

La Constelación de Ciudades Vallecaucanas

**Escenarios
para el territorio
del Valle del Cauca**

Rodrigo Escobar Holguín

CONTENIDO

Introducción: la crisis como oportunidad

Definición y conceptualización del tema

1. Presentación General del Eje
 - 1.1 Alcance
 - 1.2 Temas básicos
2. Enfoque, variables e indicadores
3. Estado del arte
 - 3.1 Antecedentes
 - 3.2 Causas – árbol de problemas
 - 3.4 Tendencias pesadas, emergentes y hechos portadores de futuro
 - 3.5 Consecuencias esperadas e incertidumbres cruciales
 - 3.6 Conclusión: demandas e interrelaciones entre ejes
4. Apuesta
 - 4.1 Enfoque y campos de acción
 - 4.2 Objetivos
 - 4.3 Estrategias y acciones
5. Glosario
6. Referencias

Lista de Mapas

1. Valle del Cauca: Distribución de Población en Cabeceras, 1951
2. Valle del Cauca: Distribución de Población en Cabeceras, 1964
3. Valle del Cauca: Distribución de Población en Cabeceras, 1973
4. Valle del Cauca: Distribución de Población en Cabeceras, 1985
5. Valle del Cauca: Distribución de Población en Cabeceras, 1993
6. Valle del Cauca: Distribución de Población en Cabeceras, 2002
7. Valle del Cauca: Necesidades Básicas insatisfechas por municipios, 1993
8. Valle del Cauca: Valores mínimos de oxígeno disuelto en el río Cauca (mg/l) 1998
9. Valle del Cauca: grandes conflictos de uso del territorio, 1998
10. Valle del Cauca: flujos de tráfico en carreteras nacionales, 1990
11. Valle del Cauca: flujos de tráfico en carreteras nacionales, 2000
12. Valle del Cauca: cadenas productivas agrícolas por municipios, 2002
13. La Apuesta del Valle del Cauca: algunas políticas estratégicas

Lista de Figuras

1. Relaciones entre los ejes temáticos del plan vistas desde el eje territorial
2. Relaciones entre procesos conceptuales en la elaboración del Plan Maestro
3. Análisis estructural: gráfico de influencia y dependencia
4. Análisis estructural: Interpretación de resultados
5. Carga orgánica aportada al río Cauca, 1963-1999
6. Carga contaminante (DBO5) aportada al río Cauca según origen, 1979-1999
7. Hectáreas de corte en verde según convenio y ejecutadas, 1997-2000
8. Biodiversidad de la fauna en el Valle del Cauca
9. Biodiversidad de la flora en el Valle del Cauca
10. Degradación en suelos de la zona plana por salinidad y drenaje
11. La Sección del Valle del Cauca: Algunos Conflictos de uso del Territorio
12. Valor agregado por sector terciario por municipios, 2000

Lista de Tablas

1. Los objetivos derivados del Documento del Eje Territorial de Noviembre 6
2. Análisis estructural: calificación de variables
3. Porcentajes de participación de cada cabecera con respecto al total de población en las cabeceras, 1951-2002.
4. Valle del Cauca: cobertura equipamientos colectivos y servicios básicos.
5. Cifras de suelos afectados por erosión en algunos planes de la CVC
6. Inversión extranjera directa: tendencias y hechos portadores de futuro.
7. Actividades económicas: tendencias y hechos portadores de futuro
8. Distribución del valor agregado por regiones en el año 2000
9. Formato para la caracterización inicial de escenarios

Introducción

La crisis vallecaucana como oportunidad de giro en el desarrollo regional.

La crisis presente puede leerse como una oportunidad de dirección regional. Una vez se supera la coyuntura crítica y se reinicia la inversión, si la oportunidad se aprovecha, debe orientarse de modo diferente a como se hacía antes. Es como si la región hubiera decidido detenerse un poco en la dinámica de su desarrollo para dar tiempo a un giro, a un reajuste. Si el reajuste se formula y se concierta, entonces puede realizarse y, con su realización, lo que podríamos llamar “la estrategia de entrar en crisis” habrá tenido éxito: y desde allí el desarrollo regional habrá tomado una dirección más satisfactoria.

En cambio, si la crisis termina – o parece terminar – sin que el Valle del Cauca haya aprendido sobre su cultura, si la actividad económica se reanuda y todo lo demás sigue como antes, entonces se habrá desaprovechado una oportunidad de alcanzar un estado más alto y armónico.

Al mirar las causas de la crisis para encontrar cuál es el giro por efectuar, hay que hacerlo a dos niveles. Uno es el de las causas inmediatas y mediatas. Otro es el más profundo, que no forma tanto parte de la crisis, sino de la calidad de nuestra cultura y de nuestra sociedad. Por ejemplo: la falta de inversión es parte de las causas inmediatas, pero la baja capacidad de trabajo inter-institucional entre los sectores público y privado es parte de causas más culturales.

Es decir: la crisis también es una oportunidad para examinarnos a fondo, más allá de la coyuntura. Desde cada uno de los ejes del Plan habría que preguntarse: ¿Estamos realmente satisfechos con la sociedad, la economía, la cultura que hemos venido construyendo?

Las relaciones que se dan entre nuestras instituciones y entre nuestro pueblo, ¿no pueden mejorarse? ¿Qué calidad de relación estamos estableciendo colectivamente con la naturaleza y el territorio? Y más allá, ¿qué tan efectivamente estamos concurrendo con otras regiones, culturas y economías para formar un país en el que esta región pueda darse y dar lo mejor que tiene, a sí misma, a la nación y al mundo?

Estas preguntas pueden formularse en cualquier época, pero al formularse en situación de crisis, las respuestas que se les dé van a influir más efectivamente la realidad. Son las preguntas de fondo a las que habría que hallar respuesta en un plan departamental.

Desde el punto de vista territorial, la labor hecha en el plan Maestro – la indagación de los problemas fundamentales, sus causas y consecuencias – pueden servir para orientarnos hacia cómo aprovechar la oportunidad de giro que la crisis nos ofrece.

El giro es claro, de acuerdo a los documentos elaborados. Partimos de un territorio en descomposición, y queremos llegar a uno en recomposición. Para esto, ponemos nuestra energía y recursos en unas apuestas. Luego compartimos estas apuestas y las convertimos en programas. Porque el conjunto de las apuestas es la semilla de los programas del plan. Habría que comenzar a verlas en términos de programa. En este sentido habría que incorporar también los proyectos identificados en los foros subregionales.

Tabla 1 . Del problema a la apuesta regional

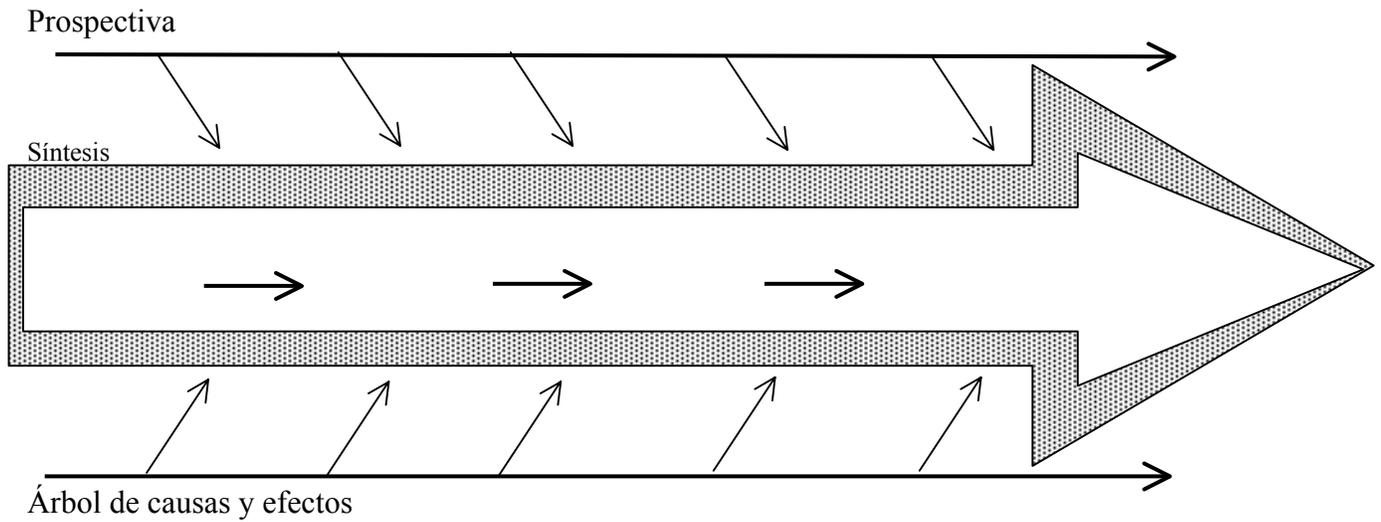
En descomposición	En recomposición	La apuesta
Desaprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas del territorio del Valle del Cauca	Aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas del territorio del Valle del Cauca	Potenciar proactivamente las ventajas comparativas y competitivas del territorio del valle del cauca
Poco desarrollo de una política territorial del Valle del Cauca	Implementación de una política de desarrollo territorial Vallecaucana	Política de desarrollo territorial del valle del cauca formulada e implementada
Deterioro de la identidad Vallecaucana	Fuerte arraigo de la identidad vallecaucana	Desarrollar procesos de arraigo de la identidad vallecaucana
Deterioro del ambiente vallecaucano	Recuperación y desarrollo sostenible	Hacer Aprovechamiento y Uso Sostenible de la Biodiversidad y los Recursos Naturales

Procesos conceptuales en la elaboración del plan Maestro

El Plan ha tenido dos líneas principales de asesoría: una, la de prospectiva, y otra, la de análisis de causas y efectos a través de la metodología de árbol. Una tercera línea recoge y sintetiza estos aportes, así como los del equipo de la Secretaría de Planeación. Ver diagrama vecino.

Figura 2

Relación entre procesos conceptuales en la elaboración del plan Maestro



1. Presentación General del Eje

1.1 Alcance

¿Qué importancia tiene el tema territorial, y hasta dónde hay que considerarlo?

Cuanto ocurre y existe, se da en el espacio y en el tiempo. Para colombianos y vallecaucanos, como para los habitantes de la tierra, el espacio tiende a significar, en concreto, un territorio. Y en la dinámica de los cambios en el tiempo, el territorio reúne las coordenadas en que ocurre cuanto nos afecta y cuanto deseamos promover, gestionar y construir.

Entendemos por *territorio* una construcción social e histórica a partir de unas condiciones geográficas, resultado de las relaciones sociales que se expresan en diversas formas de uso, ocupación apropiación y distribución de la superficie geográfica; algo más que un simple receptáculo o soporte físico de las actividades sociales, económicas y culturales del hombre¹.

Dicho de otra manera, el elemento de base e integración de la acción y gestión que sobre él y sus atributos ejercen los diversos actores sociales y económicos, los cuales configuran y reconfiguran permanentemente los espacios geográficos de la nación².

En este contexto el territorio es cambiante en el tiempo, está en permanente transformación, como resultado de la interacción de las dinámicas naturales, económicas y sociales, tanto internas como externas, de las relaciones y estructuras de poder, de las estrategias adaptativas de la población, así como de las potencialidades y restricciones naturales y aquellas impuestas por la oferta ambiental, que le imprimen unos rasgos característicos. Como sujeto activo, el territorio brinda posibilidades para su construcción, ordenamiento y desarrollo, mediante la ejecución de procesos de planificación de las formas de aprovechamiento y ocupación del mismo, basadas en el conocimiento que se tenga de su base natural, de sus procesos biofísicos, socioeconómicos y de su interacción³

Es entonces, el territorio, un receptor o soporte físico de las actividades sociales, económicas, culturales e institucionales del hombre, constituyendo por tanto, una construcción histórica, resultado de las relaciones sociales de producción y sus derivadas que se expresan en las formas de ocupación, apropiación, uso, y distribución del espacio geográfico, pero también es

¹ LIPIETZ, Alain. El Capital y su Espacio. México 1977.

² GUHL Nannetti Ernesto. Vida y Región –Gestión Ambiental en el Valle del Cauca. CVC. Santiago de Cali, 2000.

³ Ibid.

fundamentalmente un ámbito donde se articulan y retroalimentan relaciones diversas de asociación y cooperación entre empresas, gobierno, ciudadanos, proveedores y familias. El capital se localiza y reinvierte en aquellas áreas con mayor fertilidad territorial, que depende de un conjunto de factores de atracción como ambiente económico (insumos, tecnología, conocimiento, mano de obra calificada, servicios, información), infraestructura física y servicios; infraestructura y capacidad institucional, infraestructura y capacidad institucional, condiciones sociales y ambientales.

El territorio es el espacio geográfico, es factor de creación de riqueza regional. La ciudad es el motor del desarrollo, es un proceso social, es dinámico, es ciudadanía, es construcción de lo público. La región es el proyecto colectivo de largo plazo, una comunidad situada con una cultura e identidad regional, política, social, ambiental hacia un objetivo común. Ciudad y región son hechos sociales, son procesos y resultados del actuar del ser humano.

1.2 Objetivos y Temas básicos

Esta discusión es fundamental para hacer una evaluación de una situación de partida y su dinámica *con respecto a lo que el plan se propone*. Los objetivos determinan entonces el contenido y la organización de esta parte del documento.

En cuanto a la pregunta del para qué ordenar, responden los objetivos del plan interpretados en términos territoriales.

Aquí se recogen en forma resumida los objetivos planteados por el equipo territorial de la Secretaría de Planeación en Noviembre 6 de 2002. Se presentan en la tabla 1.

Al definirse los objetivos del plan, se están enmarcando los problemas: constituirá problema todo aquello que se interponga en el logro de los objetivos. Lo que contribuya será una oportunidad.

Vale la pena considerar aquí los temas de ordenamiento territorial plantados por Poujadas y Font (p. 209) y sus vínculos con los ejes del plan:

- El sistema urbano y de otros lugares centrales (*vínculo con el eje social*)
- El sistema de transporte y comunicaciones
 - Entre la región y su entorno
 - Intrarregional
- El sistema productivo (*vínculo con el eje económico*)
- El sistema físico-ambiental

Tabla 1

Los objetivos derivados del Documento del Eje Territorial de Noviembre 6

<i>Síntesis inicial</i>	<i>Síntesis posterior</i>
1. Equilibrio regional	• Equilibrio regional
2. Optima distribución de actividades urbanas y rurales para la competitividad de la producción y el mejoramiento de la calidad de vida	• Uso adecuado del territorio
3. Programa de infraestructura vial y de comunicaciones	
4. Protección del ambiente	• Protección del ambiente
5. Participación social	
6. Organización para la gestión territorial	• Gobernabilidad

En la escala del Plan Maestro, estos temas responden mejor a la pregunta “¿qué se ha de ordenar?” que la respuesta tradicional – más apropiada para el nivel local - de ordenar los usos del suelo. A escala territorial, no se ordenan tanto usos del suelo (excepto a una escala muy amplia) sino más bien las actividades y las inversiones de infraestructura y equipamiento productivo y social con ellas relacionadas. *A ellos debe agregarse el sistema de gobierno*, entendido en un sentido propio del eje: el modo como el gobierno se organiza para mejorar la accesibilidad local al poder político a través de todo el territorio.

Se observa una relación entre los temas y los objetivos territoriales

Al identificar los problemas básicos a cuya solución deberá orientarse el plan, deberán también identificarse las entidades en ellos involucradas, y los territorios en donde se presentan.

Los objetivos en términos de problemas

Si se busca algo es porque no se tiene, o se tiene de una manera insatisfactoria. Esta consideración permite reformular los objetivos como problemas.

A cada uno de ellos puede adicionarse la pregunta de si el problema realmente existe y si es así, en qué grado está. Los objetivos así transformados se reformulan como problemas así:

- 1. El territorio está desequilibrado.
- 2. El territorio no está siendo utilizado en forma óptima. Como consecuencia,
 - mejoras en la calidad de vida,
 - en la competitividad de la economía
 - y en la protección del ambienteestán siendo obstaculizadas o impedidas por la manera como se localizan actualmente las actividades.
- 3. La articulación del territorio con su entorno, y consigo mismo, en términos de transporte y comunicaciones, es insuficiente.
- 4. El ambiente del territorio está siendo vulnerado, y su protección es insuficiente.
- 5. La sociedad no participa suficientemente en las decisiones territoriales.
- 6. La organización territorial para el gobierno del departamento no es óptima.

De esta manera formulados, los objetivos – ahora problemas - se pueden tratar como hipótesis.

¿Existen en el Valle del Cauca?

¿Cómo estamos en el Valle del Cauca en estos aspectos? Hacia dónde nos hemos estado dirigiendo?

¿Hacia dónde podríamos dirigirnos? ¿Hasta qué punto? ¿Con qué dinámica? ¿En resumen, cuál es el rumbo por el que debemos apostar? Tales son los temas del Eje Territorial.

2. Enfoque, tipos de variables e indicadores

Se definieron por parte del equipo de la Secretaría de planeación, con participación de los asesores, un conjunto de macroproblemas, uno de los cuales es el territorial ambiental.

La definición de este macroproblema ha pasado por varias etapas. Un acercamiento inicial lo planteó como

El inadecuado uso, manejo, ocupación y gestión del territorio en el Valle del Cauca.

Luego se buscó definirlo de modo que se calificara explícitamente el tipo de inadecuación, así:

La organización territorial actual no contribuye a una adecuada calidad de vida de la población vallecaucana y a la conectividad del departamento con la región y el exterior.

Y luego, en una línea de trabajo en la que se utilizó la metodología del árbol de problemas, se planteó que:

El inadecuado conocimiento, apropiación y gestión del territorio vallecaucano y su entorno han limitado su desarrollo sostenible.

Esta última definición se apoya en que la organización territorial actual se deriva en lo esencial del conocimiento, apropiación y gestión del territorio y su entorno a lo largo de la historia. Las dos últimas definiciones se pueden reunir así:

El inadecuado conocimiento, apropiación y gestión del territorio vallecaucano y su entorno han limitado su desarrollo sostenible, y por tanto la calidad de vida de su población y la calidad y efectividad de sus vínculos con la región y el exterior.

A partir del macroproblema se han identificado situaciones problemáticas a partir de las cuales se identifican variables y se hacen explícitos los objetivos que tales situaciones implican. Las variables se han analizado para establecer las relaciones entre ellas, y en la medida de lo posible se han seguido a través del tiempo para establecer sus características de tendencias pesadas, tendencias

emergentes y hechos portadores de futuro. Esto provee un marco dentro del cual se plantean escenarios que se evalúan en términos de los objetivos identificados.

