

***UN GRAN PACTO SOCIAL PARA CONSTRUIR FUTURO Y
SOCIEDAD***

**PLAN MAESTRO PARA EL DESARROLLO
INTEGRAL, SOSTENIBLE Y PROSPECTIVO
DEL VALLE DEL CAUCA AL 2015**

NUESTRA GRAN APUESTA COMO VALLECAUCANOS:

**GENERAR CONDICIONES PARA EL DESARROLLO HUMANO
SOSTENIBLE Y EQUITATIVO**

PARA LOGRARLA DEBEMOS:

- 1. ENTENDER LOS PROCESOS QUE AVANZAN EN EL MUNDO Y EN COLOMBIA**
- 2. DESCUBRIR LOS GRANDES PROBLEMAS QUE AFRONTA EL DEPARTAMENTO.**
- 3. DETERMINAR CUALES SON NUESTRAS APUESTAS PARA SUPERAR ESOS
PROBLEMAS**
- 4. DEFINIR COMO VAMOS A LOGRAR ESAS APUESTAS.**

TODO ELLO A TRAVÉS DE

**UN GRAN PACTO SOCIAL PARA CONSTRUIR FUTURO Y
SOCIEDAD**

LA GRAN APUESTA DEL VALLE DEL CAUCA

Desarrollando el objetivo central que esperamos lograr, **“generar condiciones para el desarrollo humano sostenible y equitativo”**, la apuesta que los vallecaucanos y vallecaucanas nos hemos propuesto puede formularse así:

“Convertir en realidad un nuevo modelo de desarrollo que solucione situaciones de exclusión social y de pobreza, que genere condiciones para aprovechar la situación geoestratégica para el comercio internacional y la biodiversidad, que reactive la economía para orientarla por un sendero de crecimiento y desarrollo sostenible, de competitividad y de democratización de la propiedad. Un modelo que afiance los valores culturales y promueva la riqueza ambiental; que potencie, articule y dinamice el territorio para que funcione como un sistema de ciudades, que propicie una gerencia pública eficaz y de unidad regional, que genere políticas públicas regionales, y que fortalezca la capacidad de investigación, innovación de desarrollo de tecnologías que sirvan de base para la construcción de una renovación social basada en el conocimiento”.

PRESENTACION

En cumplimiento de su mandato y conforme a lo dispuesto en el actual Plan de Desarrollo Departamental para “fortalecer la planificación con visión de largo plazo, la construcción de región y el desarrollo territorial integral, integrado, prospectivo y sostenible”¹, y partiendo del supuesto de que sólo si se llega a un consenso social en torno a los lineamientos y propósitos del Plan éste se convertirá en verdadero orientador de nuestras acciones, la Gobernación tomó la iniciativa de convocar a todas las fuerzas sociales del Departamento a la elaboración de un Plan Maestro dirigido a orientar el desarrollo integral y sostenible del Valle del Cauca, con horizonte al año 2015.

Esta convocatoria hizo posible la realización de múltiples consultas con diversos actores sociales del Departamento, pertenecientes a todos los sectores económicos, a la Administración Pública y a empresas y organizaciones privadas, a los más variados grupos sociales y a diversos segmentos de edad, sexo y condición. En la realización de estas consultas se visitaron todas las subregiones del Departamento y se llevaron a cabo eventos que reunieron a un número considerable de habitantes de cada una de ellas, desde la capital hasta las zonas rurales más apartadas.

¹ Plan de Desarrollo 2001-2003, Quinto Objetivo General

Como resultado de tales consultas fue posible enriquecer la comprensión de la realidad vallecaucana y plantear un conjunto de propuestas, consultadas con la población, sobre distintos aspectos del acontecer departamental y la construcción de su futuro. Tales propuestas, validadas de nuevo con la gente, sirvieron de base al presente Plan.

Este Plan hace explícitos nuestros propósitos, los caminos para llegar a ellos, los instrumentos para recorrerlos y los compromisos de todos para que en al término del período que ha de transcurrir bajo su orientación, nuestra sociedad se encuentre mucho más cerca que ahora de esa imagen ideal que nos proponemos alcanzar. En este sentido, el Plan Maestro ha de convertirse en una guía para avanzar con seguridad hacia el desarrollo de nuestra sociedad.

La elaboración del Plan Maestro ha sido el primer paso de la gestión dirigida al logro de los objetivos que como sociedad hemos adoptado. El constituye un proyecto construido socialmente, que aporta al Valle del Cauca un gran proyecto político, o sea un propósito colectivo capaz de movilizar la inteligencia, la voluntad y la acción de sus habitantes, con miras a la construcción de un futuro mejor para todos.

A partir de esta premisa, es preciso subrayar el propósito de la Gobernación del Valle del Cauca y de cada uno de sus integrantes, comenzando por el Gobernador, de dar cumplimiento estricto a la norma constitucional conforme al cual compete a las autoridades departamentales asumir el liderazgo en la gestión del desarrollo de su Departamento. En tal virtud, y teniendo en cuenta que la elaboración del Plan no termina con la adopción del presente documento, sino que implica un proceso de permanente retroalimentación a partir de los resultados de su ejecución, la Gobernación seguirá promoviendo la creación de las condiciones necesarias para que tanto las ideas y los esfuerzos de todos los actores sociales interesados en contribuir a este desarrollo, como las numerosas iniciativas que han tomado con ese fin, converjan hacia ese ***gran empeño colectivo: la construcción de un futuro mejor para todos los vallecaucanos, “porque el futuro se construye hoy”***.

El presente documento contiene en primer lugar un análisis de la evolución reciente del Valle del Cauca y de sus relaciones con el contexto nacional e internacional en que está inmersa; este análisis permite identificar los principales problemas que afectan al Departamento, las grandes tendencias que pueden vislumbrarse hacia el futuro y los hechos previsibles que pueden alterarlas durante el período del Plan. A partir de las referidas constataciones y previsiones, se plantean las grandes apuestas de la sociedad vallecaucana para superar los problemas identificados; tales apuestas han de constituir el norte de la acción institucional y social en ese período.

Tales apuestas son las siguientes:

- A. *Frente a las limitaciones económicas, revolución productiva con competitividad y acceso equitativo a los beneficios generados por la producción; todo esto a través de la formación de una sociedad del conocimiento que facilite la adopción de las innovaciones requeridas por el aparato productivo del Departamento.*
- B. *Frente a la exclusión social la apuesta es avanzar en la construcción de una sociedad vallecaucana incluyente, fundamentada en la equidad y en la confianza.*
- C. *Frente a las limitaciones institucionales, recuperar la gobernabilidad, elevar la capacidad social para la democracia y fortalecer las instituciones*
- D. *Finalmente, frente a la inadecuada gestión del territorio departamental, la apuesta es un Valle del Cauca organizado territorialmente, articulado, potencializado en red y en acción, e insertado en la nación y el mundo.*

Ahora bien ¿Como vamos a lograr esas apuestas?

