capacidades regionales. De esta forma se está configurando un círculo vicioso que amenaza con dejar rezagada al Valle del Cauca, en el contexto nacional, frente al dinamismo que están expresando otras regiones con las que se compiten en el buen sentido de la palabra, no sólo en términos económicos, sino sociales, ambientales e institucionales. Eso se traduce en menores niveles de bienestar y desarrollo humano relativo, perpetuación de desequilibrios y desigualdades territoriales, sociales y de género y sobre todo desperdicio de las grandes fortalezas y ventajas ambientales, territoriales, culturales y humanas que hicieron del Valle una región líder y ejemplo de iniciativas de progreso y realización humanas por lo menos hasta los años ochenta del siglo pasado.

### **6.3 Factores de cambio y tendencias emergentes**

Se asiste a un momento en el que se afirman una mezcla de factores positivos y negativos al desarrollo territorial, tanto del orden nacional como internacional, pero igualmente la emergencia de procesos que pueden incentivar nuevas dinámicas y especialmente la movilización social en dirección al desarrollo territorial integral y sostenible.

- ✓ La emergencia de un contexto mundial con mayores retos, en razón de la velocidad de los cambios determinados por la globalización e internacionalización, cargadas de asimetrías, oportunidades e incertidumbres, que exigen acciones mancomunadas en los niveles macro, medio y micro, por parte del conjunto de actores institucionales, sociales, políticos, empresariales, académicos, las comunidades y las personas de la región.
- ✓ La apertura de una fase de discusión y planeación estratégica territorial, en correspondencia con las iniciativas del DNP y del nuevo gobierno del departamento, orientadas a liderar el proceso de reencuentro y convocatoria de las fuerzas vivas de la región para redefinir la visión y los consensos fundamentales, así como, los puntos prioritarios de la Agenda Regional de desarrollo territorial.
- ✓ Convocatoria del Gobierno Nacional a las regiones, en el contexto del nuevo Plan de Desarrollo, la creación de la Región Pacífico, la Ley de Ordenamiento Territorial y el incremento de las regalías, determinan un contexto nacional de mayor emulación y competencia positiva entre Regiones. Esas dinámicas representan un reto y una oportunidad para la discusión y redefinición de las agendas y apuestas estratégicas de desarrollo integral y sostenible del conjunto de la región y una oportunidad para construir proyectos dinamizadores de las potencialidades regionales, aprovechar sus potencialidades y evitar rezagarse frente a otras regiones del país que se mueven más dinámicamente, en su diferentes dimensiones.

- ✓ La nueva fase electoral (año 2011) que debe permitir un amplio debate político, sobre el conjunto de las problemáticas del desarrollo territorial (governabilidad, social, económica y territorial) sus causas y la agenda de prioridades y acciones que requieren así como las responsabilidades y compromisos de los diferentes actores: políticos, gubernamentales, sociales, económicos.
- ✓ Ese proceso puede implicar un reacomodo del mapa político regional, a partir de un debate más directo y abierto sobre las diferentes problemáticas y en particular sobre la gobernabilidad democrática y los temas de transparencia y responsabilidad política, como principal tendencia pesada, cuya superación sólo es posible a través de una amplia reflexión y movilización social, cultural y política; siendo también posible que si no hay una reacción colectiva la situación permanezca con todas sus consecuencias negativas en la vida de la región y en su liderazgo.
- ✓ El desarrollo a escala nacional y regional de procesos de investigación y sanción jurídica y administrativa por la moralización de la gestión pública, puede marcar el inicio de un proceso de reflexión y replanteamiento en las prácticas y comportamientos políticos de los agentes gubernamentales, servidores públicos, en los partidos, los movimientos políticos e igualmente en la ciudadanía, y favorecer una necesaria dinámica de cambio y moralización de las costumbres políticas.
- ✓ Las iniciativas y procesos culturales territoriales de diversos sectores sociales y territoriales, en dirección a lograr reconocimiento y espacios de participación, así como la emergencia de nuevos liderazgos desde sectores sociales, las comunidades y el mundo académico, empresarial y juvenil pueden operar como fuerzas dinamizadoras del cambio.
- ✓ Inminencia y contundencia de los impactos del cambio climático en la región, tanto en el área plana como en las cordilleras y el Pacífico: en la producción y el empleo, el hábitat, la movilidad, la propia conservación de los recursos naturales y en la salud.
- ✓ El reto representado por el cumplimiento de los ODM al 2015, como condición de competitividad territorial, que demanda una movilización institucional, política y social; factible en el contexto de afluencia de importantes recursos orientados al logro de desarrollo sostenible y equidad en la región pacífica y en el Valle en particular en el marco del Plan de Desarrollo, la conformación de la región Pacífico y la aprobación de la Ley de Regalías.