Variables (situaciones problemáticas) e indicadores

Las situaciones problemáticas de partida fueron:

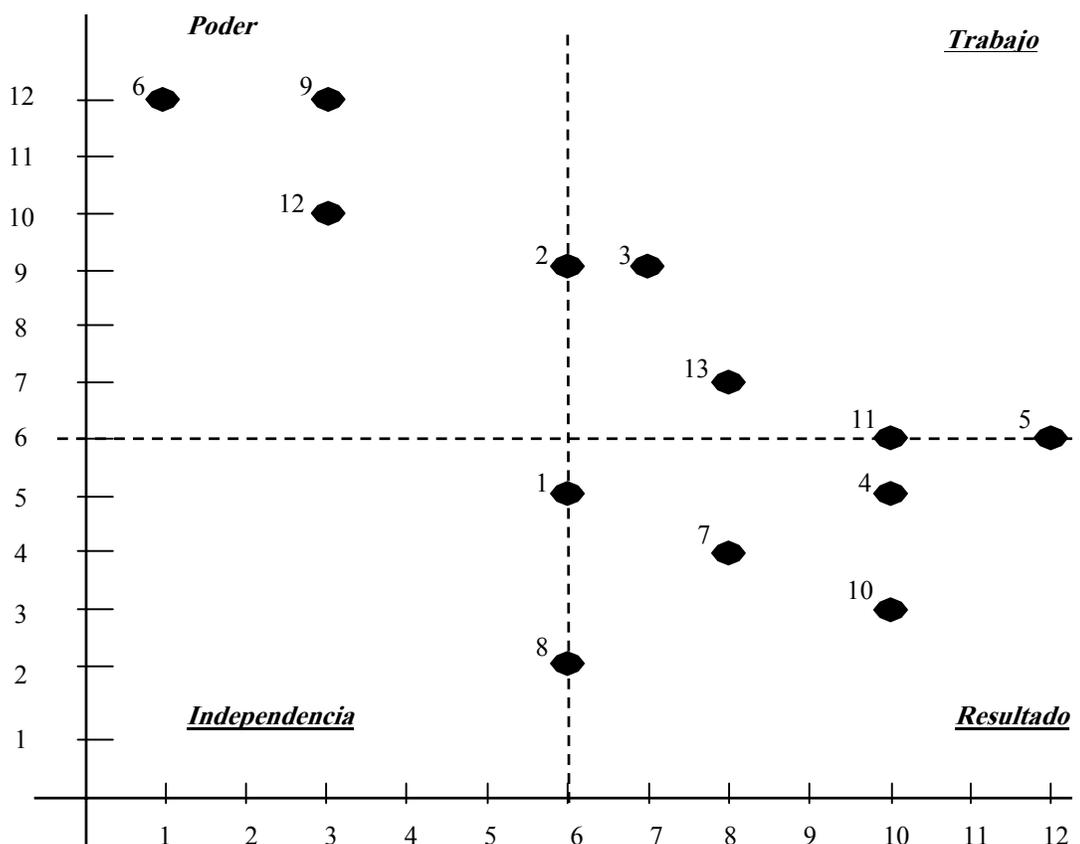
- 1- Desequilibrio en la distribución de la población urbana y rural en el Departamento del Cauca.
- 2- Inadecuada localización de las actividades económicas en el territorio Departamental
- 3- Insuficiente e inadecuada distribución de equipamientos colectivos y servicios básicos en el Departamento.
- 4- Uso irracional del recurso hídrico en el Departamento
- 5- Pérdida de la Biodiversidad en el Departamento
- 6- Deficiente cultura de la gestión de riesgos en el Departamento.
- 7- Contaminación del agua en el Departamento.
- 8- Contaminación del aire en el Departamento.
- 9- Deficiente gestión del territorio departamental.
- 10- Pérdida de la potencialidad del uso del recurso suelo en el Departamento.
- 11- Falta de valoración del paisaje en el Departamento.
- 12- Falta de orientación para la localización equilibrada de la inversión extranjera directa en el territorio departamental.
- 13- Insuficiente y desarticulada estructura para la competitividad del territorio departamental.

Tabla 2

Análisis estructural: calificación de variables.

VARIABLE	**	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	Σ	%
Desequilibrio en la distribución de la población urbana y rural en el Valle del Cauca.	1	**	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	5	6
Inadecuada localización de las actividades económicas en el territorio Departamental.	2	1	**	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	9	10
Insuficiente e inadecuada distribución de equipamientos colectivos y servicios básicos en el Departamento	3	1	1	**	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	9	10
Uso irracional del recurso hídrico en el Departamento	4	0	0	0	**	1	0	1	0	0	1	1	0	1	5	6
Pérdida de la Biodiversidad en el Departamento	5	0	0	0	1	**	0	1	1	0	1	1	0	1	6	7
Deficiente cultura de la gestión de riesgos en el Departamento.	6	1	1	1	1	1	**	1	1	1	1	1	1	1	12	13
Contaminación del agua en el Departamento.	7	0	0	0	1	1	0	**	0	0	1	1	0	0	4	4
Contaminación del aire en el Departamento	8	0	0	0	0	1	0	0	**	0	0	1	0	0	2	2
Deficiente gestión del territorio departamental.	9	1	1	1	1	1	1	1	1	**	1	1	1	1	12	13
Pérdida de la potencialidad del uso del recurso suelo en el Departamento.	10	0	0	0	0	1	0	0	0	0	**	1	0	1	3	3
Falta de valoración del paisaje en el Departamento.	11	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	**	0	0	6	7
Falta de orientación para la localización equilibrada de la inversión extranjera directa en el territorio departamental.	12	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	**	1	10	11
Insuficiente y desarticulada estructura para la competitividad del territorio departamental.	13	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	**	7	8
Suma		6	6	7	10	12	1	8	6	3	10	10	3	8	90	**
%		7	7	8	11	13	1	9	7	3	11	11	3	9	**	100

Figura 3
Análisis estructural: gráfico de influencia y dependencia



Con el objeto de indagar de qué manera estas situaciones se influyen entre sí, y cómo es su relación mutua de dependencia, y esto para preparar una estrategia adecuada de tratamiento del macroproblema en su conjunto, se aplicó la técnica del análisis estructural, en su forma más simple, a este grupo de expresiones del macroproblema. Los resultados se presentan en el cuadro 1 y en la figura 3 próximos. La calificación fue hecha por el equipo territorial de la Secretaría de Planeación, con el asesor del eje.

Comentario interpretativo de los resultados

Siendo el sistema altamente interrelacionado, no ocurren situaciones independientes.

Puede elaborarse un listado de las situaciones examinadas de acuerdo a su ubicación en los cuadrantes de poder, trabajo y resultado, así:

- | | |
|---------|--|
| Poder | <ul style="list-style-type: none"> 9 Deficiente gestión del territorio departamental. 6 Deficiente cultura de la gestión de riesgos en el Departamento. 12 Falta de orientación para la localización equilibrada de la inversión extranjera 2 Inadecuada localización de las actividades económicas en el territorio Departamental |
| Trabajo | <ul style="list-style-type: none"> 3 Insuficiente e inadecuada distribución de equipamientos colectivos y servicios básicos. 13 Insuficiente y desarticulada estructura para la competitividad del territorio departamental. 11 Falta de valoración del paisaje en el Departamento. 5 Pérdida de la Biodiversidad en el Departamento |

Resultado	1	Desequilibrio en la distribución de la población urbana y rural en el Valle del Cauca.
	4	Uso irracional del recurso hídrico en el Departamento
	7	Contaminación del agua en el Departamento.
	10	Pérdida de la potencialidad del uso del recurso suelo en el Departamento.
	8	Contaminación del aire en el Departamento.

Variables de poder.

Las variables que aquí aparecen pueden agruparse bajo el rótulo de Gestión Territorial. La calidad de la gestión territorial es clave para afectar todas las otras situaciones.

Tal como se ha discutido la gestión territorial, ella abarca no sólo la labor de gestión de las entidades territoriales, sino la de todo el conjunto de entidades del Valle del Cauca, las relaciones entre ellas, y su capacidad de concertación; y también la actitud de los dirigentes, tanto entre las entidades públicas como las privadas, y su capacidad de visión territorial.

Conviene, para el desarrollo de la calidad de gestión territorial, apoyarse en el nivel nacional. Que este tema preocupa al nivel nacional se expresa en la encuesta que actualmente está aplicando en las regiones de Colombia el Departamento Nacional de Planeación.

La localización de las actividades económicas y la inversión regional, nacional y extranjera pueden entenderse como un tema estratégico dentro de la actividad de gestión territorial. Si la inversión extranjera no ha sido orientada a localizaciones que convengan al Valle del Cauca, también lo mismo puede decirse de la inversión regional y nacional, es decir, de las demás actividades económicas; no ha habido una gestión territorial que busque concertar con la empresa privada una política de localización que tenga en cuenta el conjunto del Valle del Cauca.

Un ejemplo de que la empresa privada podría acoger una política de este tipo es la localización de algunas plantas fabriles de Carvajal en algunos municipios relativamente pequeños del Valle y del norte del Cauca. Esta fue una decisión de localización de origen privado, sin influjo del gobierno regional. Si éste y las empresas acordaran que la renovación y expansión de sus actividades de industria, comercio y servicios ocurriera en una forma territorialmente más adecuada a los potenciales naturales del Valle, esto afectaría positivamente todas las demás situaciones de orden territorial.

El Valle del Cauca ha liderado a Colombia en varios aspectos de desarrollo regional. Podría hacerlo de nuevo en este tema, tan importante para una adecuada relación de la población y la economía con el ambiente.

Sería importante el apoyo nacional en ambos temas, pero especialmente en la gestión de la localización de la inversión.

La situación de gestión de riesgo puede incluirse como un componente muy importante de la gestión territorial, que afecta de modo directo la calidad de vida de la población, tanto física como económicamente.

Variables de trabajo

Dos de estas se refieren a la infraestructura: la de la distribución de los equipamientos y servicios colectivos y la de insuficiente articulación de la estructura para la competitividad.

Una política de distribución de equipamientos y servicios tendría que hacer parte de la política de distribución de actividades económicas . Esta parte también necesitaría una intensa concertación entre la empresa privada y el gobierno.

La insuficiente articulación de la infraestructura para la competitividad requeriría una identificación de los puntos por articular y entonces de un programa de articulación.

La valoración del paisaje es, tal como aquí se la ha calificado, una situación de trabajo tanto como una de resultado. Esto es razonable; sin embargo, en una valoración que tuviera en cuenta el efecto del paisaje en la identidad regional, en la prestación de servicios y en la calidad de vida (tanto directamente como a través de las actividades económicas de turismo y recreación) podría aumentar su influencia y subir su localización en el cuadrante de trabajo.

En ubicación semejante se halla la situación de deterioro de la biodiversidad.

Situaciones de Resultado

En no hay sorpresas aquí: las situaciones que aparecen son las esperadas. El conjunto principal de situaciones ambientales, que dependen de la gestión territorial y de otras situaciones, están en el cuadrante de resultados, junto con la distribución espacial de población, que sigue a la distribución de actividades económicas y otras situaciones.

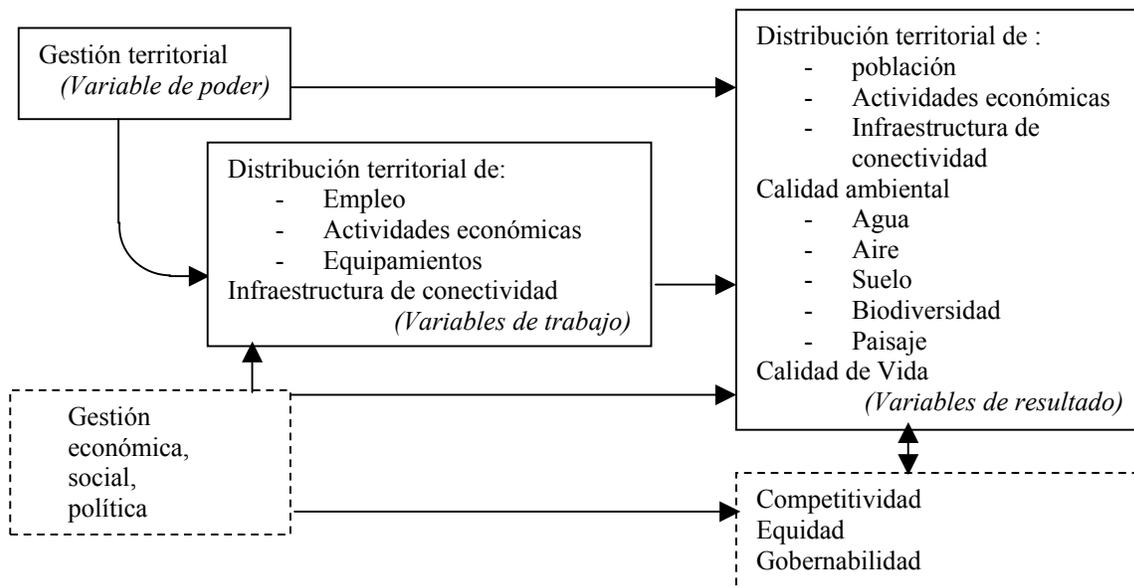
Si bien la distribución espacial de población no es susceptible de tratamiento en el sentido de que no es dado coartar la libertad de movimiento y localización de las personas, las otras situaciones, las ambientales, sí son susceptibles de ser administradas.

Conclusión del Análisis estructural

Lo obtenido en este análisis puede sintetizarse en la figura vecina.

Figura 4

Análisis estructural: Interpretación de resultados



Hay que enfatizar que este ordenamiento no implica una prioridad, sino una manera de trabajar con estas situaciones. El hecho de que haya situaciones clasificadas como resultado no significa que se las va a abandonar por creer que su mejoramiento va a resultar automáticamente de las situaciones

de poder y de trabajo. Será necesario establecer de qué modo unas variables influyen en otras y asegurar que se den las relaciones convenientes para lograr el mejoramiento del conjunto.

Por ejemplo: ninguna gestión territorial puede ser válida si no se ocupa de los temas de las situaciones de resultado. Si en la gestión se ignoran las situaciones de contaminación del aire, y no se diseñan tratamientos para minimizarla, entonces esa gestión sigue siendo deficiente.

Por otra parte: si con toda la gestión territorial que se haga, teniendo en cuenta y programando acciones para la contaminación del aire, éste se sigue contaminando por fuera de lo previsto, entonces hay que reexaminar toda la labor estratégica para ver qué puede estar ocurriendo.

La ***apuesta*** va a consistir entonces de una parte *estratégica* y de una parte *verificatoria*.

En la parte *estratégica* se manejan las situaciones de poder y de trabajo, y las situaciones de resultado en cuanto sean objeto de programas de acción específicos, como las de recursos naturales y medio ambiente. Este será el núcleo clave donde se definirá el éxito del tratamiento para lograr una organización territorial más adecuada a la calidad de vida de la población vallecaucana y a su contacto con el resto del país y del mundo. En la parte de *verificación* se monitorean, de modo independiente a la ejecución de programas y proyectos, las situaciones de resultado – esencialmente la distribución de población y actividades socioeconómicas y los recursos naturales. Tanto los cambios en estas situaciones ambientales como en la distribución espacial de población deben retroalimentar a la parte estratégica y verificar que las relaciones entre unas y otras variables ocurran de modo favorable.

3. Estado del arte

En esta sección se describe lo que se ha encontrado en el Valle del Cauca con respecto a la evolución de la organización territorial. En primer lugar se reconocen algunos antecedentes; luego se analizan las causas a partir de la definición del macroproblema territorial. Luego se identifican, para algunas de las variables fundamentales, las tendencias pesadas, las emergentes y los hechos portadores de futuro. Entonces se formulan las consecuencias esperadas, se destacan algunos interrogantes cruciales y se plantean prioridades y demandas a los otros ejes del plan.

3.1 Antecedentes

Si bien hay algunos trabajos que se podrían válidamente citar como antecedentes del Plan Maestro y de su eje territorial, como el Plan Valle 2000, aquí se limita la mención a aquellos planes del pasado reciente o en elaboración en el presente que tienen relación directa o que pueden contener aportes al presente trabajo.

- El Plan de desarrollo 2001-2003 de la Gobernación del Valle del Cauca es un referente inmediato en el cual se incluye como una propuesta la iniciativa del Plan Maestro.
- El Plan de Gestión Ambiental para el Valle del Cauca 1998-2002, y el plan de acción Trienal 2001-2003, de la CVC, contienen los principales diagnósticos y propuestas que sobre los problemas ambientales se han hecho en esta parte de Colombia.
- Los planes nacionales de desarrollo de la vigencia anterior y la actual.

3.2 Causas – árbol de problemas

1. *Un resumen del trabajo elaborado con los árboles*

Se ha elaborado en el proceso del plan un proceso de consulta basado en la metodología del árbol de problemas, causas y consecuencias. Se examinan aquí los más amplios resultados de este proceso .

Si se considera la formulación del árbol de problemas trabajado, el problema central : “El inadecuado conocimiento, apropiación y gestión del territorio Vallecaucano y su entorno han limitado su desarrollo sostenible” es un problema directamente relacionado con el tema de la gestión territorial. Esto es congruente con el resultado del análisis estructural.

Un resumen del árbol de problemas es:

Debido al:

- Poco desarrollo de una política territorial del Valle del Cauca
- Desaprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas del territorio del Valle del Cauca
- Deterioro de la identidad Vallecaucana
- Deterioro del medio ambiente vallecaucano

El inadecuado conocimiento, apropiación y gestión del territorio Vallecaucano y su entorno *por parte de los actores en él presentes* han limitado su desarrollo sostenible.

Consecuencias de esto son:

- El desequilibrio territorial
- El deterioro del ambiente
- La inadecuada gestión del territorio
- La estructura económica sesgada a lo urbano y desarticulada de lo rural, poco atractiva para la inversión, y sin consideración clara de la globalización.

El árbol de problemas ha sido convertido en árbol positivo por el equipo de Planeación como sigue:

Mediante el logro de los objetivos de:

- Aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas del territorio del Valle del Cauca
- Implementación de una política territorial en el Valle del Cauca
- Fuerte arraigo de la identidad Vallecaucana
- Protección del ambiente y desarrollo sostenible

El conocimiento, apropiación y gestión del territorio Vallecaucano y su entorno hacen posible su desarrollo sostenible

Y en consecuencia:

- hay una distribución equitativa de la inversión y de los equipamientos,

- el ambiente se protege y el desarrollo es sostenible,
- hay una adecuada gestión, aprovechamiento y disfrute del territorio,
- La estructura económica del Valle articula lo rural y lo urbano y atrae la inversión; hay una estrategia clara con respecto a la globalización.

El árbol de apuestas desarrolla un poco más los objetivos del árbol positivo y plantea como resumen el gran objetivo de:

Un Valle del Cauca organizado territorialmente, articulado, potencializado en red y en acción, insertado en la nación y el mundo.

Comentario al trabajo de los árboles

La formulación del problema central pone el énfasis en *inadecuado conocimiento, apropiación y gestión del territorio*. Esto, en términos del plan, pondría en primer plano la gobernabilidad; pero no se trata sólo del sector público. También en el sector privado obra el mismo asunto en el que se está poniendo el énfasis. Implica que hay problemas de:

- conocimiento del territorio;
- apropiación del territorio, y
- gestión del territorio.

Y esto a través de la sociedad entera, no sólo de las instituciones de gobierno. Se trata de gobernabilidad en un sentido más amplio que el usual.

El tema de la apropiación del territorio tendría que ver con la identidad vallecaucana; si no somos concientes de nosotros y nuestro entorno, no nos podremos apropiar realmente nada. Pero la identidad no agota el asunto; se trata del proceso de apropiación del territorio por parte de éstos que se llegaran a identificar como vallecaucanos. ¿Qué conocimiento tienen del territorio y de las razones para apropiarlo? Esto enlaza con la primera pregunta.

El tema de la gestión del territorio tiene que ver con el escaso desarrollo de una política territorial. Pero no es sólo el grado de desarrollo de tal política. Se trata también de la conciencia en la dirigencia vallecaucana de la importancia del tema territorial, y de la importancia de conservar y mejorar lo que se ha construido hasta ahora para su gestión.