Con el compromiso de todos los vallecaucanos y vallecaucanas, deseosos de intervenir activa y eficazmente en la construcción de un mejor futuro.

Es preciso, sin embargo, tener en cuenta que para ser exitosa, esa intervención requiere:

Una visión de futuro que oriente nuestras acciones

Un gran pacto social que articule de manera coherente los esfuerzos para convertir en realidad esa visión de futuro.

Una guía que oriente el conjunto de nuestras acciones en el mediano y el largo plazo: el Plan Maestro

Una gestión adecuada de las acciones que emprendamos

Con el concurso de todos, la ruta está trazada, nos corresponde ahora recorrerla hasta llegar a esa sociedad mejor, a la que aspiramos todos los vallecaucanos.

UN GRAN PACTO SOCIAL PARA CONSTRUIR FUTURO Y SOCIEDAD

**PLAN MAESTRO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL, SOSTENIBLE Y PROSPECTIVO
DEL VALLE DEL CAUCA AL 2015**

EJE SOCIAL
Hacia una sociedad vallecaucana incluyente

Cali, septiembre de 2003

LA GRAN APUESTA DEL VALLE DEL CAUCA

Desarrollando el objetivo central que esperamos lograr, **“generar condiciones para el desarrollo humano sostenible y equitativo”**, la apuesta que los vallecaucanos y vallecaucanas nos hemos propuesto puede formularse así:

“Convertir en realidad un nuevo modelo de desarrollo que solucione situaciones de exclusión social y de pobreza, que genere condiciones para aprovechar la situación geoestratégica para el comercio internacional y la biodiversidad, que reactive la economía para orientarla por un sendero de crecimiento y desarrollo sostenible, de competitividad y de democratización de la propiedad. Un modelo que afiance los valores culturales y promueva la riqueza ambiental; que potencie, articule y dinamice el territorio para que funcione como un sistema de ciudades, que propicie una gerencia pública eficaz y de unidad regional, que genere políticas públicas regionales, y que fortalezca la capacidad de investigación, innovación de desarrollo de tecnologías que sirvan de base para la construcción de una renovación social basada en el conocimiento”.

PRESENTACION

En cumplimiento de su mandato y conforme a lo dispuesto en el actual Plan de Desarrollo Departamental para “fortalecer la planificación con visión de largo plazo, la construcción de región y el desarrollo territorial integral, integrado, prospectivo y sostenible”², la Gobernación ha tomado la iniciativa de convocar a todas las fuerzas sociales del Departamento a la elaboración de un Plan Maestro dirigido a orientar el desarrollo integral y sostenible del Valle del Cauca, con horizonte al año 2015.

Este Plan debe hacer explícitos nuestros propósitos, los caminos para llegar a ellos, los instrumentos para recorrerlos y los compromisos de todos para que en aquel año, nuestra sociedad se encuentre mucho más

² Plan de Desarrollo 2001-2003, Quinto Objetivo General

cerca que ahora de esa imagen ideal que nos proponemos alcanzar. En este sentido, el Plan Maestro ha de convertirse en una guía para avanzar con seguridad hacia el desarrollo de nuestra sociedad.

La elaboración del Plan Maestro es el primer paso en la gestión dirigida al logro de los objetivos que definamos como sociedad. Este Plan habrá de guiar las acciones tendientes hacia esos objetivos desde ahora hasta el año 2015, razón por la cual resulta esencial que recoja adecuadamente nuestras necesidades, potencialidades y aspiraciones.

El Plan Maestro ha de ser un proyecto construido socialmente, que confiera al Valle del Cauca un gran proyecto político, o sea un propósito colectivo capaz de movilizar la inteligencia, la voluntad y la acción de sus habitantes, con miras a la construcción de un futuro mejor para todos.

1. ANTECEDENTES: EL VALLE DEL CAUCA, UNA SOCIEDAD CON AMPLIOS NIVELES DE EXCLUSION.

1.1. CARACTERIZACION DE LA EXCLUSION

El diagnóstico de los grandes problemas que afectan a nuestro departamento pone de presente que pese a que dentro del contexto nacional el Valle del Cauca ha sido tradicionalmente considerado como uno de los departamentos con mayores niveles de desarrollo social, es preciso reconocer que en su interior existe una marcada exclusión social de vastos sectores de la población, que no tienen acceso a muchos servicios y redes sociales, lo que les impide formar plenamente sus capacidades y aprovechar las oportunidades existentes así como contribuir a la generación de otras nuevas³.

La exclusión aparece cuando una parte considerable de la población no puede disfrutar de los bienes y servicios de toda índole que le corresponden como seres humanos y como parte de una determinada sociedad; cuando hay grupos que carecen de acceso tanto a los derechos de la ciudadanía como a los beneficios de la riqueza.

La exclusión implica una fractura socio-política en cuanto pérdida del sentido de pertenencia a un grupo y a un orden simbólico, económico y político. Ella se manifiesta a través de agudas desigualdades en los niveles de poder y reconocimiento social, de participación política, de libertad individual; en restricciones y desconocimiento del derecho a la organización a la movilización y a la manifestación colectiva; en la existencia de barreras que impiden el acceso a mecanismos dignos y equitativos de generación de ingresos y al disfrute de servicios básicos tales como la educación, la salud, el *habitat* (vivienda, saneamiento ambiental, espacio público, recreación entre otros). En casos extremos, la exclusión llega a manifestarse en el desprecio a la vida y la libertad personal de los afectados por ella.

Se pueden señalar tres grupos que han sido particularmente afectados por la exclusión:

- Los jóvenes que siguen representando una proporción importante de la población: 36% en 2000. La situación que más los afecta es el desempleo, que se concentra principalmente en el rango de 20 a 29 años y que ha venido ascendiendo durante los últimos años. Es así como en 1990 la población de 12 a 30 años del área Cali-Yumbo ocupaba el 70% de los puestos de trabajo, mientras que en 1999 ella representaba solamente el 59.4% de los mismos. El fenómeno afectaba en mayor proporción a las mujeres que a los hombres. A la anterior forma de exclusión deben sumarse, por una parte, la

³ Este diagnóstico se presenta de manera más detallada en el documento "Plan Maestro para el Desarrollo Integral, Sostenible y Prospectivo del Valle del Cauca al 2015. Diagnóstico de las condiciones departamentales", Cali, mayo 2003

disminución reciente en la tasa de escolarización, determinada más por la deserción escolar que afecta a los sectores pobres de la población que por razones estrictas de oferta educativa y, por otra parte, la violencia que afecta de manera predominante a la población juvenil, que es a la vez principal víctima y victimario tanto del conflicto armado como del narcotráfico y de la delincuencia común.