#### **6.4 Hechos portadores de futuro y factores de ruptura**

Se asiste a una coyuntura de cambio político en el orden nacional y territorial, que puede representar dependiendo de la movilización, la conciencia y las decisiones individuales colectivas, verdaderas rupturas y la adopción de nuevas perspectivas para el desarrollo territorial.

- ✓ La existencia de un gobierno de transición en el departamento, que está contribuyendo a: recuperar la legitimidad y la legalidad, propiciar un nuevo liderazgo, redefinir la visión y los consensos fundamentales sobre los puntos prioritarios de la Agenda Regional (desarrollo humano y equidad, competitividad, desarrollo sostenible) movilizar a la sociedad frente a la acumulación de retos y amenazas, y crear un clima de confianza y condiciones de mayor transparencia para la realización del proceso de cambio político del año 2011.

- ✓ El compromiso del Gobierno Nacional y de las entidades de control nacional, por llevar adelante una lucha sistemática contra la corrupción en el sector público con expresiones en la región, puede ayudar a fortalecer las iniciativas de control político y social desde la región.
- ✓ Nuevo Plan de Desarrollo que plantea estrategias, en relación con las cuales el Valle tiene ventajas y/o oportunidades: la construcción, el desarrollo agrícola, las exportaciones, el fortalecimiento de la ciencia y la tecnología.
- ✓ La entrada en vigor de los TLC con Europa, posiblemente con los Estados Unidos, implicará nuevos retos y oportunidades a la economía regional, y la perspectiva de abaratamiento de bienes de capital y algunos bienes intermedios podría significar posibilidades para fortalecer la capacidad productiva de la región en su conjunto. También son evidentes las amenazas especialmente por las asimetrías en competitividad e incluso por el ambiente macroeconómico (tasas de interés en los países competidores, revaluación etc.), el lento avance en la infraestructura de movilidad y comunicación, respecto a las contrapartes y las otras economías.
- ✓ La dinámica de participación y movilización desde algunas organizaciones y movimientos sociales locales y regionales (étnicos, de género, ambientalistas, ONG's), cuyo centro es la defensa de derechos, especialmente los colectivos y el interés público, puede contribuir a reconstruir tejido y el capital social como condición de gobernabilidad.