La capacidad institucional vallecaucana de ordenar el territorio ha sufrido recientemente las consecuencias de las presiones por reducir el tamaño de la administración estatal, justificadas por razones de doctrina y reforzadas por una situación de crisis económica. Se han llevado a cabo recortes de talento humano por un sistema de cuotas uniformes de reducción por dependencias, sin un análisis suficiente de qué puede ser más conveniente reducir y qué no. El caso más claro y visible ocurrió con la reforma administrativa de Cali, que cercenó las dependencias encargadas del ordenamiento territorial hasta el punto de que la continuidad de las responsabilidades de tal gestión sufrió graves tropiezos. Esto tiene que ver directamente con el problema identificado – capacidad de gestión territorial.

¿Se piensa entonces en la educación de la élite y los gobernantes para adquirir conciencia de la importancia del tema y promover y aumentar las capacidades creadas en lugar de disminuirlas?

Se puede hacer una crítica de consistencia al resultado actual del proceso de los árboles: El inadecuado *conocimiento* no aparece sino en el problema central.

Habría que preguntarse: ¿cómo se ha llegado a esa falta de conocimiento adecuado? La respuesta está en los procesos de educación y de formación de valores en torno al territorio vallecaucano. Esto toca con los contenidos y las técnicas de llevar a cabo en las instituciones docentes los programas de educación primaria, secundaria, vocacional y universitaria en ciencias sociales tales como geografía, historia, ciencias naturales del Valle del Cauca, lo que habría que adicionar al árbol como causa de la falta de conocimiento. También hay aquí una relación con el tema – ese sí tratado en forma amplia en el árbol – de la identidad vallecaucana.

Y también está el tema de la formación de valores en la educación no formal. Aquí hay que tener profundidad en el conocimiento del público. Puede parecer fácil diseñar campañas de concientización, pero ¿son realmente convincentes? ¿Producen de verdad cambios de actitud? ¿Se ha estudiado a fondo al público para identificar el origen profundo de sus actitudes actuales, y entonces dirigirse a la raíz que las genera?

Enfoque de integración

Un acercamiento a la estructura del conjunto de temas territoriales que integre tanto el trabajo del árbol con los conceptos iniciales de ordenamiento territorial puede ser entonces:

1. El estado del conocimiento, la apropiación y la gestión del territorio por parte de la sociedad vallecaucana, y sus tendencias actuales.
2. El grado de equilibrio o desequilibrio territorial y sus tendencias actuales.
3. El grado de adecuación del uso del territorio, o en palabras aquí usadas, el aprovechamiento o nó de las ventajas comparativas y competitivas del territorio vallecaucano.
4. El estado de conectividad: el transporte y las comunicaciones, y sus tendencias.
5. El estado de la calidad del ambiente y sus tendencias.
6. La participación social y
7. la organización para la gestión del ordenamiento territorial.

Revisando todavía el árbol, aparece integrada en este esquema la preocupación por el deterioro del ambiente, pero no aquella por la identidad vallecaucana – salvo en lo que toca con el primer punto.

Ahora bien, este tema de identidad es uno que más se podría relacionar con otro de los ejes del plan – el eje social. Y entonces habría que preguntarse si el enfoque con que se está tratando ese eje permitiría el desarrollo de un programa de identidad. Más allá del tema de equidad, quizá habría que pensar, para dar espacio al tema de identidad, en el desarrollo de la solidaridad .

Revisión de la lista de variables

Conviene revisar la lista de variables después de este análisis para ver si puede mejorarse de acuerdo con la síntesis hecha.

En esta revisión, se han agrupado algunos de los temas, por lo que la lista se ha acortado.

Se plantean primero las variables del eje territorial, y luego un grupo de variables que corresponden a otros ejes pero que son clave para los resultados de conjunto del plan, en especial los

territoriales. Se señalan con asterisco aquellas sobre las cuales se presenta información en el capítulo siguiente.

1. Temas y variables del Eje Territorial

1. El estado del conocimiento, la apropiación y la gestión del territorio por parte de la sociedad vallecaucana, y sus tendencias actuales.

La organización para la gestión del ordenamiento territorial.

La participación social.

Variables:

*Gestión territorial por parte de las entidades vallecaucanas**
*Efectividad de la Organización para la gestión territorial**
conocimiento territorial en entidades y población
Apropiación del territorio por parte de entidades y población

2. El grado de equilibrio o desequilibrio territorial y sus tendencias actuales.

El grado de adecuación del uso del territorio, o en palabras aquí usadas, el aprovechamiento o nó de las ventajas comparativas y competitivas del territorio vallecaucano. Se incluye aquí el estado del ambiente y su evolución, por su vínculo con el uso del territorio.

Variables:

*Distribución espacial de la población urbana**
*Distribución de los servicios sociales**
*Relación territorial con la oferta de recursos naturales**
*Conflicto y armonía entre usos y vocaciones del territorio**
*Calidad del agua y su evolución**
*Calidad del aire y su evolución**
*Estado y evolución de la biodiversidad**
*Estado y evolución de la calidad del suelo**
*Estado y evolución de la calidad del paisaje**

3. El estado de conectividad: el transporte y las comunicaciones, y sus tendencias.

Variables:

Redes de infraestructura vial y de comunicaciones
Evolución de la inversión en redes
Evolución de la intensidad de comunicaciones
*Evolución de Flujos de vehículos en la red de carreteras**

2. Temas y variables clave que corresponden a otros ejes

Empleo

Inversión extranjera directa*

Inversión regional y nacional.

Actividades económicas*

Cobertura equipamientos colectivos y servicios básicos*

3.4 Tendencias pesadas, emergentes y hechos portadores de futuro

3.4.1 Variables relacionadas con gestión territorial y sociedad

Las variables de:

*Gestión territorial por parte de las entidades vallecaucanas**

*Efectividad de la Organización para la gestión territorial**

conocimiento territorial en entidades y población

Apropiación del territorio por parte de entidades y población

quizá podrían analizarse mejor dentro del eje de gobernabilidad. Empero, se adelantan aquí algunos comentarios:

- La ley 388 de 1997 sobre ordenamiento territorial municipal generó un despertar de las potencialidades de ordenamiento territorial a escala local, que aún continúa y que requiere un mayor desarrollo. Los municipios se vieron obligados a formular planes de ordenamiento territorial. Muchos lo hicieron acudiendo a contratos de consultoría, sin que en muchos casos se pueda reconocer en su organización la capacidad de poner en práctica las formulaciones de los planes.
- La crisis económica y fiscal, y además los requisitos nacionales de efectividad en el manejo del presupuesto, ha obligado a los municipios a hacer recortes en sus plantas de personal, lo que muchas veces se ha hecho en forma indiscriminada, por ejemplo aplicando porcentajes de recorte aplicados por igual a todas las dependencias. Se hubieran requerido criterios más sutiles y discriminativos, que permitieran mantener las capacidades de las que este tema trata: la gestión territorial, su efectividad, su organización, su arraigo en las entidades locales y en la población.

- Este tema tiene un fuerte enlace con un tema del eje social: la educación. Las prácticas educativas actuales, ¿qué tan adecuadamente están preparando a los vallecaucanos para la gestión del territorio? Esta pregunta tendría que ser respondida para poder formular programas y proyectos que mejoren el estado actual del tema.
- Más allá de lo que se pueda hacer en sólo el gobierno, está la capacidad de trabajo conjunto entre el sector privado y el sector público, haciendo énfasis especial en las entidades de educación superior y de investigación. Si el grado de capacidad de trabajo conjunto es alto, entonces la gobernabilidad es alta. Esta es un área de trabajo clave entonces del eje de gobernabilidad. Pues la gestión territorial no se agota en la acción pública. La empresa privada desempeña un papel crucial con sus acciones, y por tanto la concertación de políticas públicas y privadas es esencial para un nivel de logro razonable.
- Si se examinara la historia vallecaucana de manifestaciones de frustración debidas a la falta de concertación en torno a proyectos de interés regional, quizá habría que considerar que hay una tendencia pesada de baja capacidad de concertación, que es estratégico romper. La identificación a escala nacional de la importancia de la concertación, expresada a través de leyes recientes, puede ser una tendencia emergente nacional. ¿Hasta qué punto podrá ser apropiada en el Valle del Cauca?
- Es evidente que se requiere aún mucho trabajo de base para alcanzar acciones que contribuyan a resolver este tema.

3.4.2. El equilibrio territorial, el uso del territorio, el grado de aprovechamiento del potencial territorial, el ambiente y su evolución

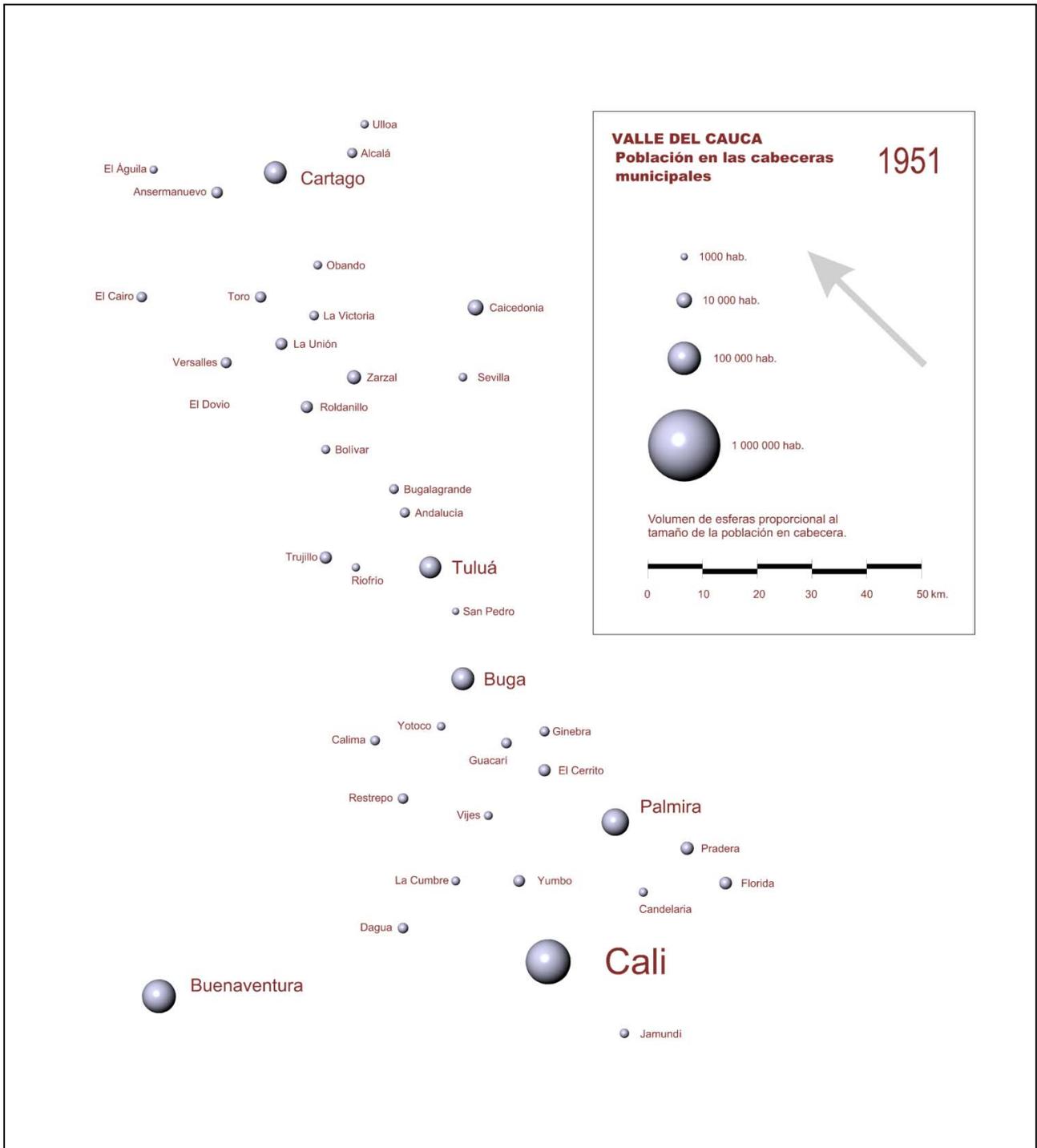
Se examinan aquí una por una las variables relacionadas.

3.4.2.1 *Distribución espacial de la población urbana**

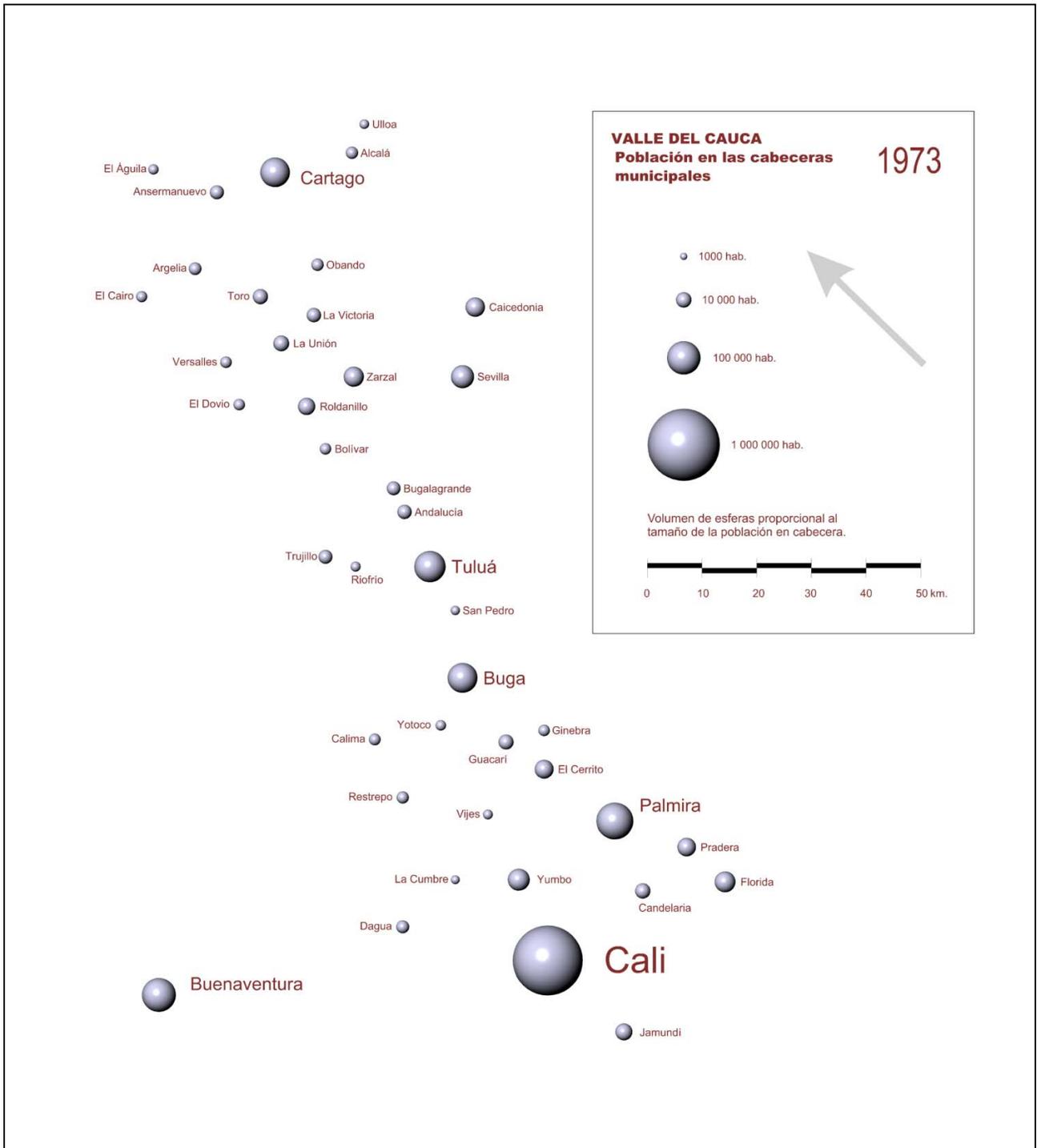
A partir de los datos de los censos, se puede analizar la participación de las cabeceras en el conjunto del sistema urbano por ellas constituido. En la tabla vecina se indica la evolución de la participación de cada cabecera en ese total en términos de porcentaje con respecto al total de población en cabeceras.

Se observa que las únicas cabeceras que mantienen un crecimiento continuo en su participación son Cali y Candelaria. De 1951 a 2002 Cali pasa del 45% al 60% de participación en este conjunto. Si se consideran el conjunto de Cali, Yumbo, Jamundí y Palmira, estas cuatro cabeceras alcanzan en el 2002 el 70 % de la población en cabeceras del Valle del Cauca.