- Los desplazados por la violencia rural que se concentran principalmente en Cali, Sevilla, Tuluá, Buga, Bugalagrande, San Pedro, Jamundí y Buenaventura. Durante el primer semestre de 1999 el Valle del Cauca ocupó el segundo lugar del país en número de masacres (13) y el cuarto en número de víctimas (49). La tendencia tiende a incrementarse por la acción de las autodefensas en el centro del Valle, la expansión territorial de las guerrillas, la descomposición de los grandes carteles del narcotráfico, el incremento de la delincuencia organizada y la depresión económica.

Los desplazados padecen altos niveles de desempleo, agravados por la discriminación social y a veces étnica, debido a que una alta proporción de ellos son afrocolombianos que afrontan los niveles más bajos de pobreza dentro del Departamento y cuya procedencia les genera barreras para acceder a puestos de trabajo. En el ámbito individual las repercusiones de la condición de desplazamiento son graves: la presencia de dolor, inseguridad y sufrimiento así como el cambio brusco e indeseado de proyecto de vida repercuten en la salud mental. En el ámbito social, el desarraigo, la pérdida de grupos de referencia, las condiciones infrahumanas de vivienda y la ausencia de sentido de pertenencia a los grupos en cuyas cercanías tienden a reubicarse gravitan pesadamente sobre las actitudes, comportamientos y oportunidades de estos grupos.

- Los discapacitados que de acuerdo con los estudios realizados⁴ se encuentran en condición desventajosa en casi todos los aspectos con excepción de la afiliación a los servicios de seguridad social. Un dato importante es precisamente que el 47.8% de las personas con discapacidad no asisten a rehabilitación por falta de recursos económicos.

La referencia a estos tres grupos no significa que no existan otros afectados en mayor o menor grado por la exclusión: los pertenecientes a la tercera edad o los indigentes, por ejemplo. Lo que se ha querido es ilustrar un fenómeno que está corroyendo las bases mismas de nuestra sociedad y que históricamente no ha recibido la atención que merece de ésta y especialmente de las entidades gubernamentales.

1.2. LA POBREZA, PRINCIPAL FORMA DE EXCLUSIÓN EN EL VALLE DEL CAUCA

Existen varias formas de exclusión. La más evidente -y en Departamento la más extendida- es la pobreza. Esta no sólo expresa una situación de carencias individuales y colectivas, sino hace imposible que quienes las padecen accedan a un conjunto de bienes, servicios y oportunidades que les permita vivir de manera digna. Existen no obstante otras formas de exclusión: la de tipo político que impide a gran parte de la población intervenir en las decisiones que afectan sus condiciones de vida, la violencia física y simbólica y la discriminación por razones de identidad (de género, de generación, de etnia y de clase social). Tal como puede apreciarse a continuación, todas estas formas de exclusión se presentan de una u otra forma en el Valle del Cauca y constituyen una barrera cuya destrucción es condición indispensable para un pleno desarrollo del Departamento.

La amplitud de esta exclusión en el Valle del Cauca es el rasgo más crítico de una sociedad polarizada, fragmentada, inmersa en un proceso de empobrecimiento progresivo y con bajos niveles de formación de

⁴ Principalmente el realizado en 2000 por la Escuela de Rehabilitación Humana de la Facultad de Salud de la Universidad del Valle.

capital social, entendido como la capacidad social de emprender acciones de beneficio común gracias a la existencia de altos niveles de confianza y estrechas relaciones entre las personas y entre éstas y las instituciones⁵.

El Valle del Cauca ha sido tradicionalmente uno de los departamentos con menores niveles de pobreza en Colombia. Sin embargo, la situación se ha deteriorado en los últimos años, tal como lo muestran diferentes indicadores, debido en gran medida a la crisis económica que lo ha afectado y que ha implicado un aumento de las tasas de desempleo y subempleo.

Desde el punto de vista del indicador de línea de pobreza esta última tendencia se aprecia claramente: en 1997 el 42% de la población se hallaba por debajo de la línea de pobreza; tres años más tarde ese porcentaje se había elevado al 52.3%; también la proporción de indigentes se incrementó pasando del 9.4% al 15.8% en el mismo período. Esto refleja un deterioro de las condiciones de vida más rápido que el del conjunto del país.

Por lo demás, una de las manifestaciones más crudas de la exclusión social es la desigualdad en la distribución de los ingresos; en el Valle del Cauca ésta es similar a la de Colombia, una de las más inequitativas del mundo. Es así como en 1997, el 20 de la población más pobre en el Departamento ganaba apenas el 4% de todos los ingresos, mientras el 20% más rico recibía el 54.7%. Ahora bien, desafortunadamente esta concentración ha venido agudizándose en el curso de los últimos años tal como se pone de presente no sólo en el hecho de que el índice de Gini⁶ hubiera pasado de 0.5 en 1997 a 0.52 en 1999, sino en la circunstancia de que la recesión que afecta al país desde 1997 ha tendido a aumentar considerablemente las tasas de desempleo y, por lo tanto, a reducir el ingreso de ciertos sectores y a aumentar los desequilibrios socioeconómicos.

El análisis de las condiciones de vida corrobora estas apreciaciones. En efecto, según el DANE, basado en datos del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para los 42 municipios del Departamento, en 35 de ellos la proporción de población con NBI oscila entre el 22 y el 38%, pero en cuatro de ellos asciende a niveles entre el 39 y el 52% de la población total; estos niveles son comparables con los de algunos de los departamentos más pobres del país.

Adicionalmente, debe señalarse que el índice para el conjunto del Departamento ha continuado su deterioro en el curso de los últimos años, tal como se puede observar en los cambios registrados en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Valle del Cauca; este índice, ajustado por el grado de concentración de la riqueza, que en 1997 era de 0.640, descendió en 1999 a 0.636, nivel éste que si bien es superior al del conjunto del país, se acerca cada vez más a este promedio y se aleja del índice de Bogotá, el más alto de Colombia.

1.3. EL DETERIORO RECIENTE EN LAS CONDICIONES DE VIDA DEL DEPARTAMENTO, FACTOR DE EXCLUSIÓN

Entre las principales manifestaciones de este deterioro se cuentan la oferta insuficiente en términos de cobertura y calidad y el difícil acceso de segmentos crecientes de la población a bienes y servicios sociales

⁵ Una amplia discusión sobre el concepto de capital social y su caracterización en Colombia puede examinarse en la obra de Sudarsky John, "El Capital Social de Colombia", Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2001.

⁶ El índice de Gini mide qué tan concentrado está el ingreso. Varía entre 0 y 1; entre más se acerque a 1 la concentración del ingreso será mayor y, por lo tanto, mayor será la desigualdad dentro del grupo de personas analizado.

esenciales, tales como seguridad alimentaria, salud, educación, habitat, justicia y seguridad. A continuación se hará una breve referencia a los cuatro primeros de estos elementos.