## **6.5 Recomendaciones y conclusión final**

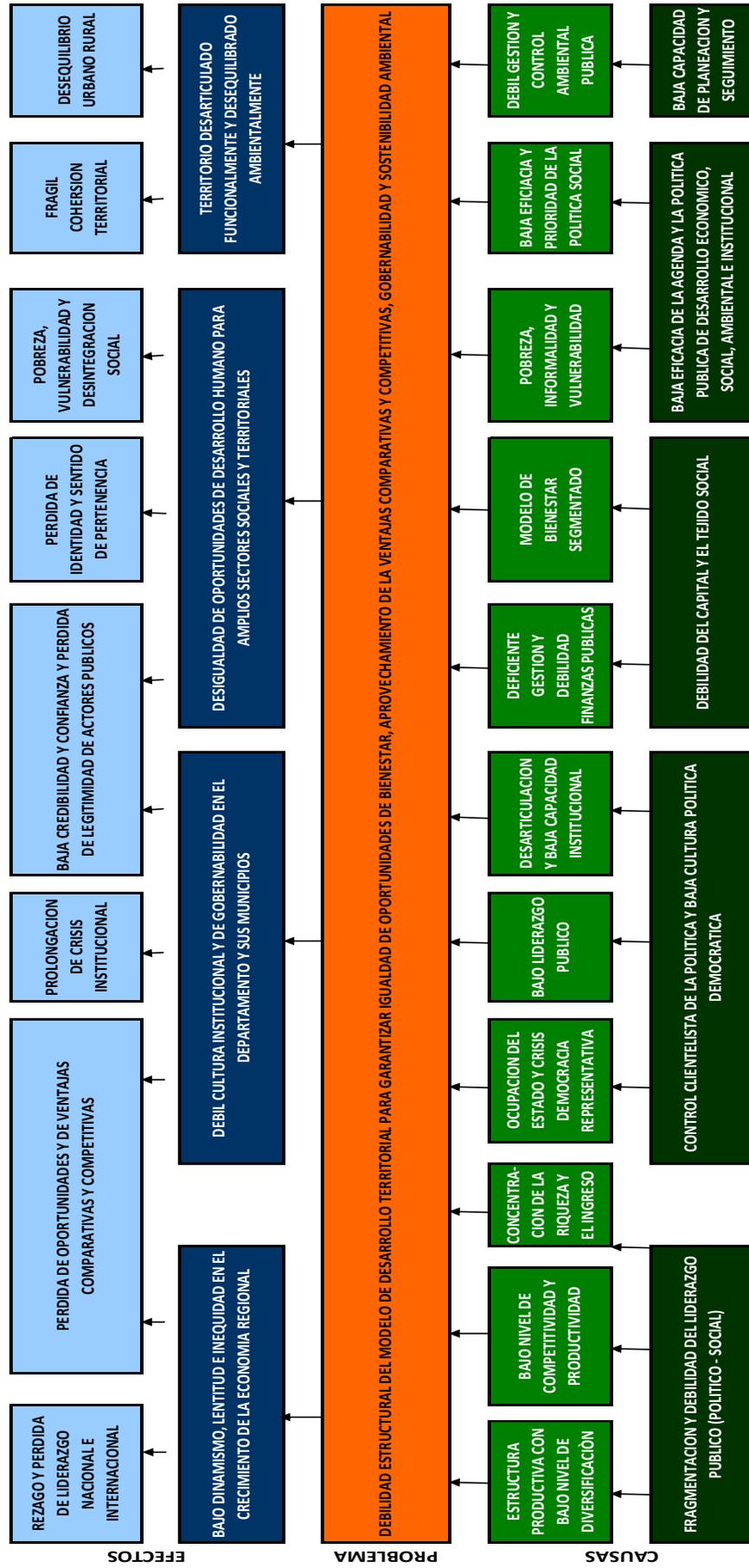
Conforme al balance planteado en el presente documento la situación del Valle del Cauca es crítica en términos de un desarrollo territorial integral y moderno y en razón de la confluencia de tendencias pesadas en las diferentes dimensiones (económica, social, territorial y de gobernabilidad), cuya permanencia o reforzamiento implicaría un rezago absoluto e histórico en términos de los grandes retos (señalados en cada una de las dimensiones) pero igualmente de las potencialidades que tiene la región.

Por tanto es necesario que la sociedad vallecaucana, su clase dirigente política, gremial y académica, las organizaciones sociales y comunitarias, los ciudadanos en general, tomen plena conciencia de la situación, se asuman las implicaciones del presente balance para los diferentes actores y en consecuencia se retome el sendero y la perspectiva planteada en el 2003 de un verdadero pacto por el desarrollo humano integral y sostenible, que tome como centro a las personas, las comunidades y el interés público; que genere equidad en las oportunidades especialmente para las personas, grupos, subregiones y localidades en condiciones de desventaja, genere un desarrollo territorial más equilibrado, haga efectiva la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, y haga del Valle una región pujante, incluyente, pacífica, con gobernabilidad democrática y de esta forma efectivamente más competitiva.