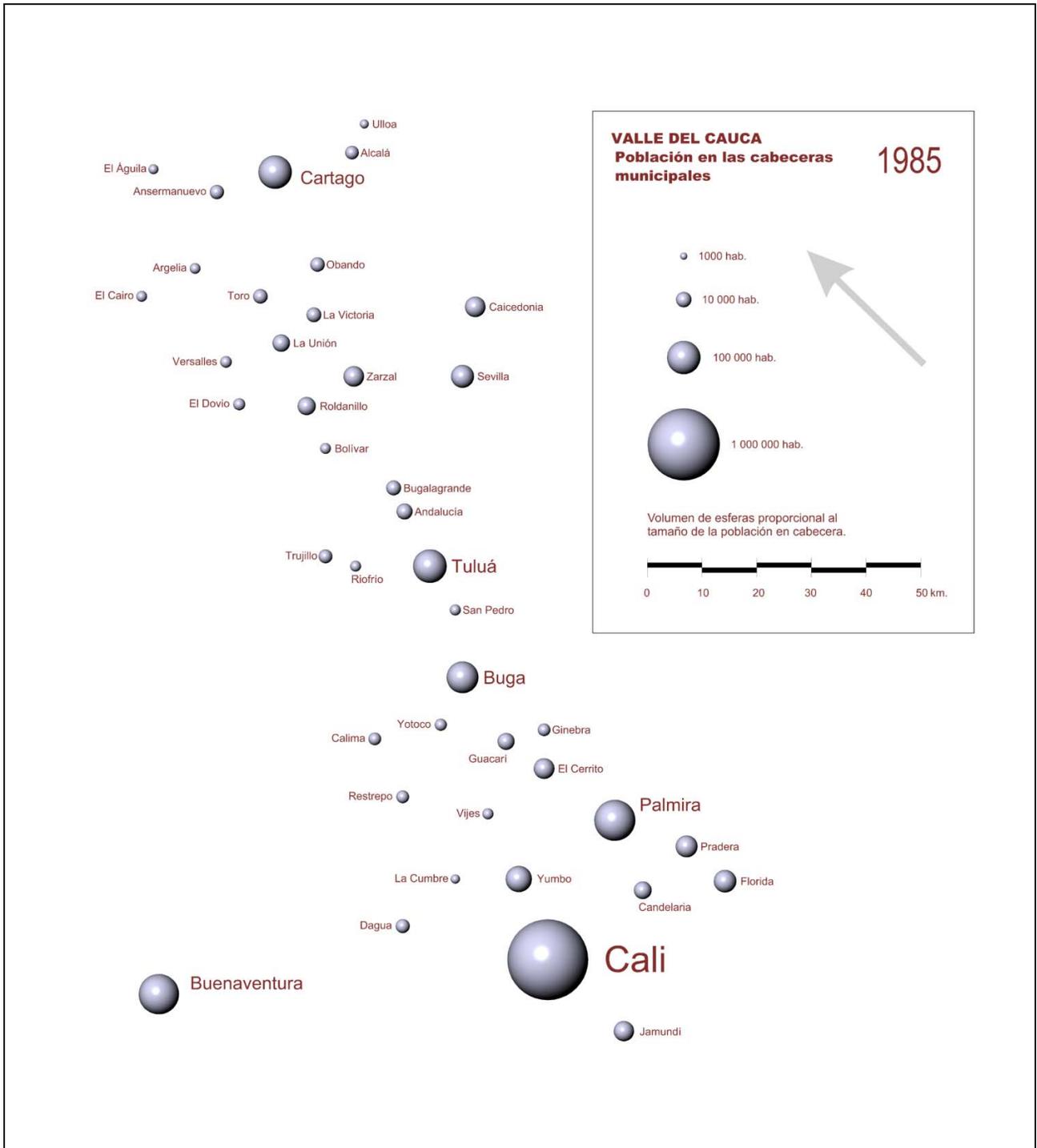
Mapa 1



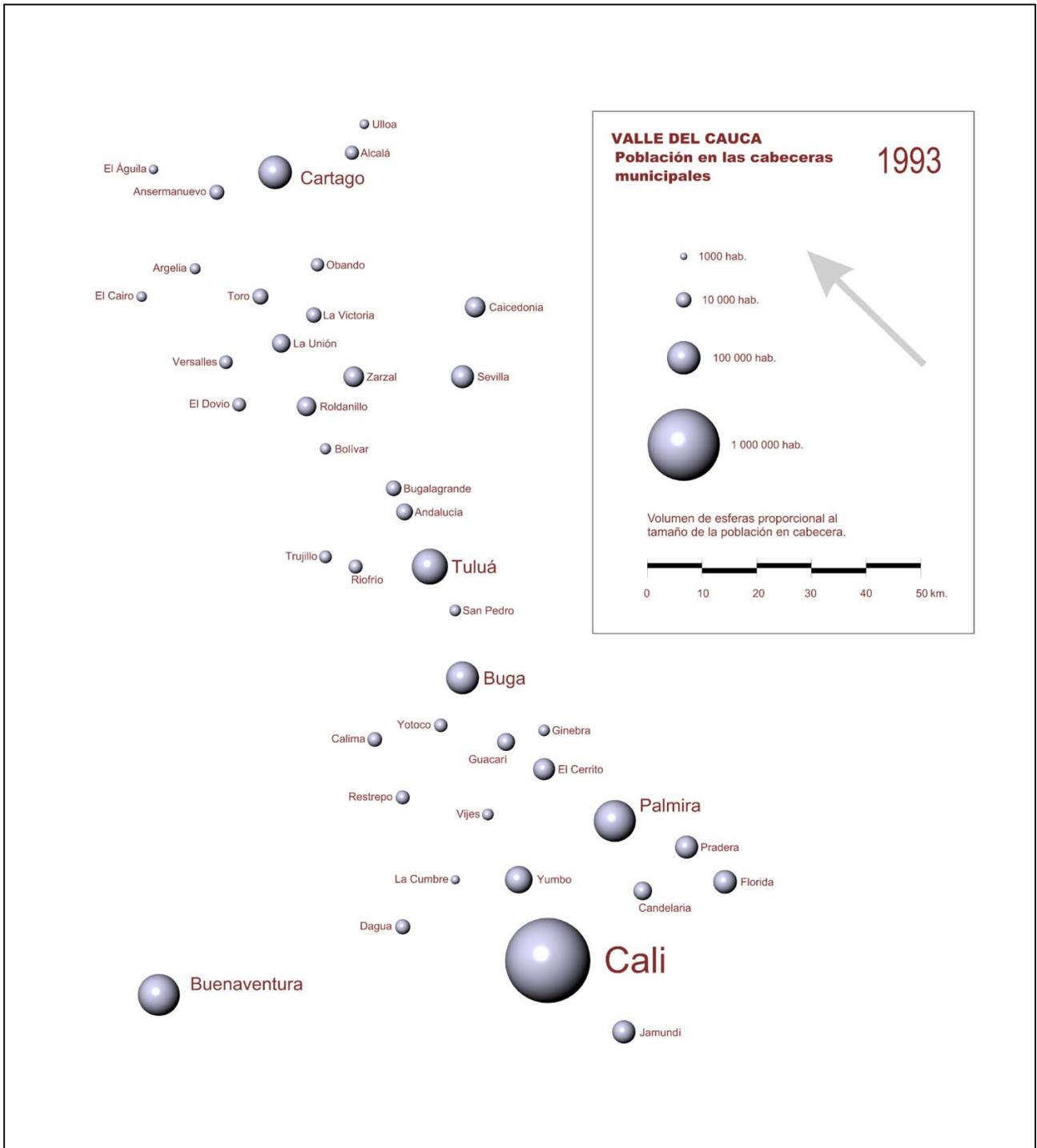
Mapa 3



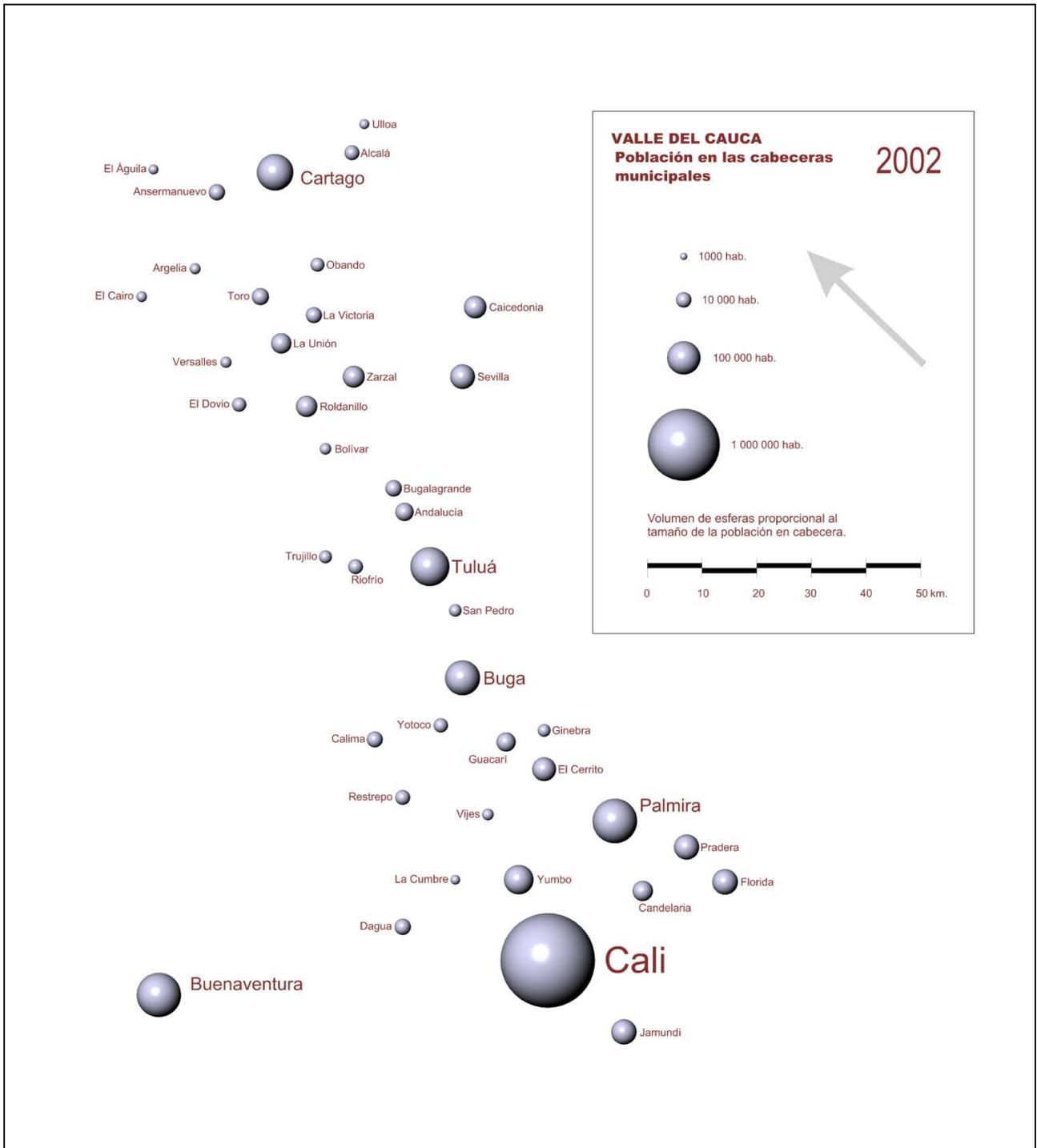
Mapa 4



Mapa 5



Mapa 6



Puede observarse que la participación de las ciudades medias del Valle se ha mantenido en una estabilidad irregular (como Buenaventura y Tuluá) o han decrecido (Cartago, Buga).

En el resto de cabeceras lo que predomina es el decrecimiento o el estancamiento en su participación. Sin embargo habría que destacar ciertos casos que vale la pena tener en cuenta como emergentes o portadores de un futuro potencial o condicionado a un posible apoyo de política. Roldanillo, Pradera y Riofrío. De estos el más promisorio puede ser Roldanillo.

Habría que recordar que el análisis se hace sólo con base en las cabeceras.

A continuación, los mapas 1 a 6 muestran la evolución de la distribución de la población urbana en cabeceras de 1951 a 2002, con base en cifras de los censos del Dane excepto la última que es proyección, mediante esferas de volumen proporcional a la población. De nuevo se aprecia la importancia de la capital regional. Aunque las ciudades medianas han crecido, no lo han hecho al ritmo de Cali.

3.4.2.2 *Distribución de los servicios sociales**

La información sobre necesidades básicas insatisfechas por municipios (NBI) para 1993 (ver mapa 8 del plan de acción trienal de la CVC 2001-2003, presentado aquí como mapa 7) muestra que en ese año los mayores porcentajes de población con NBI están al norte. Puede decirse que el municipio de Cartago está rodeado de municipios con el 32% o más de población con NBI. Esto pone en cuestión la efectividad de una de las ciudades intermedias del departamento y su sistema urbano supramunicipal adyacente como foco irradiador de servicios básicos.

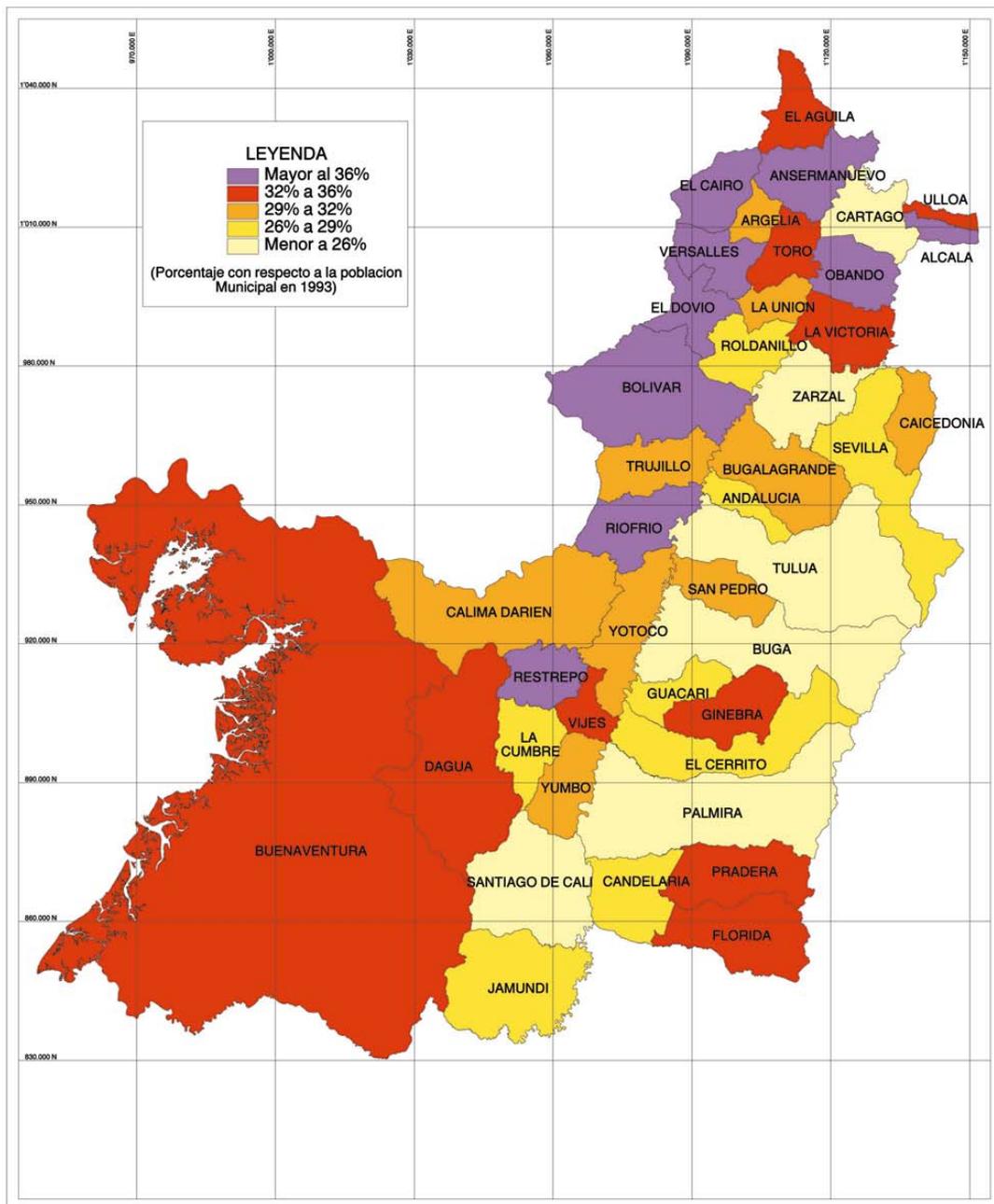
Los municipios de la margen izquierda del río Cauca aparecen con mayores porcentajes que los de la margen derecha. Sólo Roldanillo, la Cumbre, Cali y Jamundí aparecen con porcentajes de población con NBI de 29 % o menos.

En la margen derecha, además de los municipios del Norte, los municipios más críticos en 1993 son Ginebra, Pradera y Florida.

Conviene investigar el estado actual de este indicador, ya que estos datos son de 1993.

El equipo territorial de la Secretaría de Planeación elaboró una identificación de algunas tendencias pesadas, emergentes y de hechos portadores de futuro, en cuanto a cobertura de equipamientos y servicios sociales básicos. Se ha elaborado aquí una tabla resumen de ese trabajo, que se presenta en la tabla 4.

Mapa 7



**PLAN DE ACCION TRIENAL
(2001 - 2003)
NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (1993)
MAPA 8**



Fuente: Informacion DANE Censo 1993

Tabla 4
Valle del Cauca: cobertura equipamientos colectivos y servicios básicos.

	Tendencias Pesadas	Tendencias emergentes	Hechos portadores de futuro
Salud	La oferta de atención hospitalaria es inferior a la demanda de servicios	aumento de la oferta del Régimen subsidiado	Normatividad actual propende el mejoramiento del servicio de salud y la cobertura del mismo
Educación	La búsqueda de mejores condiciones de educación como una de las causas de migración interna hacia las ciudades.	Los centros docentes no alcanzan a cubrir en cantidad y calidad los servicios que deberían prestar	Normatividad enfocada al mejoramiento y cobertura de centros educativos
Transporte		Deficiencia en la conectividad vial de las principales ciudades hacia los municipios y corregimientos.	Impulso al transporte masivo y accesibilidad local con la regional
Servicios Básicos	buena cobertura de servicios públicos, a pesar de su alto costo	Atentados a la infraestructura productiva por parte de los grupos armados al margen de la ley	Ampliación y extensión de redes en general

3.4.2.3 *Relación del territorio construido con la oferta de recursos naturales**

El territorio construido, al cual nos hemos acercado a través de las áreas urbanas y las redes de transporte, tiene una relación con la oferta de recursos naturales. Es lo que se examina en esta sección.

*Calidad del agua y su evolución**

El mapa de la CVC vecino (aquí presentado como Mapa 8) muestra, a través del indicador de oxígeno disuelto a lo largo del curso del río Cauca, una visión del efecto de la concentración de la industria y la población en la calidad de agua del río en 1998.

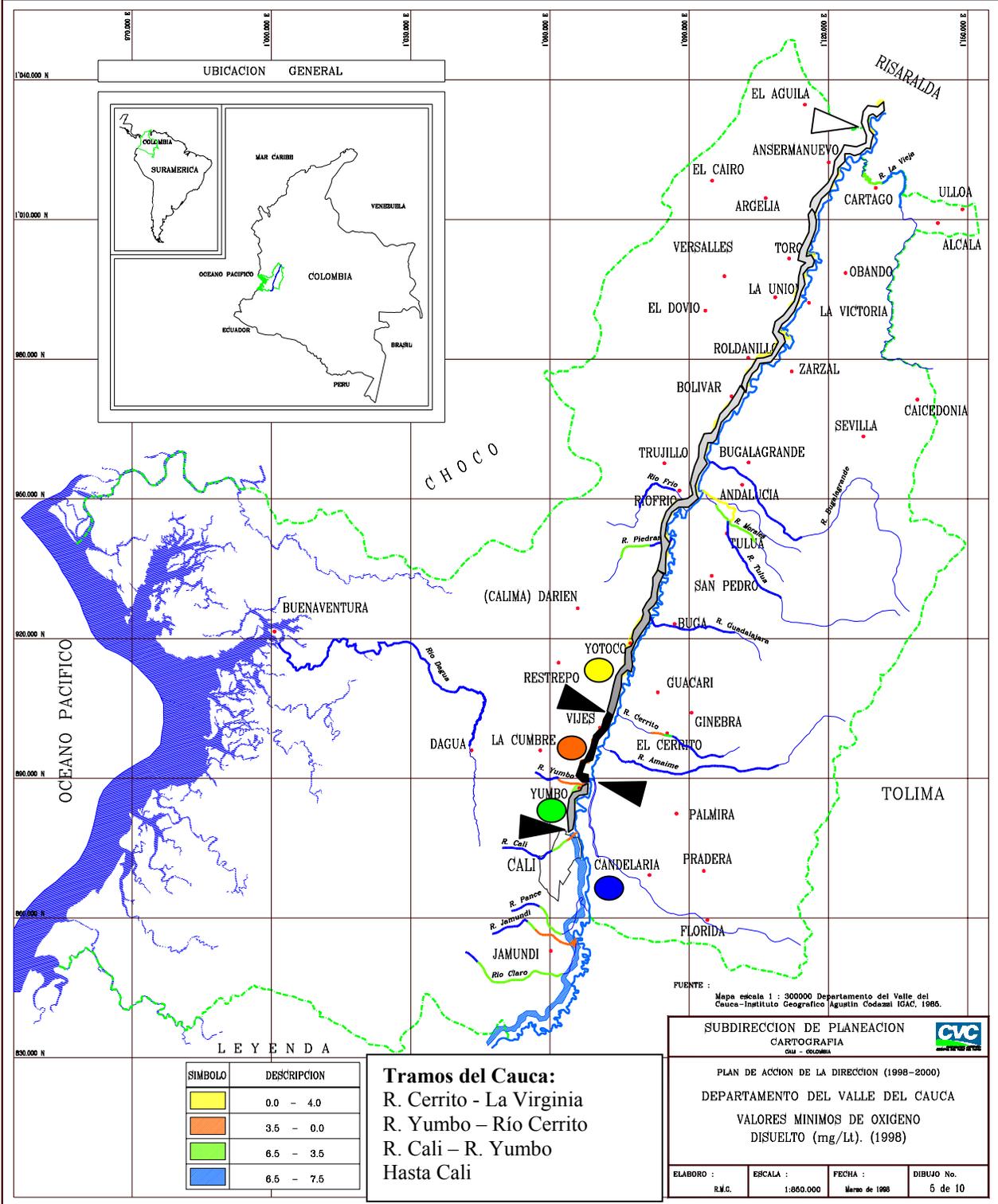
Se observa cómo el efecto es fulminante: habiendo entrado al Valle con niveles entre 6.5 y 7.5, entre Yumbo y Vijes se ubica entre 0 y 3.5 mg/l. El río se recupera levemente a lo largo del resto del curso, pero no llega a subir por encima de 4.