A. Seguridad alimentaria

Garantizar la alimentación y la nutrición de la población infantil, en primer lugar, y luego del conjunto de la sociedad, constituye una de las condiciones esenciales para que los individuos puedan responder adecuadamente a los retos que les impone su existencia y contribuir al bienestar colectivo. Ella depende, sin embargo, de variables macroeconómicas que no siempre manejan las autoridades municipales y departamentales, entre las cuales se destaca el balance entre el crecimiento demográfico y la estructura productiva local, regional y nacional, así como las políticas nacionales dirigidas a incidir sobre cada uno de estos componentes.

En el caso del Valle del Cauca, la contribución de su agricultura al PIB ha descendido considerablemente durante los últimos años, como resultado de la pérdida de competitividad de los productos exportables, la crisis cafetera, la invasión de productos importados y, particularmente, el deterioro general de las condiciones socioeconómicas de la economía campesina, afectada por la degradación de los recursos naturales, la violencia rural, la falta de adaptación a las nuevas tecnologías, la escasez del crédito, la debilidad de las acciones de comercialización, la excesiva intermediación entre los productores y el consumidor final, y el mal manejo de la post-cosecha, entre otros. El departamento no produce los alimentos que consume, y el abastecimiento de los mismos presenta una gran fragilidad por la inseguridad en su transporte y el clima de violencia de los departamentos de los cuales proviene el mayor volumen de estos alimentos: Nariño, Putumayo, Caquetá y Cauca.

La consecuencia del deterioro de la producción de bienes alimenticios en el Departamento es la existencia de niveles considerables de desnutrición y de morbilidad asociada a ella que llevaron la consulta externa por morbilidad a 4.517 consultas en 1999, habiendo sido la población entre 0 y 4 años la más afectada.

Por lo demás, debe destacarse que, según las proyecciones, la población rural de Departamento que en 1996 representaba alrededor del 14% del total, se habrá reducido al 11.9% en 2005, lo que si bien en otras condiciones podría ser índice de un aumento de la productividad en la agricultura, en el contexto descrito resulta más bien preocupante desde el punto de vista de la producción alimenticia, particularmente por el hecho de que no se ha implementado una política agropecuaria capaz de invertir las tendencias negativas registradas durante los últimos años. Estamos, por lo tanto, en presencia de un reto que requiere una acción coherente del conjunto de las fuerzas sociales del Departamento.

B. La Salud

El perfil epidemiológico muestra que la violencia es la principal causa de muerte de los vallecaucanos, cerca del 20%; incluye los ataques con armas de fuego, explosivos y arma blanca, así como las secuelas de accidentes de tránsito. Independientemente de las cifras en sí, lo más preocupante de esta situación está en el hecho de que expresa un tremendo malestar en la sociedad, que sólo se resuelve a través de la agresión a veces mortal. El resto de las causas de muerte puede dividirse en tres grupos: las que se derivan del progresivo envejecimiento de la población como las enfermedades cardiovasculares y el cáncer, las enfermedades infecciosas y la mortalidad materna. Con respecto los dos últimos grupos hay que tener en cuenta que la reducción en algunos programas de vacunación, como los del sarampión y el toxoide tetánico en MEF en mujeres embarazadas probablemente explican en alguna medida la creciente incidencia de casos de la enfermedad y el aumento de la tasa de mortalidad materna que puede haber

incidido en la reducción de la esperanza de vida durante los últimos años: de 66 a 64 años en los hombres y de 73 a 71 en las mujeres.

C. La Educación

La educación constituye una búsqueda de los seres humanos para captar, comprender y recrear mejor los entornos que los rodean y para perfeccionar sus atributos de sentimiento, imaginación e intuición. En la medida en que ella se extienda contribuirá a reducir la exclusión y a mejorar la equidad social; el aprovechamiento de las oportunidades educativas es condición indispensable para la elevación de las capacidades que habrán de aplicarse para el mejoramiento individual y colectivo de la población departamental.

La importancia de la educación en el caso del Valle del Cauca es aún mayor por el hecho de que uno de los grandes desafíos propuestos en el Plan Maestro es justamente la creación de una sociedad del conocimiento, sociedad que sólo puede lograrse a través de un acceso generalizado a las distintas expresiones de la cultura, la ciencia y la tecnología.

En términos de cobertura, la situación del Departamento en los distintos niveles es aproximadamente la siguiente: nivel preescolar 30%, básica primaria 81%, secundaria y media 69%, lo que demuestra que el sistema educativo departamental no ha logrado una plena atención de la población que le corresponde. Respecto a los docentes, hay una distribución bastante equilibrada entre los sectores oficial y privado que no refleja sin embargo el hecho de que mientras cerca de 518.000 estudiantes estaban matriculados en establecimientos oficiales durante el período escolar 2000-2001, sólo algo más de 301.000 estaban en el sector privado.

Lo anterior pone de presente dos fenómenos, por una parte los déficits importantes que aún subsisten en todos los niveles y que imponen un enorme desafío a todos los vallecaucanos para cerrar las brechas sociales y avanzar efectivamente hacia el mundo que se abre al siglo XXI y por otra parte el relativo desequilibrio en las condiciones de la educación que se ofrece en los distintos establecimientos.

Ahora bien, aunque es claro que tales condiciones inciden sobre la calidad de la educación, también es claro que no son los únicos determinantes de la misma; para medirla se aplicaron las pruebas del Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación, SABER, que buscan determinar qué puede hacer el estudiante con lo que sabe: reconocer, relacionar, razonar, deducir, argumentar, resolver y producir en los diferentes ámbitos; a pesar de sus limitaciones, ya que no reflejan plenamente hasta que punto la educación le está brindando al estudiante posibilidades para enfrentarse a las distintas encrucijadas de la vida, estas pruebas brindan un panorama de los aportes que en el plano esencialmente racional está aportando el sistema educativo. Desafortunadamente, los resultados dejan mucho que desear en las pruebas fundamentales de matemáticas y lenguaje ya que casi en todos los niveles son inferiores al promedio nacional que, por lo demás, es bastante bajo.

Se desprende de lo expuesto la magnitud del reto que se ofrece al Departamento para forjar la sociedad del conocimiento que se considera indispensable para lograr una inserción satisfactoria del Valle del Cauca en la sociedad y la economía del siglo XXI, tanto en la esfera nacional como en el ámbito internacional: no sólo se trata de elevar sustancialmente los niveles educativos sino, inclusive, de ampliar cobertura para que la educación requerida no quede circunscrita a ciertas élites y fortalezca así los fenómenos de exclusión que actualmente prevalecen.

D. El Habitat

El *habitat* puede definirse como el entorno más inmediato y cotidiano en que desplegamos nuestra manera de ser y donde actuamos para comunicarnos con el mundo que nos rodea. El *habitat* es el espacio donde nos relacionamos en el mundo físico natural o artificial y con el mundo social, es decir, con la comunidad que nos rodea. El *habitat* es un bien que se forma principalmente alrededor de la vivienda que es el principal sitio de permanencia del ser humano y siendo ésta un bien objeto del mercado, las condiciones económicas de acceso a la misma constituyen, indudablemente, uno de los principales determinantes de las condiciones físicas y sociales del entorno en que se ubica cada uno de los individuos y grupos. Estas condiciones son básicas tanto en el proceso de formación de los mismos, como en el tipo de relaciones que surgen entre ellos, en la forma como ejercen su actividad y aún, frecuentemente, en las características de sus relaciones con el medio político e institucional.