Es necesario por tanto construir y propiciar un amplio consenso político, social y cultural, sobre los elementos mínimos y fundamentales de una Agenda Pública para el desarrollo territorial integral de mediano y largo plazo. Como parte de este consenso se requiere definir las prioridades y los nudos críticos hacia los cuales es necesario que el conjunto de actores desarrollen iniciativas sostenidas en el tiempo, estableciendo los compromisos y

responsabilidades precisas y las formas de seguimiento, monitoreo y evaluación. Tomando en consideración la existencia de restricciones y limitantes, que implican criterios de concentración de esfuerzos y la búsqueda de la mayor sinergia en las acciones y procesos promovidos desde las diferentes instituciones y actores. Esta Agenda debe resultar de la consulta y la concertación de los más amplios sectores organizados y contar con un amplio apoyo ciudadano, para que su impulso y materialización haga parte de la selección y toma de decisiones políticas de parte de los ciudadanos y de la movilización de los diferentes estamentos y sectores sociales y territoriales. Igualmente en este proceso es importante el apoyo y acompañamiento del Gobierno nacional que nos permita dar el salto que se plantea. En este sentido la fase previa al cambio de los gobiernos territoriales, durante este 2011, es fundamental para generar la reflexión, la discusión y la construcción como referentes para el propio debate electoral y la construcción de una agenda de prioridades que comprometa a los nuevos gobiernos departamentales y municipales. En esta dirección las conclusiones y retos planteados, en el presente ejercicio para cada Eje del desarrollo territorial, se proponen como punto de partida para la priorización y la definición de las estrategias específicas y la construcción de la Agenda General. Partiendo del reconocimiento de la interacción y mutua influencia entre las dimensiones, sus causas y consecuencias, las estrategias deben tomar en consideración criterios de concentración de esfuerzos en los nudos críticos, de complementariedad y sinergia en la búsqueda de “círculos virtuosos” para el desarrollo territorial. En este sentido es necesario acompañar la fase de definición de estrategias, y de construcción de la Agenda de desarrollo territorial, de un acompañamiento técnico y metodológico, consistente, creativo y dinámico.

**DIAGRAMA 10**  
**PLAN MAESTRO 2010 - 2015. ARBOL DEL MACROPROBLEMA ACTUALIZADO 2010**



## 7. BIBLIOGRAFIA

ACERO, Andrea. 2009. Homicidio 2009, aproximaciones a los conceptos de femicidio, y homicidio en mujeres. Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forensis. Bogotá

ÁLVAREZ, Adolfo. 2009. Las dificultades y los retos para la consolidación de la gobernabilidad democrática en Cali, Cali 2036. Alcaldía de Santiago de Cali.

CEPAL. 2004. Desarrollo productivo en economías abiertas. Puerto Rico

CIMOLI, M, CORREA N. 2005. La Apertura Comercial y La brecha tecnológica en América Latina: una trampa de bajo crecimiento. Pág. 60-61, en Ocampo, 2005. Más allá de las reformas.

COMISIÓN VALLECAUCANA POR LA EDUCACIÓN (CVE). 2011: Compilación de evolución de resultados pruebas saber 5, 9 y 11 Valle del cauca y Santiago de Cali, PDF Abril de 2011

DANE. 2008. Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER). Bogotá

DANE, 2010. Cuentas Regionales (2000-2007)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.2004.Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad: Metodología. Conpes 3297. Bogotá

ICESI. 2010. Diagnostico del Plan Maestro de Desarrollo Regional e Integral, prospectivo y sostenible al 2015 eje de gobernabilidad julio de 2010. Cali

FERRANTI, D; PERRY, G; FERREIRA, F; WALTON, M. 2005. Desigualdad en América Latina: rompiendo la historia?. Banco Mundial. Bogotá

GARAY, Jorge. 2008. “La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia”. Transparencia por Colombia, AVINA y MÉTODO. Pág. 126-127. Bogotá.

GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA. 2002. Un nuevo Modelo de Desarrollo La Apuesta del Valle del Cauca: Plan Maestro Desarrollo Regional del Valle del Cauca al 2015:“PORQUE EL FUTURO SE CONSTRUYE HOY”. Documento de Trabajo. Cali  
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DEPARTAMENTAL 2003. El Gran Pacto Social vallecaucano. Documento de Trabajo. Secretaría de Planeación departamental. Cali

SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL 2009. Informe de la Secretaría de Salud Departamental. Cali

LÓPEZ, Claudia. 2009...y refundaron la patria: De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano. Corporación Nuevo Arcoiris. Bogotá

MOE. 2010. Mapas y factores de riesgo electoral 2010. Elecciones de Congreso. Observatorio de la Democracia MOE. Bogotá

MONTENEGRO, Iván. 2009. Proyecto Cali Visión 2036. Eje Temático Desarrollo Tecnológico “Proceso de transformación productiva”. Documento Preliminar primera versión. Alcaldía de Santiago de Cali.

ORTÍZ, Carlos. 2011. Factores de crecimiento económicos presentación diálogos económicos. Comité intergremial. Cali

OCAMPO, José Antonio. 2005. Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica. CEPAL. Alfaomega. Bogotá

ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI 2009. Desarrollo económico y desarrollo territorial. Presentación en el Proyecto “Cali 500 años: Visión 2036”. Ponencia presentada en el Seminario de Desarrollo Territorial y Medio Ambiente. Alcaldía de Santiago de Cali.

OROZCO, Cecilia. 2004. Ordenamiento territorial y medio ambiente. Univalle - Colciencias. Cali

PERIÓDICO LA REPÚBLICA. 2010. Artículo de prensa: Situación de la Clase Media: Brasil, Estados Unidos y Colombia. (Septiembre 29). Bogotá

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. 2010. Diagnostico sobre el Eje Económico-avances del Plan Maestro 2003-2010

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. 2010. Diagnostico sobre el Eje Social-avances del Plan Maestro 2003-2010

PNUD. 2007. Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido. Nueva York

PNUD, 2008. Hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico. Informe Regional de Desarrollo Humano. IDH –VALLE. Cali

PRATS I C, Joan (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano*. Marco conceptual y analítico. Revista Instituciones y Desarrollo N° 10 Pág. 103-148. Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.

RAMÍREZ, J. C.; Parra, R. I; Osorio, H., 2010. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2009. CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, Bogotá.

RESTREPO, Darío. 2007. Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – RINDE. Instituto Francés de Estudios Andinos. Bogotá

SEBASTIAN, J y C BENAVIDES. 2007. Ciencia, Tecnología y Desarrollo. Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid

STIGLITZ, J. 2006. Como hacer que funcione la Globalización. Taurus. Madrid

UNASUR. 2009. *Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*. Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Montevideo

UNIVERSIDAD ICESI; 2010. Observatorio de Políticas Públicas: Diagnostico del Eje de Gobernabilidad, Actualización del Plan Maestro (2003-2015), al 2010.

URIBE, J y C, Ortíz. 2010. Comentarios rápidos sobre la evolución del mercado laboral en el Área Metropolitana de Cali 2001-2010. Boletín El Observador Regional. No. 14. CIDSE. Cali

VARELA, Edgar. 2010. Comentarios sobre el diagnóstico de l línea de gobernabilidad y desarrollo institucional. Documento de trabajo (2 de noviembre). Cali

VELÁSQUEZ, Fabio. 2009. Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en los municipios colombianos. Foro Nacional por Colombia. Bogotá.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO – UNODC. (2010). Monitoreo de Cultivos de Coca. Censo de Cultivos de Coca 1999 al 2009. Bogotá.