El fenómeno de la pérdida de oxígeno disuelto por contaminación se repite en menor escala de volumen, pero a veces con mayor intensidad, en los afluentes que reciben aguas servidas de las ciudades medianas y pequeñas del Valle. Por ejemplo, en 1995, el río Palmira, en la recta Cali-Palmira, ya no tiene oxígeno disuelto. El río Cali, a partir del puente de Calima, tampoco. El río Cerrito es otro que llega al Cauca sin oxígeno disuelto para tal fecha (ver CVC, Plan de Gestión Ambiental para el Valle del Cauca, figuras 6.21 a 6.23, p. 49 y 50).

Mapa 8

Valores Mínimos de Oxígeno disuelto (mg/l) 1998

Con modificaciones gráficas de R. Escobar H: sobre un mapa de la CVC



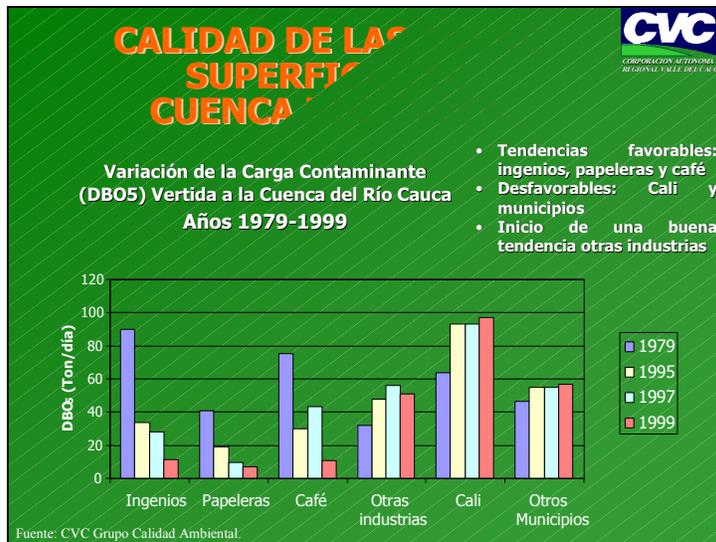
La información de la CVC (figura 14 del Plan de Acción Trienal 2001-2002) muestra que la carga orgánica aportada al Cauca ha venido disminuyendo desde 1979, pero que la velocidad de ese descenso se ha aminorado últimamente. En la actualidad, el pacto de reducción de la contaminación del agua (acuerdo CVC 14 de 1976) se está cumpliendo sobre todo por las papeleras, los ingenios y los cafeteros; si bien en 1999 parecía emerger una tendencia de disminución de la carga

Figura 5



contaminante por parte de la industria mediana y pequeña. En cambio las ciudades han ido aumentando su carga contaminante (ver figura 11, CVC, plan de acción trienal 2001-2003).

Figura 6



El manejo de la represa de Salvajina ha evitado un deterioro mayor de la calidad el agua del Cauca. Habría que esperar el efecto de la PTAR de Cali cuando esté en pleno funcionamiento.

1. Afectación por industria y transporte vehicular

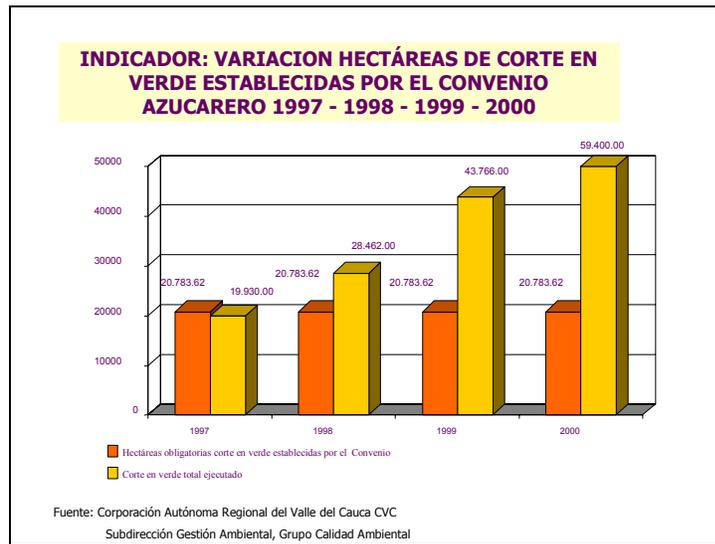
Este aspecto aún no se puede considerar a escala territorial regional sino de modo indirecto, pues sólo hay mediciones puntuales que no alcanzan a conformar un punto de vista cartográfico completo. Sin embargo, si se consideran las variables de población urbana, de volúmenes de tráfico en las vías regionales, y de distribución de la actividad industrial en el Valle, concentrada principalmente en Cali -Yumbo y en menor escala en Palmira y Buga, puede obtenerse una imagen preliminar. De acuerdo a esa imagen los principales problemas de calidad del aire estarían en Cali-Yumbo, seguidos de lejos por las áreas de Palmira y Buga. Habría alguna contaminación local, en los principales tramos de alto volumen de tráfico (Cali- Palmira, Cali-Yumbi, Cali-Jamundí, Buga-Tuluá), mitigados por la meteorología de los vientos.

La evolución de la contaminación del aire estaría ligada a la de las variables mencionadas (actividad industrial, población, flujos de tráfico) y al control que se ejerza por parte de las autoridades ambientales – lo que incluye la promoción de mejoras tecnológicas.

2. Afectación por tecnologías agrícolas de cosecha de caña de azúcar

El principal cultivo actual de la zona plana del Valle del Cauca. por área sembrada, es la caña de azúcar. Para su cosecha se ha utilizado tradicionalmente una tecnología de quema previa al corte que contamina el aire con cenizas de hojas quemadas. Esta fuente de contaminación, muy molesta para los centros urbanos de la zona plana, está siendo disminuida por la promoción del corte en verde.

Figura 7

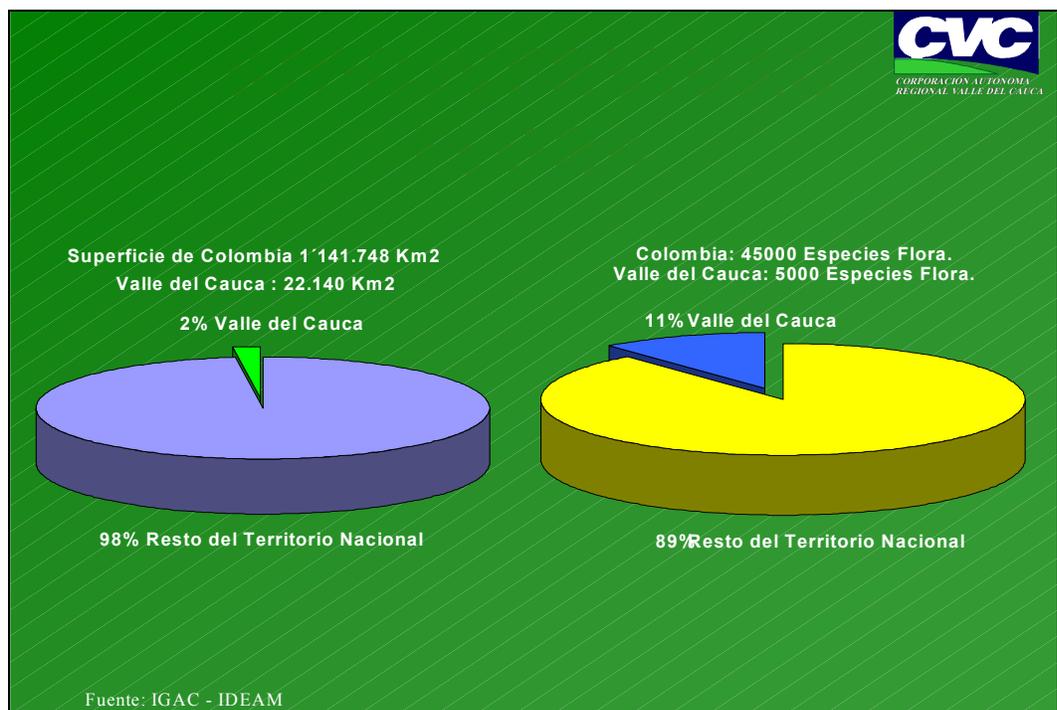
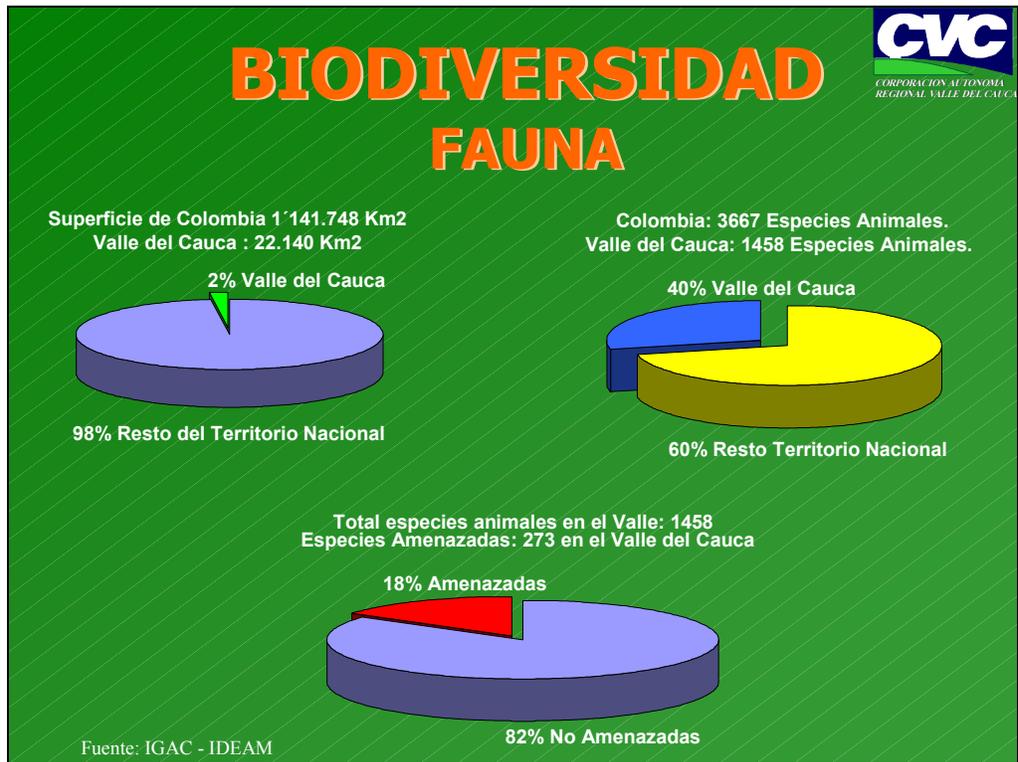


*Estado y evolución de la biodiversidad**

Este es un recurso cuya valoración se puede considerar una tendencia emergente debido a investigaciones de punta en biotecnología, que aún no han sido apropiadas plenamente en el país ni en la región. Siendo Colombia un país especialmente rico en biodiversidad, el Valle del Cauca es proporcionalmente más rico que Colombia, pues tiene una proporción de especies de fauna y flora bastante mayor a la que su superficie haría esperar, como se puede ver en las gráficas siguientes. Esta es un área que se debiera considerar de investigación y desarrollo prioritarios.

Es igualmente importante educar para proteger este recurso. Como se puede ver, casi una quinta parte de las especies de fauna presentes en el Valle del Cauca están amenazadas de extinción.

Figuras 8 y 9



El suelo en el Valle del Cauca es afectado principalmente por erosión y por salinización. La primera ha sido estudiada en más detalle. Hay un mapa de estado de erosión en el plan de gestión para el valle del Cauca 1998-2002 (CVC, 1998, mapa 13). No se tienen indicaciones de dinámica para ninguno de los dos fenómenos.

En la tabla vecina se indica el número de hectáreas y porcentajes de suelo afectado por erosión según el mapa mencionado, y se compara con cifras del Plan de Acción trienal 2001-2003.

Tabla 5
Cifras de suelos afectados por erosión en algunos planes de la CVC

Descripción	Plan de gestión (1998)		Plan de Acción (2001)	
	Hectáreas estudiadas	%	Hectáreas estudiadas	%
Muy severa	50032,67	4,6%	49722	4
Severa	156523,76	14,4%	168658	15
Moderada	451538,37	41,6%	449782	39
Ligera	212650,31	19,6%		9
Sin erosión	214728,68	19,8%		33
Total	1085473,79	100,0%		

La razón de las variaciones en las cifras no se ha investigado. Es probable que se deban a diferencias en conceptos y métodos de medición. Si se agregan las categorías de “ligera” y “sin erosión” las diferencias son mínimas.

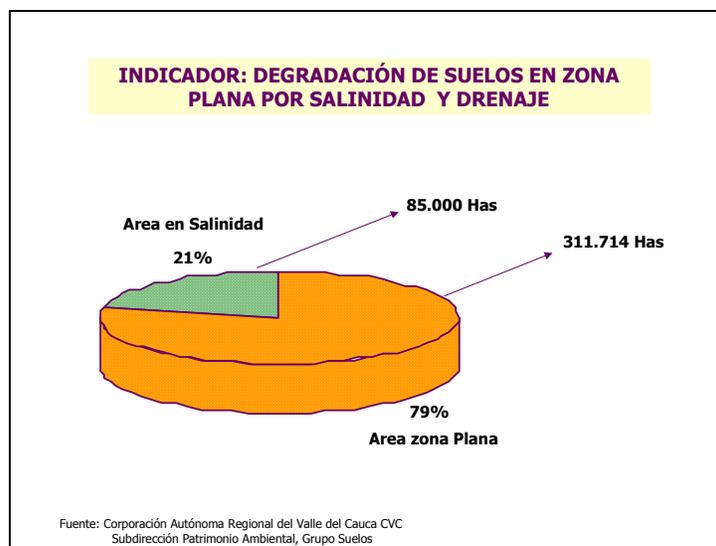
Las condiciones de relieve, meteorología y actual cobertura vegetal, además de la diferente naturaleza de los suelos, tienen mucho que ver en la localización de las zonas de erosión severa y muy severa.

2. Salinidad

De acuerdo a una evaluación de 1985, el 21 por ciento de la zona plana está afectado por salinidad. La mayor parte de los suelos afectados están en el distrito de riego Roldanillo- La

Unión-Toro y en el oriente del municipio de Palmira. No hay información que permita estimar una tendencia.

Figura 10



Estado y evolución de la calidad del paisaje

Aunque el paisaje del valle del cauca sea uno de los más valorados de Colombia, sólo se pueden hacer estimaciones indirectas de su evolución.

La tendencia al predominio del cultivo de la caña de azúcar en la zona plana implica una pérdida muy grande de biodiversidad de fauna y de flora. El impacto de la desaparición de muchos relictos boscosos y bosques de galería, y de la mayoría de los grandes humedales, ha conllevado una pérdida de calidad el paisaje rural. En los centros poblados, la falta de valoración del legado urbanístico y arquitectónico ha conllevado la pérdida de edificios y espacios urbanos de calidad y de importancia histórica.

A escala regional los trabajos de valoración del paisaje son valiosos por lo escasos. Sigue siendo destacable por lo único el mapa de Recursos espaciales rurales para la recreación, de la CVC, en 1983.

*Conflicto y armonía entre usos y vocaciones del territorio**.

En el mapa 7 del plan de acción trienal 2001-2003 (p. 63), presentado aquí como mapa 9 se hace una síntesis cartográfica de los grandes conflictos territoriales. Los allí mencionados son:

Ganadería extensiva en tierras de vocación forestal.

Ciudades creciendo sobre suelo agrícola de primera calidad.

Ciudades en estado de estancamiento.

Salinización.

Áreas de mayor agresión a la biodiversidad, desde vías terrestres, fluviales y marítimas.

Áreas de mayor presión sobre recursos hídricos.

A estos conflictos habría que añadir algunos otros. Las ciudades, creciendo sobre suelo agrícola de primera calidad, son también víctimas de la contaminación del aire por quema de la caña, y en ellas ocurre en granparte la pérdida de patrimonio urbanístico y arquitectónico. Y en las zonas altas de las cordilleras, se presenta el conflicto entre ganadería (y a veces agricultura) y zona de páramo. La zona de páramo es de alto interés ecológico (por razones de biodiversidad) y económico (aunque no muy valorado) por su producción de agua pura para las actividades urbanas y agrícolas de la zona plana. La figura 11 expresa algunos de estos conflictos en su ubicación sobre una sección del Valle del Cauca.

El estado de conectividad: el transporte y las comunicaciones, y sus tendencias.