Las condiciones de *habitat* son fácilmente apreciables por los sentidos y, en tal virtud, tienden a poner de manifiesto la existencia de eventuales condiciones de exclusión en una sociedad determinada, cuando la imposibilidad de algunos individuos y grupos para intervenir como actores plenos en el mercado inmobiliario los relega a formas de *habitat* que distan mucho de satisfacer las condiciones mínimas que se estiman aceptables para un habitante del siglo XXI. En ellas no solo son relevantes los elementos físicos de la vivienda, sino las condiciones sociales del entorno, en forma tal que las necesidades no pueden ser valoradas exclusivamente a la luz de unos supuestos déficits cuantitativos.

Según el censo de 1993, existían en el Departamento alrededor de 692.000 viviendas, el 83.4% de las cuales estaban ubicadas en las áreas urbanas y el 16.2% en el área rural. Una aproximación al déficit de vivienda en el Departamento es la cifra correspondiente a Cali pues la ciudad alberga la mitad de la población de aquel. Según los datos del estudio básico para formulación del POT de la capital, el déficit cuantitativo era de 64.899 viviendas en 1999 y el cualitativo de 48.946; el primero de ellos se concentraba en un 97% en los estratos 1, 2 y 3. Si a esto último se suma el hecho de que los asentamientos de desarrollo incompleto, en los que habitaban unas 130.000 personas, corresponden casi en su totalidad a los mismos estratos, puede concluirse que también en esta esfera se reproduce la referida exclusión.

Uno de los aspectos en que la situación departamental es relativamente favorable con respecto al conjunto del país es el relativo a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, cuyos índices son sistemáticamente superiores a los nacionales, lo que no excluye la existencia de segmentos de población, generalmente los mismos que acaban de señalarse, que carecen de uno o varios servicios o que disponen de ellos en condiciones insatisfactorias.

E. Conclusión

Lo expuesto en este numeral y en los dos anteriores pone de presente la gravedad del problema de la exclusión en el Departamento y, lo que es aún más preocupante, el hecho de que lejos de reducirse, ella ha tendido a acentuarse en el curso de los últimos años, como consecuencia de la crisis social y económica que ha afectado al Valle del Cauca y de la insuficiencia de las políticas llamadas a afrontarla y, en general, a elevar las condiciones de vida de la población.

Esta situación no se compadece con el potencial del Departamento, uno de los más altos del país, tal como se pone de manifiesto el diagnóstico realizado para el Eje Tecnológico del presente Plan, ni con la tradición que construyó a lo largo de la mayor parte de la segunda mitad del siglo pasado como una de las regiones colombianas no sólo con mayor dinamismo económico sino con índices más acelerados de desarrollo social. Es preciso, en consecuencia, explorar los factores asociados con esta situación y, a partir

de esta exploración, identificar las estrategias adecuadas para corregirla y planear y organizar las acciones necesarias para convertir en realidad tales estrategias

1.4. OTROS FACTORES ASOCIADOS CON LA EXCLUSIÓN Y EL DETERIORO EN LAS CONDICIONES DE VIDA

En los apartes anteriores se ha especificado un conjunto de factores principalmente de orden económico y de acceso a servicios públicos y sociales que determinan condiciones de exclusión para una parte considerable de la población vallecaucana. No obstante, a estos factores es preciso sumar otros que tienen un papel fundamental en el momento de determinar las características de esta exclusión. Entre ellos cabe mencionar los bajos niveles de capital social y la escasa importancia que hasta hace poco tiempo se ha otorgado a las políticas sociales. A continuación se hace una breve referencia a cada uno de ellos.

A. Capital social y desarrollo social en el Valle del Cauca

Siguiendo a Putnam, es posible entender el capital social como “el acervo que una sociedad ha logrado construir a lo largo de su historia en términos de normas de cooperación, redes de compromiso cívico y confianza social”⁷. Evidentemente, este capital es tanto mayor cuanto mayores son los niveles de integración social, el respeto a la diferencia como factor no de separación sino de enriquecimiento cultural y el sentido de pertenencia a un colectivo humano. De esta manera, el capital social tiende a crecer en grado inverso a los niveles de exclusión.

Ahora bien, en el Valle del Cauca este acervo es bastante limitado, tal como se desprende no sólo de los altos niveles de exclusión que han venido señalándose, sino de la observación de las formas de relacionamiento entre los individuos y los grupos y de las características de las organizaciones que operan en el Departamento, que, por lo demás, dependen en alto grado de las mencionadas formas de relacionamiento. En efecto, el análisis de éstas revela, entre otras, las siguientes características: bajos niveles de desarrollo de las formas de organización y movilización social, uso relativamente escaso de los mecanismos e instancias de participación ciudadana y escasa identificación con los valores regionales, que impide aumentar la cohesión social y fortalecer el sentido de pertenencia a la región. A continuación se comenta someramente cada una de estas características.

a. Desarrollo de las formas organizativas

i. Principales características

La organización social en el Valle del Cauca se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Un débil desarrollo de formas de movilización y organización social que no sólo hace ineficaces las presiones para conseguir que sean atendidas las reivindicaciones de los grupos más vulnerables, sino que genera dificultades para realizar consensos en torno a objetivos colectivos deseables y para cumplir acuerdos que beneficien al conjunto de los vallecaucanos.
- Como consecuencia de lo anterior, falta de un propósito colectivo que se acentúa por el alto grado de fragmentación social y las altas dosis de conflictividad. A esto se añade la carencia de liderazgos movilizadores, coherentes y articulados carencia que finalmente se traduce por esfuerzos aislados e ineficaces.

⁷ Putnam, Robert, “Para hacer que la democracia funcione”, Caracas, Glac, 1994.

- Una escasa identificación con los valores regionales que impide la cohesión social, determina un bajo sentido de pertenencia y conduce a una subvaloración de la diversidad etno-cultural.