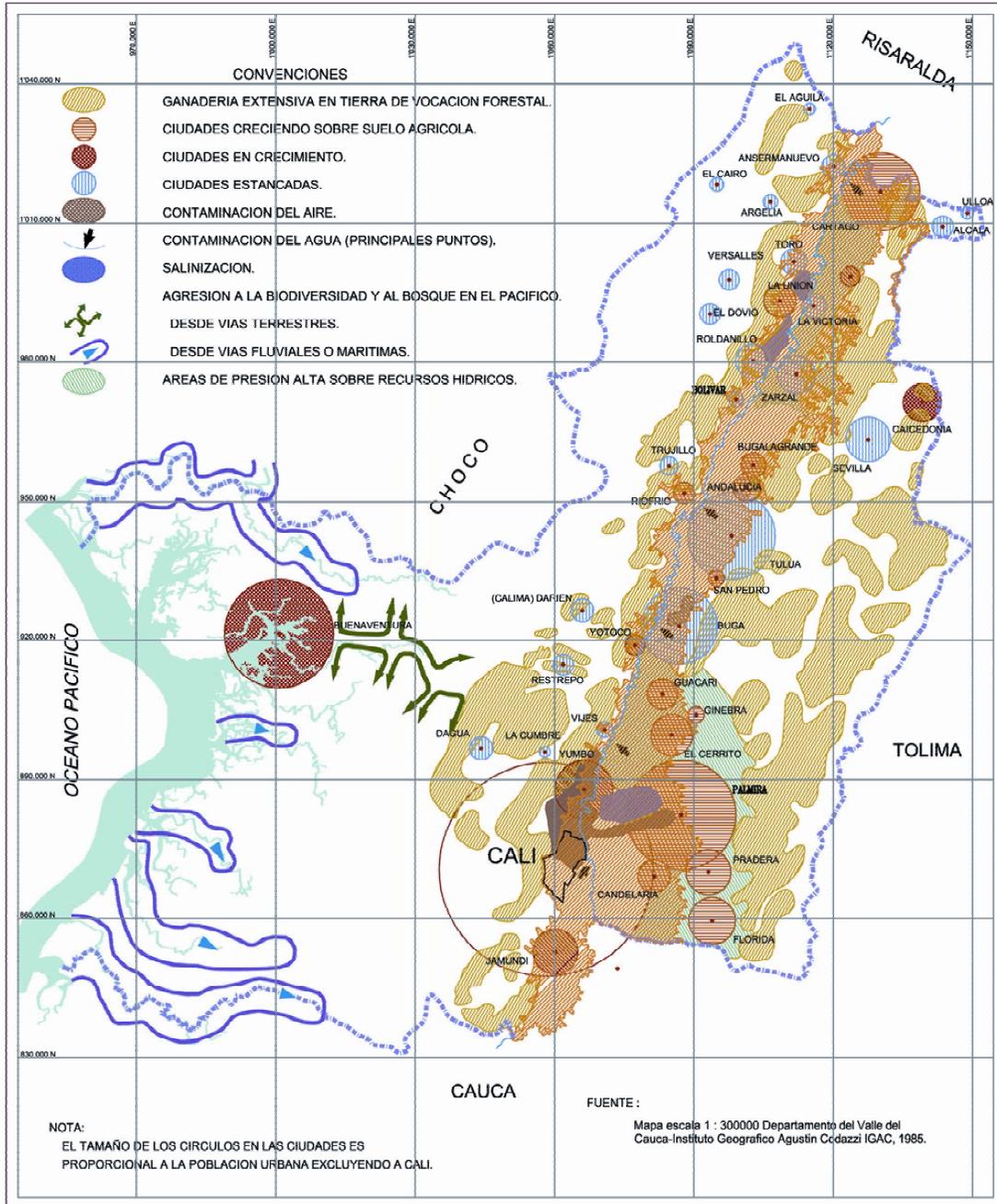
Variables:

Redes de infraestructura vial

*Evolución de Flujos de vehículos en la red de carreteras**

A este respecto son pertinentes los datos del Ministerio de Transporte sobre tráfico en carreteras nacionales. Hay datos para 1990 hasta el 2002. Ver mapas 10 y 11 de flujos para 1990 y 2002.

Mapa 9



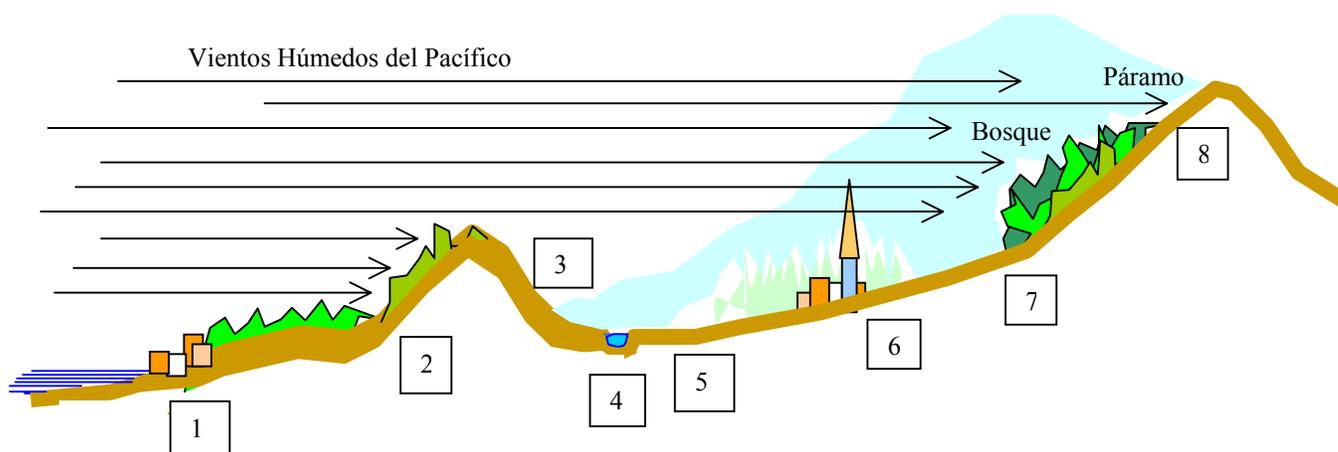
**PLAN DE ACCIÓN TRIENAL
(2001 - 2003)
GRANDES CONFLICTOS
DE USO DEL TERRITORIO
MAPA 7**



Fuente: Subdirección de Planeación.

En conjunto, se puede apreciar la importancia del conjunto Cali-Jamundí-Yumbo-Palmira, y a continuación su extensión hacia Cerrito, Buga y Tuluá. Se puede ver la importancia del tráfico entre Buga y Tuluá, comparable – guardadas proporciones – al de Cali- Palmira. El tramo entre La Uribe y Zarzal marca una cierta frontera entre el sur, dominado por Cali-Palmira y extendido por Buga y Tuluá, y el norte centrado en Cartago.

Figura 11
La Sección del Valle del Cauca: Algunos Conflictos de uso del Territorio



- 1 Contaminación de las costas por aguas servidas urbanas
- 2 Agresión a los bosques y a la biodiversidad en la zona pacífica; contaminación de los ríos por actividades mineras
- 3 Erosión en zonas de ladera de la Cordillera Occidental
- 4 Contaminación del agua por los centros urbanos y las actividades de transformación
- 5 Salinización del suelo agrícola por deficiente tecnología de riego y drenaje
- 6 Crecimiento urbano sobre suelo de alto valor agrícola; contaminación del aire urbano por industrias, vehículos y quema de caña de azúcar; pérdida del patrimonio urbanístico y arquitectónico
- 7 Agresión al suelo, al bosque y a la biodiversidad por las actividades agropecuarias de piedemonte y clima templado; erosión en áreas de ladera de la Cordillera Central
- 8 Agresión a la biodiversidad y a la capacidad retentiva de agua del páramo por las actividades agropecuarias de alta montaña

El volumen de tráfico hacia y desde Buenaventura, comparado con los volúmenes de tráfico internos, permite plantear la hipótesis de que la consecuencia de que esta no es una economía de exportación. Si se examinaran los flujos portuarios de países comparables se podría comprobar tal cosa. Si por Buenaventura sale la mayor parte de la carga de exportación de Colombia, entonces se podría comparar a este puerto con La Guaira, Venezuela. La comparación es desfavorable para Buenaventura, tanto por las instalaciones portuarias como por el volumen de tráfico.

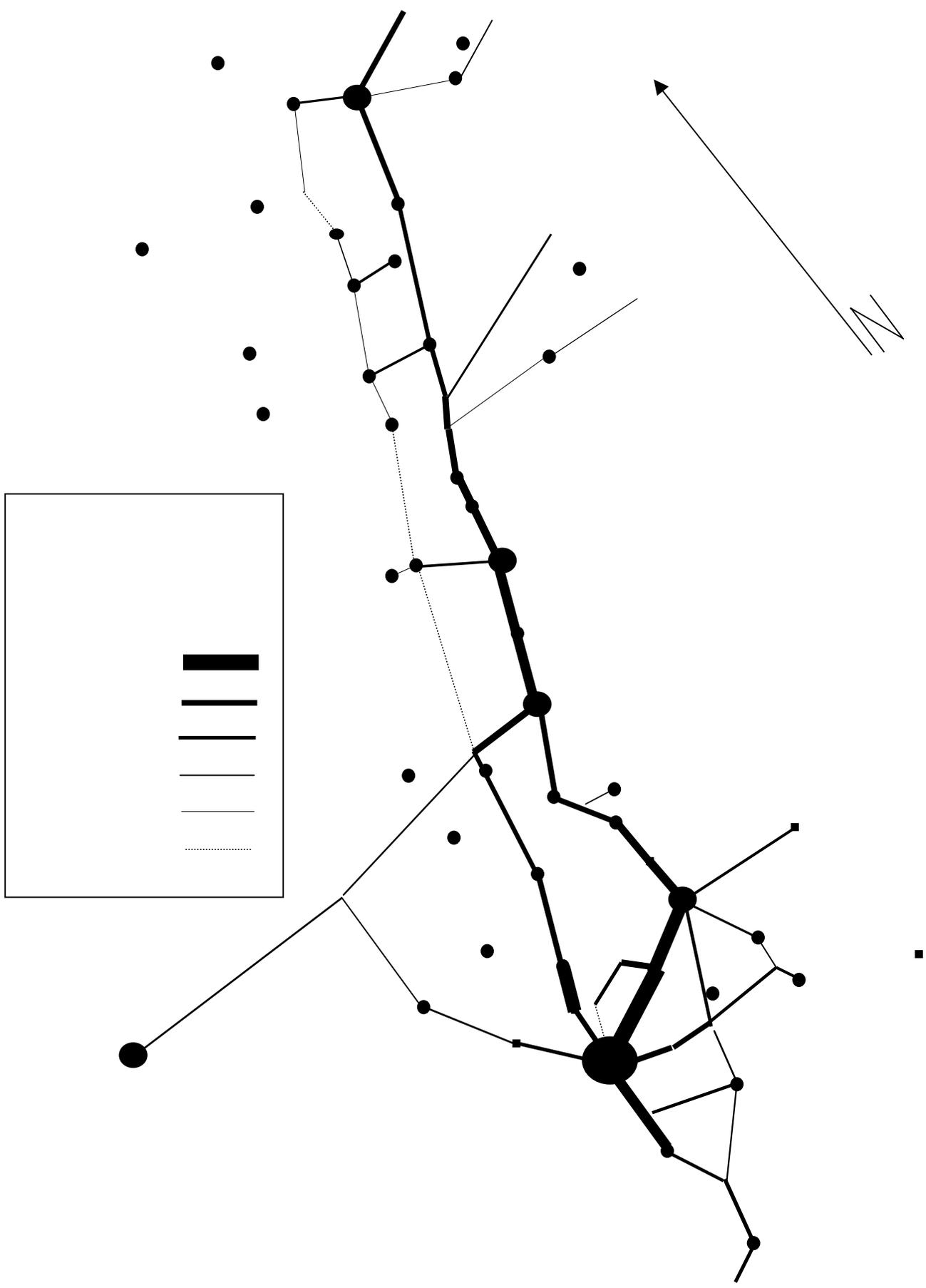
Los datos de flujos de vehículos permiten observar ciertos hechos. Por ejemplo, el tramo Cali-Palmaseca tiene un comportamiento como sigue:

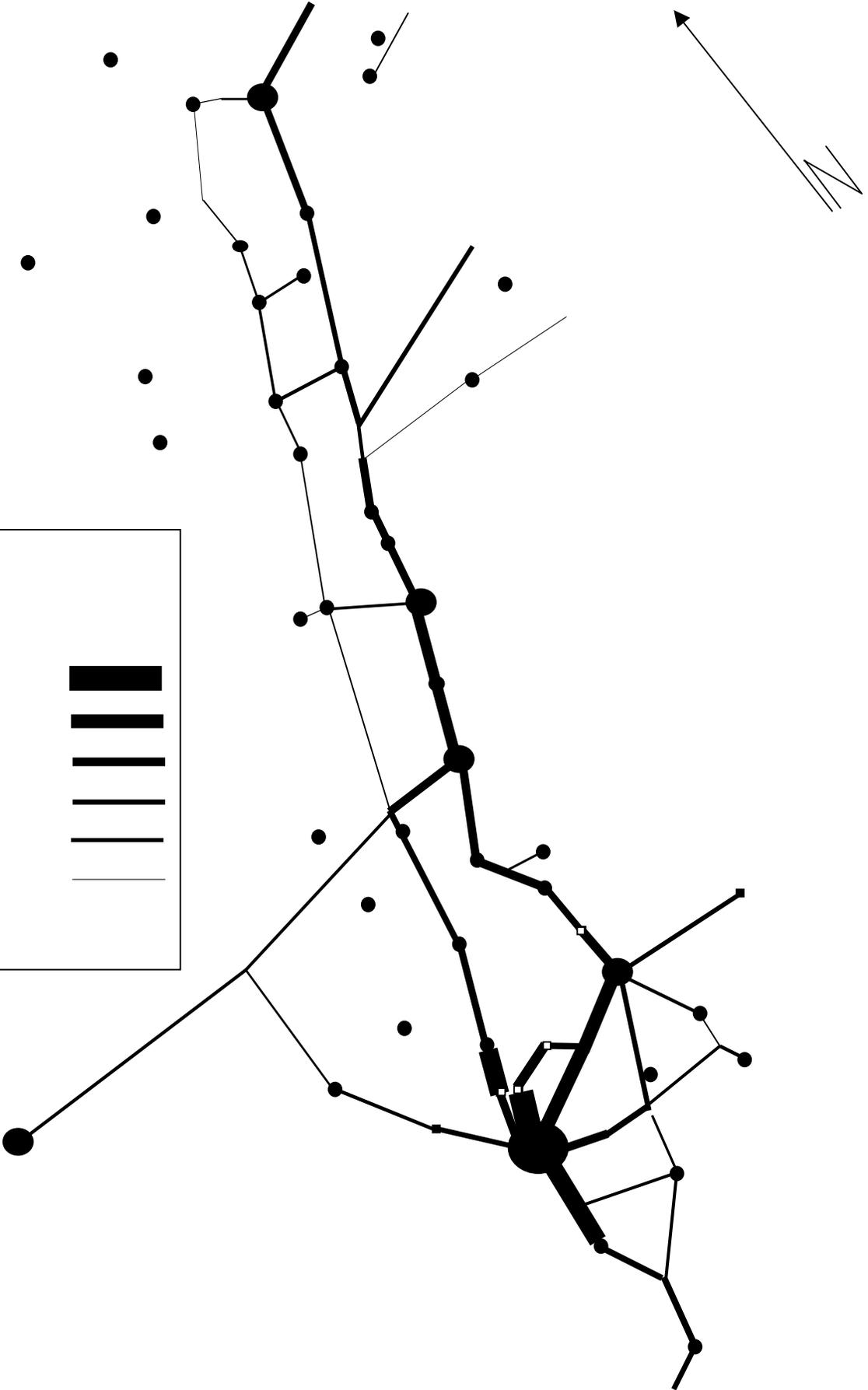
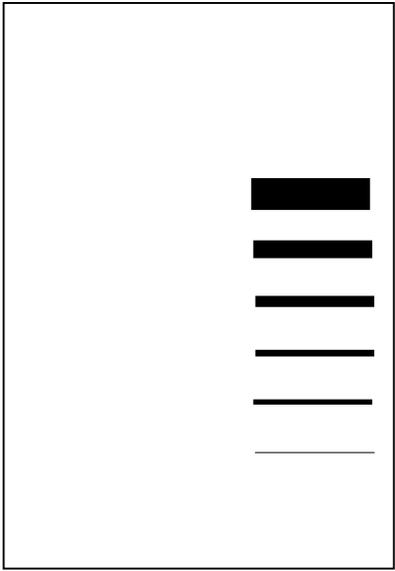
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
16749	17037	17908	18572	18664	19984	21721	19896	18572	16518	13676

Ascendente hasta 1996, desciende de allí en adelante hasta niveles inferiores a los de 1990. Puede ser un reflejo de la crisis económica en el Valle del Cauca. Por otra parte, el tramo Buenaventura-Loboguerrero – de importancia nacional - no se comporta de la misma manera. Alcanza un pico también en 1996, desciende un poco al año siguiente y tiene un máximo en 1998, vuelve a bajar y luego sube para alcanzar un valor de 3271 en el 2000. Otro tramo interesante es el de Palmira Tienda Nueva.

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
2877	2930	2403	3339	3423	3639	3004	3857	3560	4359	4441

Se observa una tendencia creciente con leves altibajos. Sería interesante conocer la evolución de Tienda Nueva en esta década. El casco urbano de Palmira está rodeado de tierras agrícolas de la mejor calidad, y su crecimiento implicaría una pérdida muy importante para la agricultura. El municipio ha estado muy conciente de esto en sus planes urbanos y ha manejado con mucho cuidado su expansión. ¿Estará Palmira compensando esta limitación con un crecimiento en su principal corregimiento de piedemonte? Si esto es así, es una tendencia emergente que merece apoyo y refuerzo. Si no, este volumen creciente de tráfico indica un potencial que debiera aprovecharse para orientar la expansión urbana municipal en una forma conveniente al Valle del Cauca. Este es un tema local con implicaciones regionales, y debe ser apoyado desde lo departamental.





Este tema no ha sido investigado aún a la fecha de este informe.

2. Temas y variables clave que corresponden a otros ejes

Empleo

Inversión extranjera directa*

Este tema ha sido estudiado por el equipo territorial de la Secretaría de Planeación; se presenta aquí un resumen en la tabla 6.

Tabla 6. Inversión extranjera directa, tendencias y hechos portadores de futuro.

	Tendencias		Hechos portadores de futuro	
	Pesadas	Emergentes	Políticos	Otros
Inversión Extranjera Directa	<p>Impacto de la Ley Páez en la IED en el Valle del Cauca</p> <p>Concentración en la zona centro sur del Dpto, en especial en Cali.</p> <p>Pero la zona centro atrajo el .34% de la IED en la década pasada.</p> <p>Participación mayoritaria (95%) de de EE. UU. en la IED en Yumbo en 1990-1995.</p> <p>Tendencia Decreciente de la IED por Situación macroeconómica, pérdida de competitividad, y conflicto social y armado</p>	<p>Zonas francas de Palmaseca y del Pacífico</p> <p>Ventajas múltiples para la IED.</p> <p>Instrumentos competitivos para participar más activamente en los mercados internacionales.</p> <p>Parques industriales y comerciales</p> <p>Ventajas múltiples para la IED.</p> <p>En el caso de Tulúa que oferta el aeropuerto de Farfán, es el centro de gravedad poblacional de la región Valle y antiguo Caldas, el paso de la Panamericana, etc.</p>	<p>Zona económica especial de Buenaventura</p> <p>ALCA – temido como una amenaza a las exportaciones tradicionales y como el “acuerdo entre el tiburón y las sardinas”</p>	

Inversión regional y nacional.

Este tema no ha sido investigado en este informe.

Actividades económicas*

Este tema ha sido estudiado por el equipo territorial de la Secretaría de Planeación; se presenta aquí un resumen en la tabla 7.

Tabla 7
ACTIVIDADES ECONÓMICAS: TENDENCIAS Y HECHOS PORTADORES DE FUTURO

Sector	Tendencias		Hechos portadores de futuro	
	Pesadas	Emergentes	Políticos	Otros
Agrícola	Precios internacionales del café y la caña. Altos costos de producción Alta concentración de la tierra. Conflicto social y armado	La consolidación de las cadenas productivas de uva, piña, plátano, frutas, hortalizas, avícola, lactea y la cadena de la pesca El fenómeno de El Niño.	El ALCA , dada nuestra alta participación en exportaciones tradicionales ZEE	
Secundario	Precio internacional del azúcar Contracción de la demanda interna* Desaceleración de las exportaciones* Aumento de las importaciones y el contrabando* (¿*Son realmente pesadas?)	Reformas Tributarias	ALCA dada nuestra participación en exportaciones tradicionales	
Terciario	Apertura Déficit Fiscal Tasas de interés Inflación. Importaciones Descenso de la demanda.	Tarifas de Servicios Públicos Privatización de los Servicios Públicos	Reforma Política	
Agregado	Política Fiscal, Monetaria Régimen Comercial Exportaciones Política Cambiaria Precios Internacionales Café, Azúcar Orden Público		Reforma PENSIONAL ALCA	

Adicionalmente, el mismo equipo ha estudiado la distribución de las actividades económicas por subregiones.

Tabla 8

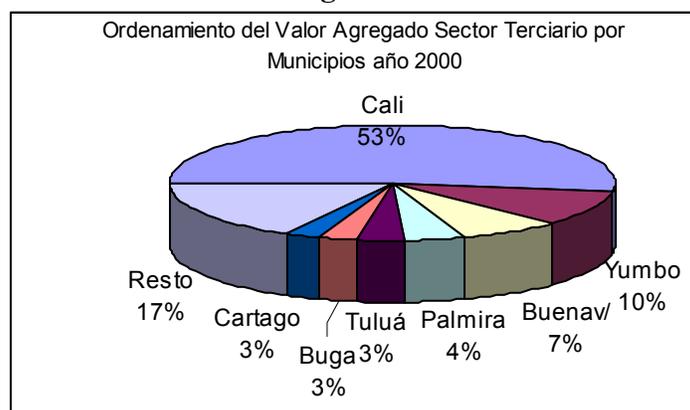
DISTRIBUCIÓN DEL VALOR AGREGADO POR REGIONES EN EL AÑO 2000.

REGIONES	PRIMARIO	SECUND	TERCIARIO	VR AGREG
Norte	27,3%	5,5%	9,4%	10,3%
Centro	27,0%	9,9%	9,7%	11,5%
Sur	28,6%	84,6%	70,9%	69,8%
Buenavent	17,1%	0,1%	10,0%	8,4%
TOTAL PIB	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Cálculos Subsecretaría de Estudios Socioeconómicos-Planeación Departamental

Es claro el predominio de la región sur en cuanto a las actividades secundarias, terciarias, y el agregado. Esto es congruente con las variables de población y con las variables de estado del ambiente. La figura 12, de la ficha elaborada por el equipo económico, muestra la distribución del valor agregado en el sector terciario entre municipios, distinguiendo aquellos con los principales centros urbanos.

Figura 12



Si se comparan el valor agregado terciario de Yumbo y Buenaventura con los de Tuluá, Buga y Cartago, y se ve la localización de estos tres últimos y su importancia potencial como centros de prestación de servicios al territorio del centro y norte del Valle, se gana una idea del esfuerzo que es necesario hacer para que tales centros logren el nivel que debieran tener de acuerdo a su ubicación.

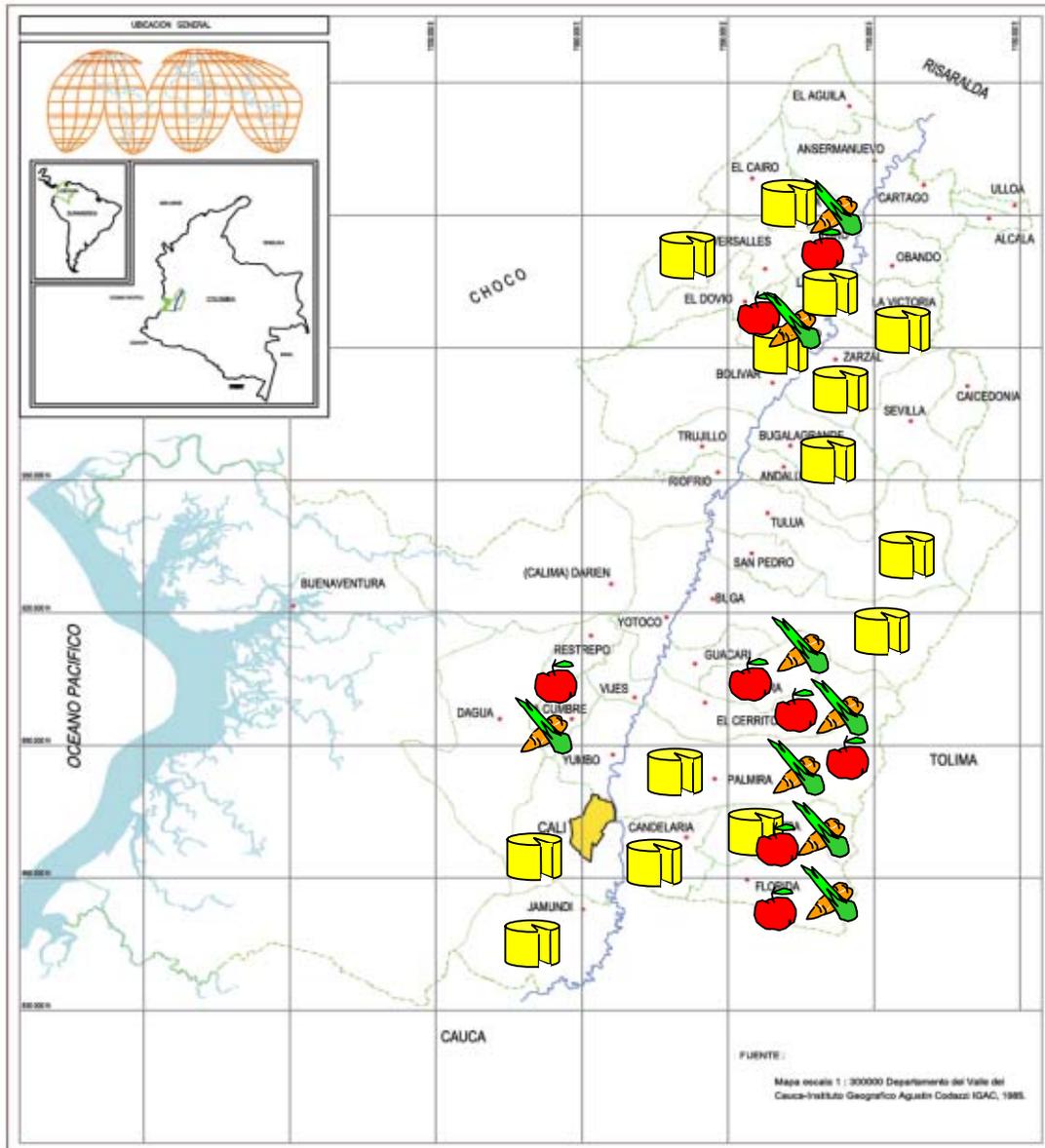
Es necesario destacar el apoyo departamental a la formación de cadenas productivas agropecuarias. El mapa 12, elaborado sobre una base de mapa de la CVC con la división político-administrativa del Valle, muestra cómo se distribuyen estas cadenas por municipios. Se observa una preocupación por atender los mercados del Sur y por llevar a cabo un desarrollo del Norte y Centro.

3.5 Consecuencias esperadas e incertidumbres cruciales

El territorio que se está construyendo no es equitativo (ver mapa 7) ni sostenible (ver mapas 8 y 9). El comercio con el resto del mundo no parece ser muy fuerte (ver mapas 10 y 11 y su análisis). El Valle del Cauca continúa construyendo una gran concentración de población y de actividades económicas en el sur, en torno de Cali, Yumbo, Palmira y Jamundí (ver mapas 1 a 6). Es claro que este camino no es el mejor. Puede construirse un territorio más justo, más sostenible, y seguramente más competitivo – si la población, las instituciones y la dirigencia del Valle reconocen las tendencias actuales y su carácter indeseable, y se orientan concertada y colectivamente hacia otra manera de construir el territorio vallecaucano.

¿Lo harán? Este es el más crucial de los interrogantes.

Mapa 12 Localización de Cadenas Productivas Agrícolas por Municipios



**PLAN DE ACCIÓN TRIENAL
(2001 - 2003)**

**DIVISIÓN POLITICA
MAPA 1**



Fuente: Subdirección de Planeación, Grupo Cartografía.

La respuesta depende, además de que se reconozca la situación, de la capacidad de obrar en conjunto como sociedad. En este aspecto también es necesario que el Valle haga un reconocimiento de que debe avanzar hacia una mayor capacidad de trabajo concertado y solidario. Este tema correspondería a la construcción de gobernabilidad.

Algunos aspectos no se han estudiado suficientemente. En este sentido, vale la pena considerar la posibilidad de proyectar las principales tendencias pesadas que se hayan identificado hasta ahora, así como algunas variables clave como la de población. Estas proyecciones deben abarcar todo el período del plan. El que el plan sea al 2015 es algo que habría que asumir en este caso con mucha decisión.

Por ejemplo, en cuanto a población, el Valle sigue siendo un destino de migración interna en Colombia. De aquí al 2015, es muy probable que la población del Valle aumente. ¿Cuántos habitantes habrá, por encima de los cuatro millones largos de hoy? ¿Un millón más? ¿Millón y medio? Un estudio demográfico acompañado por los ejes del plan podría poner unos límites mínimo y máximo a estas estimaciones.

3.6 Conclusión: demandas e interrelaciones entre los ejes

Como se podría prever desde lo planteado en la figura 1, el trabajo en el eje territorial, en la forma planteada, depende de la interrelación con los otros ejes. Esto es comprensible: todo – incluso la política – ocurre en el espacio. No hay nada que no tenga una dimensión territorial, y si acaso no parece ser así se debe sólo a que algunas disciplinas han escogido no darle prioridad⁴; no porque en realidad no exista. De allí que se puedan plantear algunas demandas desde el eje territorial a los otros ejes, por ejemplo:

Al eje político:

¿Es posible gobernar al Valle de una manera que el poder departamental, y el poder de las entidades nacionales presentes en el Valle, esté territorialmente más cerca de TODOS los habitantes del Valle? ¿Qué alternativas hay para esto? Debiéramos examinar desde alternativas radicales, como convertir al Valle en una región de planificación compuesta por varios departamentos, en una forma similar a

⁴ La economía, por ejemplo, desde Marshall, segando la veta abierta por Ricardo, Malthus y Von Thünen. Hoy al menos se reconoce la economía regional como una disciplina especial.

la estrategia que impensadamente siguió el antiguo Departamento de Caldas, a alternativas más moderadas como establecer sucursales de estos poderes en las ciudades principales y darles una buena infraestructura de comunicación. La razón de esta pregunta es que consideramos inconveniente la concentración del desarrollo en el sur del Valle y reconocemos la concentración del poder político como una de las principales causas de esa concentración.

Y esa concentración tiene también causas negativas en el acceso de la población al aparato de poder político, con lo que se genera injusticia.

Al eje económico:

¿Cómo lograr desde lo económico la construcción de una gran metrópoli policéntrica y fuertemente interconectada de sur a norte del Valle del Cauca, e incluyendo a Buenaventura? Esto requeriría

¿Cómo trabajar con los gremios la concertación de la localización de actividades económicas futuras (renovación y ampliación de infraestructura económica de producción y distribución) para orientarlas hacia esa región urbana policéntrica?

Al eje social:

¿Cómo asegurar el acceso de la población de bajos estratos a las oportunidades urbanas? (Habría que estudiar el caso de los POT de Cali para comprender la importancia de esta pregunta)

¿Cómo lograr el máximo arraigo del plan maestro en la población y las organizaciones del Valle con el objeto de que sea un plan que vaya más allá de los gobiernos regionales y se convierta en un plan del cuasiestado Valle del Cauca?

4.1 Enfoque y campos de acción

Se plantea una apuesta en términos de políticas de distribución de población, actividades económicas y servicios sociales en el territorio vallecaucano, que se desarrolla inicialmente en un planteamiento de escenarios. Luego se plantea la apuesta propiamente dicha: el escenario de la constelación de ciudades.

4.1.1 Población y actividades económicas en el territorio vallecaucano: los escenarios

Para comprender lo que ha sido y podría ser la evolución territorial del Valle del Cauca, y para poder generar una capacidad de construir un futuro deseado, se introduce la construcción de escenarios.

De aquí al 2015, es muy probable que la población del Valle aumente. ¿Cuántos habitantes habrá, por encima de los cuatro millones largos de hoy? ¿Un millón más? ¿Millón y medio? Para que podamos hablar en verdad de un plan 2002-2015, un estudio demográfico acompañado por los ejes del plan debería poner unos límites mínimo y máximo a estas estimaciones.

La migración entre el valle y su entorno depende de lo que ocurra en el aspecto socioeconómico. ¿Cuál va a ser la relación entre el Valle y su entorno en cuanto a diferencias de este tipo? ¿Qué políticas va a haber en el Valle con respecto a la distribución de inversiones económicas y de infraestructura? La respuesta va a influir en las migraciones. Un ejemplo claro en el Valle lo proporciona Buenaventura y el programa de desarrollo integrado que llevó a cabo la CVC. La respuesta migratoria al plan desbordó las expectativas de éste.

Las proyecciones de Población y la relación con algunas variables socioeconómicas

De ese supuesto millón de habitantes adicional en el 2015, por ejemplo, cuántas personas van a estar demandando puestos de trabajo? ¿En qué actividades es más probable que se provean? Esto depende directamente de las previsiones de evolución de las ramas de actividad económica. ¿En dónde en el territorio? ¿Vamos a seguir con las mismas tendencias de distribución de empleos por ramas? Si hemos percibido que están emergiendo nuevas actividades que pueden tener un futuro promisorio, podemos plantear un programa que las apoye. Eso va a hacer variar la distribución del empleo por ramas. Un ejemplo de esto es el apoyo a las cadenas productivas agrícolas emergentes (mapa 12). ¿En dónde es más deseable – por vocación territorial y por política – que se ubiquen esas nuevas actividades? Esto es pertinente para el eje territorial⁵.

⁵ Un ejemplo no pertinente para el eje pero importante para el Valle del Cauca: La proporción entre empleos informales y formales en esas ramas, ¿vamos a resignarnos a que siga siendo la misma? ¿No vamos a hacer nada por lograr que el porcentaje de empleos informales baje, y se incremente el de empleos formales? Podemos plantearnos una meta en este sentido. Para lograrla, debemos prever un programa de capacitación, apropiación y desarrollo tecnológico a pequeña escala, y apoyo financiero que incluya mejoras de acceso a fuentes de crédito. ¿Hasta qué punto podremos hacer programas de concertación entre gremios, gobierno e instituciones educativas para lograr algo a este respecto?

El gobierno deberá seducir al sector privado para que perciba los beneficios de permitir el acceso de nuevas firmas a la producción, mostrando los beneficios, por ejemplo, de un mercado interno más amplio y diversificado. El sector privado deberá evitar caer en la tentación de mantener barreras a ese ingreso en la ilusión de limitar la competencia dentro de las actividades económicas, convirtiendo el mercado en un conjunto cerrado de oligopolios. En general, se trataría de construir tanto dentro del gobierno como en los gremios una actitud creativa, de percepción de oportunidad, ante la economía informal – darle un tratamiento inspirado en la idea de incubadoras de empresas, para lograr un empleo robusto y mejorar la calidad del mercado. Pero éste no es propiamente un tema del eje territorial.

Los escenarios que se planteen deben caracterizarse en términos de las principales variables territoriales y su distribución geográfica. Un acercamiento inicial a esto puede hacerse a través de la tabla 9.

¿Qué significa esta tabla en su conjunto? Es un formato para elaborar propuestas de distribución de población y empleo urbanos total del Valle al año 2015, entre los 42 municipios.

Su aplicación requiere que haya una proyección de población al año de horizonte del plan, es decir, al 2015. Pueden preverse algunas propuestas posibles. Son los escenarios de distribución de población y empleo. Cada escenario estaría definido por las propuestas de distribución de población y empleo, y las de actividades económicas y de localización de servicios sociales tendrían que ser congruentes con ellas.

Tabla 9. Formato para la Caracterización inicial de Escenarios

Escenario:										
Región		Población en Cabeceras		Empleos en la cabecera			Área urbana total cabecera.		Densidad bruta urbana ⁶	
		2002	2015 En este escenario	2002		2015 En este escenario	2002	2015	2002	2015
				Actuales	Requeridos					
Zona Sur: 1. Cali y Municipios vecinos	Cali									
	Yumbo									
	Jamundí									
	Palmira									
	Candelaria									
2. Otros de la zona Sur	Pradera									
	Florida									
Zona Centro										
Zona Norte										
Zona Pacífico										
Total Valle										

⁶ De la tabla propuesta se puede derivar la densidad urbana total del Valle y la manera como se presenta en las diferentes cabeceras del Valle.

Podría pensarse que este es un asunto local, de poca o ninguna pertinencia para un plan regional. Pero no es así. El territorio del Valle del Cauca, en particular de su zona plana, es escaso y de gran valor agrícola. Es deseable que las áreas urbanas no ocupen más de lo indispensable en ese territorio. Por tanto la densidad urbana tiene una pertinencia para el ordenamiento territorial regional del Valle del Cauca. Podría plantearse una política de densidad que conllevara una meta al respecto. Esto no debe hacerse sino con base en un análisis cuidadoso de la situación actual. Habría que considerar asuntos tales como niveles de hacinamiento actuales, necesidades de espacio recreativo dentro de las ciudades, tecnologías de construcción disponibles.

(El que haya proyecciones de población en los POT y que se puedan utilizar de esta manera no elimina la necesidad de un estudio demográfico de conjunto para el Valle del Cauca. Es más confiable una proyección a escala del Valle que un agregado de proyecciones municipales que pueden haberse hecho con supuestos y métodos distintos.)

Plantaremos cuatro escenarios de distribución de la población, el empleo y los servicios en el Valle del Cauca:

- “Seguimos como vamos”. El escenario tendencial de distribución espacial de población y actividad económica.
- “Sálvese quien pueda” o “El Agujero Negro espontáneo”, en el que la tendencia se exagera y no hay planificación territorial local exitosa.
- “El Agujero Negro planificado” en el que la tendencia se exagera, pero se mejora la planificación local, y además hay programas efectivos de formalización del empleo informal.
- “La Constelación de Ciudades”, el más deseable de los escenarios, en el que se da una exitosa planificación de la distribución del empleo, la población y la inversión en infraestructura y en servicios sociales.

4.1.1.1 El Escenario Tendencial: “Seguimos como vamos” (pues “Como vamos, *yo voy bien*”)

La proyección de población básica al 2015 constituye de por sí una característica fundamental del escenario tendencial. La hipótesis que sustenta al escenario es que la dirigencia del Valle del Cauca no va a mover un dedo para que las cosas pasen en forma diferente a como han estado pasando. Es posible que se llegue a ver que en conjunto vamos a perder las calidades de esta región, pero entre tanto cada uno espera aprovechar la situación para sí y para su pequeño grupo. Es una política de “sálvese quien pueda, que yo vendo salvavidas” Hasta ahora, por esta o por la razón que sea, pareciera que el Valle está recorriendo este camino. Ha habido propuestas de cambio, pero no se han acogido.

En este escenario se van a seguir las tendencias de distribución de población – de empleos, de servicios. La capital departamental se tomará la mayor parte del incremento. Ya hemos visto a dónde nos está llevando la tendencia. ¿Queremos como región continuar ese camino? Ya hemos escrito que no.