Aunque existe en el Departamento una cantidad considerable de organizaciones sociales, instituciones y ciudadanos activos, cuyo número ha venido expandiéndose a lo largo de los últimos años, en gran parte como consecuencia de la apertura de nuevos canales de participación ciudadana en el nivel municipal, y aunque es indudable que como consecuencia de la acción de tales actores se ha generado un tejido social cuya importancia no puede negarse, lo cierto es que se trata todavía de un tejido extremadamente débil, que se integra más sobre la base de los intereses particulares y de las lógicas formales de la participación que sobre dinámicas colectivas de cooperación y solidaridad.

ii. Razones del escaso desarrollo cualitativo de las organizaciones sociales

Se desprende de lo anterior que el incremento cuantitativo de las organizaciones sociales no ha corrido paralelo a un desarrollo cualitativo de esas organizaciones, por razones como las siguientes:

- En su inmensa mayoría ellas buscan beneficios para personas o grupos específicos más que el mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de la población. En estas condiciones, su capacidad de actuar en red y de desarrollar sinergias en torno a objetivos de vasto alcance se debilita fuertemente, reduciendo el impacto de su acción.
- En muchos casos, la estructura interna de estas organizaciones está frecuentemente moldeada tomando como referencia parámetros personalistas y autoritarios: en estas condiciones su carácter caudillista convertido hasta cierto punto en una tradición departamental, impide la realización de experiencias democráticas.
- Un factor adicional, propio de la guerra que vive el país, afecta a tales organizaciones: se trata de la presión que ejercen los grupos armados irregulares sobre los líderes de las organizaciones sociales; ella impide la libre expresión de los asociados, frena la cooperación social y debilita las condiciones para una acción colectiva en el Departamento.

b. La participación ciudadana

Desde la reforma política de 1986 y especialmente a partir de la Constitución de 1991, se pusieron en marcha diversos mecanismos e instancias de participación ciudadana en la gestión nacional, departamental y, principalmente, municipal. Instancias tales como los Consejos de Planeación, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y las Veedurías Ciudadanas han cumplido en ocasiones un papel destacado y, cuando tal no ha sido el caso, al menos han puesto de presente que la participación es un tema importante dentro del actual ordenamiento político colombiano.

Pese a lo anterior, lo cierto es que en el Departamento se ha hecho poco uso de los mecanismos consagrados en la Ley 134 de 1994 y que este uso no ha sido estimulado sino en casos excepcionales por las entidades públicas del orden departamental y municipal. Al examinar las razones de esta situación, es posible encontrar, entre otras, las siguientes:

- i. La facultad reglamentaria que se ha acordado a las instancias territoriales ha conducido a restringir la participación más allá de las intenciones de la Constitución.
- ii. Existe un déficit de confianza de la población con respecto al sistema político departamental y local; este déficit se agravó a partir de la segunda mitad de los años noventa, como consecuencia en gran medida de los escándalos de corrupción promovida por el narcotráfico que involucraron a vastos sectores de la sociedad vallecaucana. Tal como se aprecia en el Eje Institucional del Plan, esta pérdida

de confianza se traduce en una merma de legitimidad que le quita el sentido a la participación y deteriora gravemente la gobernabilidad.

- iii. En algunos casos, los espacios son creados como una mera formalidad por parte de las autoridades públicas que no tienen interés en que ellos sirvan de canales efectivos de deliberación y discusión sobre las decisiones públicas. Se carece, en consecuencia, de una verdadera voluntad política para promover la participación.
- iv. Como consecuencia de lo anterior, en muchos casos la participación versa sobre asuntos de menor importancia en la vida de las comunidades y deja de lado aspectos fundamentales para éstas.
- v. Cuando éste es el caso, la población no percibe que la invitación a participar conduzca a resultados útiles (inutilidad), razón por la cual se abstiene de acudir a ella.
- vi. Tal como ya se indicó, el recrudecimiento de la violencia es un factor definitivo de disuasión para quienes, en otras condiciones, desearían participar, ya que se abstienen de hacerlo por temor a que sus expresiones sean mal recibidas por algún grupo violento que tome represalias por las vías de hecho.
- vii. Es frecuente que la ciudadanía carezca de información que le permita intervenir de manera constructiva en los debates o que no disponga de elementos que le hagan posible comprender esa información y aplicarla de manera constructiva en las deliberaciones.
- viii. Por lo demás, en ausencia de una sólida organización social, con propósitos comunes y voluntades convergentes, las instancias participativas tienden a convertirse en escenario de confrontación entre grupos que defienden intereses particulares y no el de la colectividad lo que en vez de aumentar la cohesión social tiende a fragmentarla.

Pese a lo anterior, los espacios están dados y se trata por una parte de crear o fortalecer las condiciones para utilizarlos y, por otra parte, de forjar una ciudadanía activa y responsable, con sentido del interés público y comprometida con éste, que se vincule activamente al pleno ejercicio de los deberes y derechos ciudadanos.

c. Identificación con los valores regionales

Una de las condiciones fundamentales para el éxito de los procesos de desarrollo en cualquier ámbito es la existencia de una cohesión social basada no sólo en ciertos propósitos comunes, sino en un sentido de pertenencia a una sociedad o a una comunidad dadas que es el que, en último término, justifica la identidad de propósitos. Solo una sociedad que se sienta parte de un todo podrá actuar como una unidad en la prosecución de esos propósitos.

En el Valle del Cauca existió hasta hace algunos años una base para el surgimiento de ese sentido de pertenencia, el orgullo de la “vallecaucanidad”, que sin embargo no logró ir más allá de ciertas expresiones relativamente superficiales; desafortunadamente ese sentimiento, insuficientemente arraigado, fue arrasado por la ola de desconfianza que recorrió al Departamento en la segunda mitad de la década de los noventa

Entre los factores que deberían superarse para lograr que el Valle del Cauca se convierta en un verdadero factor aglutinante de las fuerzas sociales que actúan en su interior, se mencionan los siguientes:

- i. El desconocimiento de las raíces histórico culturales por parte de amplias capas de población.

- ii. La falta de reconocimiento de la cultura popular y la sobrevaloración de la cultura de la élite, divergencia ésta que hace difíciles los diálogos interculturales.
- iii. La subvaloración de la heterogeneidad etnocultural y territorial del Departamento, subvaloración que se ha reflejado en un escaso interés por comprender sus raíces y sus implicaciones.
- iv. El acceso inequitativo a nuevas formas de conocimiento que hace difícil el diálogo de saberes y, por ende, la ampliación de las fronteras culturales de la mayor parte de la población.
- v. Las restricciones de acceso a las nuevas tecnologías de formación y difusión del conocimiento: internet, video conferencias y televisión por cable, entre otras.

Puede concluirse afirmando que la recuperación del capital social del Departamento y su elevación a niveles superiores depende en gran medida de la capacidad de los vallecaucanos para identificarse con su entorno social, cultural, político y territorial y para reconstruir su confianza en torno a los valores que del mismo se desprenden.

B. Escasa prioridad de la política social

A los factores que han determinado los bajos niveles de capital social en el Departamento, es preciso sumar la escasa prioridad que hasta hace muy poco tiempo se había asignado a la política social dentro del conjunto de las políticas públicas departamentales.