4.1.1.2 Escenarios del Agujero Negro: toda situación, por mala que sea, es susceptible de empeorar

Podría ser que este escenario tendencial no se diera, sino uno peor. Por ejemplo si la situación de gobernabilidad empeorara, y aumentara la migración a las ciudades por razones de orden público; y al mismo tiempo, que no se hiciera nada por lograr una distribución de la población urbana balanceada. Sería el Agujero Negro, que podría tener dos maneras:

- Una, el **Agujero Negro Espontáneo**, sería el total abandono de intenciones planificadoras para dejar al mercado dictar su ley de ocupación del territorio y de provisión de empleos y servicios. Aquí por ejemplo no habría metas de formalización del empleo informal. Las inversiones de infraestructura resultarían de la demanda que se fuera dando, en los lugares más propicios desde el punto de vista puramente técnico de ingeniería sectorial. El resultado previsto sería una pérdida de calidad de vida, un mayor costo de inversión en infraestructura per cápita, y una mayor desigualdad.
- La otra sería el **Agujero Negro Planificado**. Aquí aceptamos la localización espontánea a nivel de distribución entre cabeceras, pero asumimos una planificación de la localización dentro de la cabecera. Y también asumimos planificación en el sentido de existencia de programas de formalización del empleo informal. El resultado previsto sería: con respecto a la inversión en infraestructura per cápita no habría muchas diferencias con el agujero negro espontáneo, pero la pérdida de calidad de vida local no sería tan grande. Sin embargo, se agravarían las desigualdades regionales.

4.1.1.2 El escenario posible y deseado: la Constelación de ciudades

En lo que respecta a este escenario para su descripción pueden traerse aquí unos párrafos de un documento anterior:

La imagen territorial de futuro que se podría concertar sería la de una metrópoli regional multipolar e interconectada interna y externamente⁷, que pone al alcance de todos sus ciudadanos, consumidores, empresarios, sea cual fuere su localización en el departamento, el

⁷ Al usar la palabra metrópoli no se está proponiendo aplicar la ley de áreas metropolitanas al territorio del Valle del Cauca.

mayor nivel de poder de decisión, de acceso a productos y servicios y de calidad de vida viable hoy en Colombia; que interactúa con su base natural, agropecuaria, forestal y minera en relaciones tales que aseguran que esa calidad de vida va a poder sostenerse e incrementarse en un futuro distante; y que desde la región centro occidente ocupa un lugar de liderazgo en el país y en el mundo. De esta manera se obtendrían los beneficios del desarrollo central metropolitano con las posibilidades de sostenibilidad, economía en infraestructura de servicios, y contacto con el entorno natural, de las ciudades medianas.

Lo que se requiere es una concentración descentralizada: un conjunto de ciudades de tamaños diversos formando una jerarquía, más que una población totalmente dispersa. Una urbanización policéntrica interconectada. Tal tipo de asentamiento regional tendría además la ventaja de un acceso más inmediato a las áreas rurales, con sus posibilidades de recreación en la naturaleza y de abastecimiento agrícola, forestal y minero. La urbanización policéntrica formaría entonces un tejido de intervalos con las áreas rurales, en el que éstas predominarían.

Una visión de este tipo requeriría un planeamiento municipal de gran calidad, para no echar a perder en el nivel local lo que pueda haberse ganado en el regional.

4.1.2 Algunos comentarios para el desarrollo de los escenarios

Estos escenarios se plantean hasta ahora desde el eje territorial; hace falta mirar qué puede plantearse desde los ejes social, económico y político, para conformar los escenarios integrados del plan.

Hay que hacer notar las variables básicas que caracterizan hasta ahora los escenarios. Dos son de población: una se refiere a la intensidad del crecimiento urbano (tendencial o exacerbado); otra, a la distribución territorial de ese crecimiento (más, o menos, equilibrado); y aún otra, al grado de efectividad de la planificación, a dos escalas: la regional y la local.

Se pueden enriquecer y hacer más convincentes combinando dimensiones de lo territorial, lo económico, lo social y lo político.

Por lo pronto, con el trabajo hecho hasta entonces tendremos algunos de los parámetros básicos. El total de empleos y de población en el Valle lo podemos mantener. (Es posible que tengamos dos, tres o cuatro cifras alternas, una mínima, una media y una máxima). Pero, si queremos lograr la *Constelación de Ciudades* en lugar de *Seguimos como Vamos* o del *Agujero Negro del Sur del Valle*

(posibles nombres para un escenario deseado y dos temidos) entonces tenemos que elaborar una propuesta de distribución de población y empleo distinta de la tendencial – y de la exacerbada.

Aquí ya no estamos tratando como tendencia pesada una de las variables básicas de la población: la migración. Asumimos que vamos a crear empleos de modo diferente a como ha sido la tendencia. Podemos inspirarnos en la manera como Adolfo Carvajal distribuyó por la Zona Plana del Valle del Cauca, entre Yotoco y Santander de Quilichao, las plantas de algunas de sus empresas – hubiera podido concentrarlas en Cali -, y concertar con los gremios la localización de sus inversiones de ampliación de plantas. Podemos organizar con el gobierno nacional y con nuestras propias entidades departamentales de gobierno un programa de descentralización a través de las ciudades intermedias que desarme a los empresarios que quieran establecerse en Cali porque allí están más cerca del gobierno regional, y que acerque a los ciudadanos a ese gobierno a través de todo el Valle.

De este modo curvaríamos la distribución tendencial del empleo en un determinado porcentaje, que tenemos que convenir como realista, primero, y convenir en su distribución por municipios, después.

Primero tendríamos que estimar cuánto de la población y los empleos adicionales futuros vamos a aspirar a localizar en forma diferente de la tendencia, y cuánto de acuerdo a la tendencia. El porcentaje ubicado en forma diferente a la tendencia va a ser el dato que ubicaremos en la forma correspondiente al escenario o escenarios deseados. Y tendremos entonces que ser completamente consistentes con respecto a los empleos planteados, a los niveles de servicio, a las inversiones en infraestructura. Ese dato nos planteará una estrategia de ordenamiento territorial, que se podrá expresar en cifras, en mapas y en prosa.

Cada escenario tiene diferentes implicaciones para cada subregión. Sería importante dejar bien claras estas implicaciones para que los actores de cada una de ellas estén conscientes de qué es lo que está en juego. Podría pensarse a este efecto en una matriz de escenarios por subregiones. También sería conveniente caracterizar el papel que correspondería a cada actor subregional (y regional si es del caso) en sus variaciones a través de los diversos escenarios, de modo que una vez elegido un escenario los actores obren de modo congruente para construir ése y no otro escenario.

4.2 Objetivos

Los objetivos que se plantearon al comienzo de este trabajo son:

7. Equilibrio regional

Lograr una situación más equilibrada y sostenible en la ocupación y uso del territorio, que contribuya a otros objetivos como la equidad, la competitividad, la gobernabilidad.

8. Óptima distribución de actividades urbanas y rurales para la competitividad de la producción y el mejoramiento de la calidad de vida Programa de infraestructura vial y de comunicaciones

9. Protección del ambiente

10. Participación social Organización para la gestión territorial

Una comparación con los objetivos de la Carta Europea revela la ausencia de un objetivo fundamental en esta lista: *el logro de una mejor calidad de vida*. Aunque este puede ser objetivo del Eje Social, es necesario incluirlo aquí porque se trata de cómo un escenario territorial contribuye a la *totalidad* del plan. Por ello los objetivos de ordenamiento territorial tendrían que ser complementados por objetivos complementarios referentes a los otros ejes del plan.

En la tabla 6 que se plantea aquí hay una expresión por discutir: recursos territoriales. Se propone tal expresión para abarcar los recursos naturales, los construidos y además los recursos de inversión, tanto públicos como privados, en actividades de construcción del territorio: carreteras, comunicaciones, urbanización, localización de actividades económicas.

Construidos los escenarios y elaborados los criterios de evaluación podría alimentarse las consultas ciudadanas con ellos y buscar la definición de los escenarios deseados.

4.2.1 La evaluación de los escenarios en términos de los objetivos del plan⁸

Tabla 6. Propuesta de criterios para la evaluación de escenarios

Objetivo (y criterio)	<i>El criterio en forma de pregunta:</i> ¿En qué medida este escenario contribuye a....
<i>Equilibrio territorial.</i>	<i>...una relación equilibrada de la población, la sociedad y la economía con el territorio?</i>
<i>Calidad de vida.</i>	<i>...una mejor calidad de vida para la población?</i>
<i>Calidad ambiental.</i>	<i>...una mayor sostenibilidad y calidad del ambiente?</i>
Buen uso del territorio y los recursos territoriales	<i>...un uso adecuado y económico del territorio natural y construido y de los recursos territoriales?</i>
Gobernabilidad	<i>...una mejor relación entre los ciudadanos y las entidades de gobierno?</i>
Economía	<i>...una economía competitiva a escala regional, nacional y mundial?</i>
Equidad	<i>... una sociedad igualitaria en acceso a calidad de vida y oportunidades de mejoramiento?</i>

⁸ Parecería que los escenarios corresponden a las alternativas en un esquema clásico de planificación. Pero hay una diferencia. Al elegir una alternativa de acuerdo a unos criterios, las demás alternativas se desechan. En cambio, si se elige un escenario deseado ello no implica desechar los demás escenarios. Se requiere mantener un sistema de monitoreo de la realidad para verificar qué grado de control se ha logrado y qué tipo de escenario en realidad estamos construyendo.

En realidad, estamos trabajando con una combinación de la teoría clásica y de la de escenarios. En esta última, los escenarios dependen de unos actores y de un entorno externo. Frente a los posibles escenarios, debemos responder con una estrategia que nos dé flexibilidad – robustez es la palabra correcta en la teoría – para que, no importa qué escenario de los contemplados se realice, tengamos éxito. El escenario entonces es algo que no depende de nosotros: depende del entorno. De nosotros depende la estrategia y su grado de robustez, es decir, su grado de viabilidad exitosa sea cual fuere el escenario.

Pero en el caso del Valle del Cauca los escenarios, y el hecho de que se dé uno en lugar de otro, sólo en parte dependen del entorno externo. También estamos jugando “contra” nosotros mismos: nuestras capacidades de planeamiento, mayores o menores, por ejemplo. El escenario que se dé en parte estará dado desde afuera, pero en parte además lo construiremos nosotros con nuestras capacidades y recursos. ¿Entonces?

La respuesta podría ser combinada: si graduamos los escenarios en términos de deseabilidad, también los estaremos graduando en términos de exigencia de intervención. El escenario más deseable es el que más exige de nosotros y de nuestras instituciones y capacidades de gobierno. ¿Estaremos a la altura de esa exigencia? Si lo estamos, bien. Si no, debemos estar preparados para otro escenario: el siguiente en términos de deseabilidad y de grado de exigencia.

4.3 Estrategias y acciones

En el Mapa 13 se plantean las principales estrategias. Hay una política de Centros Urbanos, una política de conectividad, una política de zonas económicas especiales. Hay también otras políticas que no por no estar en el mapa son menos importantes.

Obviamente los detalles del mapa, y de los planteamientos en prosa que lo acompañan, pueden variar; este es el núcleo inicial de una propuesta que debe surgir de todo un proceso colectivo. Puede haber documentos existentes que enriquezcan la propuesta. De todos modos, se espera que ese esquema inicial sirva como catalizador de una discusión fructífera que genere una convergencia capaz de dirigir las energías regionales hacia una transformación de la realidad vallecaucana en la dirección deseada.

Política de centros Urbanos y Corredor de Promoción Urbana

Hay tres políticas generales de centros urbanos. Una es la política de *estabilización*. Se aplica a los centros que han venido creciendo en el Sur del valle hasta el punto de amenazar la sostenibilidad y la equidad.

Otra es la política de *promoción*. Se aplica a los centros del centro y norte del Valle y a Buenaventura. Tales centros están localizados en el corredor de promoción urbana que va de Buenaventura a Cartago y a Caicedonia. Hacia estos centros hay que dirigir en mayor proporción que hasta ahora la inversión, la creación de capacidades y empleos que se generen en la región.

Hay un conjunto de localidades en el centro del Valle que requieren un tratamiento muy especial. Se trata de Buga, Yotoco, Darién, La Cumbre. En el caso de Buga, se encuentra situada en una zona estratégica para la imagen del Valle del Cauca, en su lugar más estrecho. Si Buga hubiera sido la capital del Departamento desde 1910, y hubiera crecido de la manera como lo ha hecho Cali, en este momento el uso agrícola de la zona plana del Valle no tendría continuidad: estaría separada en dos, al norte y al sur del tapón urbano de Buga; y probablemente la Laguna de Sonso habría sido desecada y urbanizada. Cali fue en cierto momento lo que hoy es Buga. El riesgo de seccionar el

Valle del Cauca, cambiando para siempre su carácter, sigue existiendo. Por esto y por otras razones el tratamiento de la evolución urbana de Buga es estratégico para el Valle del Cauca.

Los otros asentamientos mencionados tienen, además de una vocación agrícola, otra recreacional, muy ligada a su patrimonio rural, urbanístico y arquitectónico; y se hace especialmente necesario protegerlo. Esto se hace especialmente urgente en el caso de Yotoco, por su localización vecina al corredor de promoción urbana.

Política de Conectividad

1- Vías terrestres

Acompañando al corredor de promoción urbana están los corredores viales a los cuales debe dárseles una atención prioritaria: de Buenaventura a Cartago y a la salida al centro del país. Esta debe ser la primera prioridad para el Valle del Cauca.

El interés nacional impone una segunda prioridad: la conexión con el sur del país. Esta conexión, cruzando la parte de suelo agrícola más valiosa del Valle, debe ser tratada como una vía no interferida por usos urbanos adyacentes, con un área de proximidad en la que no se permitan usos diferentes al agrícola. Las cabeceras municipales deben mantenerse a distancia de ella, y los asentamientos rurales que estén cercanos deben controlarse cuidadosamente.

La tercera prioridad son las vías del sur del Valle que vinculan a Cali y los municipios vecinos con la región. Estas vías deben tener un tratamiento como el que se propone para las de la segunda prioridad: zonas de proximidad en las que se restrinja al máximo los usos que no sean agrícolas. Este es un propósito estratégico para lograr el Valle deseado. Si se continuaran dando usos urbanos a lo largo de estas vías, la macrocefalia del sistema urbano del Valle se aumentaría y estaríamos construyendo un escenario de Agujero negro.

2. Buenaventura y el Pacífico: Ciudad, Puerto y Región

Los esfuerzos por hacer de éste un puerto digno del papel que Colombia debe desempeñar en el Pacífico deben continuar. Pero además debe prestarse atención a la ciudad. No estaría construyéndose un Valle del Cauca solidario y equitativo si al lado de un puerto muy moderno se tiene un inmenso tugurio. La ciudad y su puerto deben tener un desarrollo digno de su función y de

su población. Esto ha sido ya dicho y ha habido acciones en tal sentido. Esos esfuerzos deben continuar. Igualmente, tal política requiere de una política nacional acompañante de desarrollo sostenible del Pacífico: si no, se estaría construyendo otro agujero negro en el Pacífico. Actualmente, la nación parece haber olvidado este requerimiento, y el Valle no se lo ha recordado. Debe hacerlo.

3. Comunicaciones

La importancia de las comunicaciones para el desarrollo territorial es difícil de sobreestimar. El Valle del Cauca ha hecho por ello grandes inversiones en este sentido. Estos esfuerzos deben continuar.

Áreas económicas especiales

Una parte esencial de la construcción de la Constelación de Ciudades es el tratamiento conjunto de la ciudad y su entorno rural. Además, hay ciertas partes del espacio vallecaucano donde se siente con más intensidad el desequilibrio territorial. Para focalizar la atención sobre ellas y darles un tratamiento más adecuado se plantean las áreas económicas especiales. Son tres:

El *Área del Norte del Valle*, que incluye a Cartago y el extremo norte de la zona plana. Esta es un área donde aún no se ha terminado el proceso de urbanización, más adelantado en el centro y sur; donde la infraestructura de centros urbanos no cubre las necesidades básicas de una gran parte de la población; y donde se siente una gran lejanía de los centros de decisión política del departamento. Aquí se deben canalizar e implementar las búsquedas por actividades económicas emergentes; en este sentido el programa de apoyo a las cadenas agrícolas va en la dirección requerida. Por otra parte hay una calidad ambiental y de paisaje que es necesario preservar.

La conectividad entre los centros urbanos es clave aquí, tanto en los aspectos viales como en los de comunicación. Esta zona es la que en forma más evidente puede poner a prueba el éxito del escenario de la Constelación de Ciudades.

El *Área del Pacífico* tiene una naturaleza muy compleja y diferente del área andina del Valle. Tanto en su área urbana y en el corredor que la vincula al resto del país como en el área rural, el Pacífico vallecaucano requiere ser tratado con conciencia de todas sus especificidades económicas, biofísicas

y sociales. Como el Norte del Valle, es un área de altos porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas.

El *Área de Piedemonte de la Cordillera Central* también requiere un tratamiento especial. Es un área de importancia económica, con cultivos de café, alimentos, y producción láctea; es también el área más estratégica para la protección de la calidad de las aguas subterráneas, ya que allí abundan las zonas de recarga de acuíferos; tiene una gran importancia recreacional y paisajística (es el área descrita en *María*). No tiene figuración político-administrativa porque es – con la excepción de Ginebra - un agregado de partes de municipios. Si los mapas de necesidades básicas insatisfechas no fueran por municipios sino por corregimientos o veredas, es muy probable que esta área apareciera como una de las de mayores NBI en el departamento. Por otra parte, es un área donde debieran explorarse posibilidades de desarrollo urbano alternas a la expansión sobre el suelo agrícola de la zona plana.

Otras políticas. Política ambiental

El ámbito de lo descrito hasta ahora cubre algunos aspectos de los temas territorial y económico. Pero en esta estrategia se pueden insertar otros, como los sociales y políticos. Está también el tema ambiental. Por estar incluido en lo territorial, conviene dedicarle espacio aquí.

Como se vio en la parte inicial de este trabajo, la propuesta de la Constelación de Ciudades se origina en buena parte en razones ambientales. Una población urbana distribuida a lo largo de un conjunto equilibrado de ciudades es más viable en relación al ambiente, porque las demandas que a éste hacen se distribuyen más homogéneamente en el territorio, por lo cual no hay tanto riesgo de demandas excesivas al ambiente en determinados puntos. El caso de los desechos sólidos de Cali es un ejemplo. En ninguna otra parte del territorio vallecaucano se ha llegado a suscitar un problema de esta magnitud. La Constelación de Ciudades permite, pues, que el ambiente soporte mejor las demandas que el desarrollo urbano genera.

Sin embargo, esta estrategia no es mágica, y el ambiente debe seguirse protegiendo. Sólo que los programas pueden ser menos costosos. En principio todos los programas ambientales actuales continuarían.

Conclusión

Se ha hecho una descripción del actual desarrollo de Valle del Cauca y sus consecuencias; y se han hecho algunos planteamientos sobre lo que podría y debiera ser su futuro. Pero cuál sea en efecto este, es algo que depende de la capacidad de las entidades y la población vallecaucanas de obrar de común acuerdo para orientar la región hacia una meta concertada. Este es el punto crítico del cual depende el destino del Valle.

REFERENCIAS

2001. Gobernación del Valle del Cauca. **Plan de Desarrollo 2001-2003**. Cali. 138 p.
2002. Gobernación del Valle del Cauca. **Documentos de trabajo** no publicados del Equipo del Plan Maestro del Valle del Cauca.
2002. Gobernación del Valle del Cauca. **Documentos de trabajo** no publicados del Equipo Territorial del Plan Maestro del Valle del Cauca.
1998. CVC. Plan de Gestión Ambiental para el Valle del Cauca. Cali. 204 p., 27 mapas.
1998. CVC. Plan de acción Trienal 2001-2003. Cali. 196 p.
1998. Pujadas, Romà y Font, Jaume. Ordenación y planificación territorial. Madrid, editorial Síntesis. 399 p.