En efecto durante largo tiempo ella ha sido una política en cierta forma residual y dependiente de las políticas económicas; ella ha sido esencialmente paliativa por cuanto ha buscado aliviar los síntomas de los problemas sin atacar realmente sus causas; ha sido discontinua por cuanto los gobiernos departamentales de turno hacen caso omiso de los programas y proyectos desarrollados por la administración anterior y actúan como si nada se hubiera hecho anteriormente o nada hubiera tenido ningún valor; ha sido marginal desde el punto de vista de los recursos humanos, técnicos y financieros asignados a su desarrollo; ha carecido de integralidad en el momento de afrontar los problemas sociales ya que desconoce sus múltiples dimensiones y, para finalizar, su diseño no ha contemplado la participación sistemática y organizada de los grupos interesados, particularmente de los segmentos más vulnerables, en forma tal que éstos se encuentran totalmente ajenos a la concepción y formulación de la política y carecen de motivación para contribuir eficazmente a su realización.

Con relación a esto último cabe agregar que, en general, la política social no ha respondido a las especificidades de los segmentos más excluidos de la población tales como las negritudes, los indígenas los niños abandonados, las madres cabezas de familia o los desplazados por la violencia. Más aún, la asignación de un alto grado de prioridad a estos grupos no ha sido entendida como una estrategia prioritaria para fomentar la equidad y reducir la exclusión. De hecho, ésta no ha tenido un lugar preponderante en las políticas que han venido formulándose para el Departamento en este campo.

Es preciso reconocer de todas maneras que, casi sin excepción, las distintas administraciones departamentales han adoptado programas tendientes a mejorar las condiciones de estos grupos. No obstante, las acciones que de tales programas se derivan han carecido por lo general de una visión estratégica; al igual que el conjunto de la política social, ellos tienden a ser paliativos, discontinuos, marginales, carentes de integralidad y de una perspectiva de mediano y largo plazo, por lo cual no han logrado avanzar de manera importante hacia la superación de las condiciones de exclusión que afectan a los mencionados grupos.

Naturalmente, una política social con las características descritas, en lugar de remediar los problemas de la población, contribuye más bien a mantener la desigualdad de acceso de los distintos grupos a la oferta de servicios sociales y, en consecuencia, a la persistencia de las distintas formas de exclusión.

C. A manera de conclusión

El Diagrama No. 1 resume de manera esquemática los principales problemas de orden social que afronta la sociedad vallecaucana y algunas de las principales causas que pueden atribuirse a cada una de ellas. Naturalmente, tal como ha podido apreciarse a lo largo de este numeral, la relación entre estas causas y la situación social que contribuyen a formar es mucho más compleja que la reflejada en el Diagrama; éste permite, sin embargo, tener una visión de conjunto relativamente aproximada y sencilla que facilita el entendimiento del problema y la progresiva integración de esfuerzos del conjunto de la sociedad vallecaucana con miras a superar los problemas enunciados y, sobre todo, la exclusión que gravita sobre todos ellos.

DIAGRAMA No. 1
Esquematzación de los principales problemas sociales del Valle del Cauca y de algunas de sus causas más importantes

CARACTERISTICAS		CAUSAS
Acceso desigual a bienes y servicios sociales, como consecuencia del cual se generan amplias brechas sociales, altos niveles de frustración y conflictividad social. Esta desigualdad en el acceso desemboca con frecuencia en condiciones de exclusión para ciertos grupos.	← →	Carencia de recursos de vastos sectores de población para demandar bienes y servicios sociales ofrecidos por el mercado. Oferta insuficiente, en términos de cobertura y calidad, de este tipo de bienes y servicios Percepción negativa acerca del interés de la sociedad en general y de Administración en particular para superar esta situación
Dificultades para realizar consensos en torno a objetivos colectivos deseables y para cumplir acuerdos que beneficien al conjunto de los vallecaucanos.	← →	Ausencia de un proyecto de sociedad común a todos los sectores sociales, debido a la fragmentación social y a las altas dosis de conflictividad. Débil desarrollo de formas de movilización y organización social
Población pasiva, relativamente escéptica sobre las intenciones de las entidades que convocan a la participación y sobre la importancia de ésta para el desarrollo.	← →	Condiciones insuficientes para una participación eficaz, incluyendo un déficit de ciudadanía activa. Baja utilización de los respectivos canales y mecanismos.
Bajo sentido de pertenencia y subvaloración de la diversidad etno-cultural	← →	Falta de identificación con los valores regionales que impide la cohesión social
Persistencia de problemas sociales carentes de solución y, principalmente, prolongación de las condiciones de exclusión de una proporción considerable de la población.	← →	Enfoque impreciso, perspectiva limitada y escasa prioridad de la política social dentro de las políticas departamentales

1.5. TENDENCIAS Y HECHOS PORTADORES DE FUTURO

El panorama dibujado hasta aquí es sombrío y suscita una enorme inquietud en torno al futuro de la sociedad vallecaucana, particularmente si se mira en términos de las tendencias que pueden preverse para el futuro de corto, mediano y largo plazo, si los procesos que han venido afectando las condiciones sociales de la población vallecaucana siguen su rumbo reciente sin una intervención decidida para modificarlos.

Ahora bien, estas tendencias, consignadas a lo largo de los numerales anteriores, no son irreversibles. Frente a ellas se alzan, por una parte, el enorme potencial de la sociedad vallecaucana y, por otra, la existencia de unos hechos portadores de futuro que permiten avizorarlo con un cierto optimismo. A continuación se hace referencia a estos factores.

A. Un potencial social represado

El estudio de la historia política, social y económica del Valle del Cauca da cuenta de la existencia de un enorme potencial en los habitantes del Departamento, potencial que en ciertos momentos se ha manifestado poderosamente y ha impulsado saltos importantes en sus niveles de desarrollo.

Entre los factores constitutivos de ese potencial, que paradójicamente en ocasiones se refieren a aspectos que desde otros ángulos revelan importantes carencias, se mencionan los siguientes:

- a. Los niveles de capacitación técnica de la población vallecaucana tienden a situarse bastante por encima del promedio nacional lo que ha dado lugar a un capital humano que ha demostrado su eficacia al hacer de la economía vallecaucana una de las más competitivas del país.
- b. Los índices de desarrollo humano, pese a poner al descubierto las grandes deficiencias del proceso que se vive en el Departamento, señalan también que éste sigue ocupando uno de los primeros lugares del país, lo que le permitiría ocupar una posición de avanzada frente a la globalización.
- c. El Departamento cuenta con un conjunto de fundaciones y organizaciones no gubernamentales que fueron pioneras en el proceso de vinculación efectiva de la sociedad civil como protagonista de los procesos de desarrollo social y económico del país. A pesar de la pérdida de dinamismo de algunas de ellas, su potencial para contribuir al desarrollo departamental sigue siendo importante.
- d. Las modalidades del proceso de urbanización en el Departamento, no sólo han conducido a la conformación de una sociedad en donde lo rural y lo urbano se hallan menos tajantemente separados que en otros departamentos colombianos, sino en que la permanente interacción entre ambos ámbitos ha generado en las zonas rurales comportamientos que corresponden más a una sociedad urbana, entre los cuales se destaca una apertura hacia la innovación y el cambio tecnológico más amplia que en la mayor parte de las zonas rurales del país.
- e. En su momento, Cali fue una ciudad pionera en materia de civismo y cultura ciudadana; aunque esta condición ha venido desdibujándose en el tiempo por múltiples razones, la historia todavía reciente ha dejado una huella que tiene buenas posibilidades de recuperarse y profundizarse con menores esfuerzos que si se tratara de partir de cero en este sentido.

Se concluye de lo expuesto que el Departamento cuenta con un enorme potencial que en cualquier momento puede ser liberado para contribuir de manera efectiva al desarrollo del Departamento y al bienestar de sus habitantes.

B. Hechos portadores de futuro

Entre los hechos portadores de futuro susceptibles de jugar un papel importante en el desarrollo social del Departamento se mencionan los siguientes:

- a. Las transformaciones tecnológicas en la agricultura que están llamadas a resolver tanto algunos de los problemas de inserción económica en el proceso de globalización, como la cuestión de la seguridad alimentaria.
- b. La revolución educativa y lo que ella implica en términos de ampliación y profundización de los conocimientos, el diálogo intercultural y el replanteamiento de valores éticos y estéticos. Esta revolución debe implicar una estrategia de apropiación social del conocimiento que reduzca las condiciones de exclusión en este campo.(
- c. En el marco de la referida revolución, las transformaciones tecnológicas, principalmente en materia de informática y telecomunicaciones, capaces de transformar los procesos de adquisición del conocimiento y las formas de relacionamiento entre las personas y los grupos.
- d. El surgimiento de nuevas formas de comunicación, interacción y organización social, particularmente a través de redes horizontales, que ofrecen un potencial enorme de aprendizaje, intercambio de experiencias y movilización de la población.
- e. La profundización de la participación ciudadana en los procesos decisorios, a través de procesos de deliberación informados, racionales y organizados y de la capacidad acordada a los ciudadanos de cuestionar las decisiones que afecten sus condiciones de vida

2. NUESTRA APUESTA PARA SUPERAR LOS PROBLEMAS DETECTADOS

Tal como ha quedado consignado en el Plan Maestro, los vallecaucanos y vallecaucanas nos hemos propuesto superar los problemas descritos y somos conscientes de que tenemos la capacidad para ello. Por esta razón, frente al problema social hemos formulado la siguiente apuesta que aspiramos a ganar con el compromiso de todos:

***AVANZAR EN LA CONSTRUCCION DE UNA SOCIEDAD
VALLECAUCANA INCLUYENTE, FUNDAMENTADA EN LA
EQUIDAD Y EN LA CONFIANZA***

Para ello, el reto fundamental es romper el circuito de la exclusión de amplios grupos poblacionales que afecta negativamente todo el entorno social del Departamento. Con tal fin se ha diseñado una estrategia dirigida a ampliar las libertades de las personas a través de una multiplicación de las opciones de que disponen para su realización individual y colectiva. Esto se logrará mediante una ampliación de las oportunidades de acceso a los bienes y servicios sociales y de las posibilidades de acceso a las mismas,

acceso que permitirá a los beneficiarios aumentar sus capacidades y su motivación para intervenir de manera activa y eficaz en los procesos conducentes a la construcción de una sociedad mejor para todos.

Se trata de una sociedad en la que todos y todas lo(a)s vallecaucano(a)s tengan la libertad de elegir entre múltiples opciones puestas a su disposición, aquellas que respondan mejor a sus necesidades de realización individual y colectiva. Una sociedad equitativa en la que se acorten al máximo las brechas de poder, recursos y oportunidades y en que la disponibilidad de ingresos no sea vista como un fin último sino como uno de los instrumentos para hacer posible esa libertad; una sociedad en que las condiciones de salud, educación, tolerancia, respeto, seguridad y recreación permitan a la persona disfrutar al máximo de la opción que elijan para su realización; una sociedad en fin en la que todos y todas lo(a)s vallecaucano(a)s, tengan la posibilidad de influir, a través de su participación informada, ilustrada y organizada en las decisiones que afectan su vida.

En otros términos, el objetivo de esta apuesta es:

Generar condiciones de equidad y desarrollo sostenible para superar todas las formas de exclusión social, incluida la pobreza, y mejorar la calidad de vida de todos los vallecaucanos.

Si las anteriores condiciones logran convertirse en realidad, se potenciarían las posibilidades de generar riqueza, de lograr una apropiación equitativa de los beneficios de la misma y de construir colectivamente un contexto social en el que se hagan posibles las condiciones de libertad a que cada ser humano tiene derecho.

Esta construcción implica la realización de acciones en los siguientes ejes estratégicos:

- A. Generación y ampliación de oportunidades y fortalecimiento de las capacidades de la población vallecaucana: Expansión y mejoramiento de la oferta, el acceso y la gestión de los bienes y servicios sociales, dentro de principios de equidad que permitan superar las formas de exclusión social.
- B. Promoción de una sociedad con capacidad de organización, convocatoria, movilización, participación y gestión del cambio
- C. Construcción de mecanismos de participación abiertos, claros, conducentes y oportunos.
- D. Formación de una sólida identidad cultural caracterizada por el reconocimiento y respeto de la pluriétnicidad de la población
- E. Implementación de políticas públicas integrales, transparentes, eficientes y eficaces, capaces de liderar el desarrollo, de representar fielmente los intereses de los ciudadanos, de abrir a éstos oportunidades para su desarrollo individual y colectivo y de facilitarles el fortalecimiento de sus capacidades.

Cabe subrayar que las acciones de cada uno de estos ejes deben avanzar de manera interrelacionada para garantizar que todas ellas conduzcan de manera armoniosa, sin interferencias, duplicaciones ni vacíos, al logro de los objetivos propuestos. Es así como, por ejemplo, la promoción de la organización ciudadana habrá de reflejarse en una mayor y mejor participación en los asuntos públicos y ésta no sólo estará contribuyendo por sí misma a la reducción de los niveles de exclusión social, sino a la formulación de una política que amplíe las oportunidades de acceso a bienes y servicios.

3. COMO VAMOS A LOGRAR NUESTRA APUESTA EN EL CAMPO SOCIAL

Para convertir en realidad las acciones propias de cada uno de los ejes de la Apuesta, es vital construir una gerencia social a la medida de las necesidades de la región; una gerencia capaz de proyectarse hacia el futuro y de redireccionarlo en la medida necesaria, que optimice el aprovechamiento de los recursos requeridos para tal efecto, que ejecute eficientemente las acciones previstas, les de un seguimiento permanente y adecuado y evalúe hasta que punto están efectivamente conduciendo hacia los objetivos propuestos.

3.1. CONDICIONES BASICAS PARA EL LOGRO DE NUESTRA APUESTA

Estas condiciones son las mismas que rigen para todas las apuestas que orientan la acción del Plan Maestro, a saber:

- A. Una visión de futuro que oriente nuestras acciones, que nos brinde la imagen de lo que quisiéramos que fuesen nuestra sociedad, nuestro departamento y nuestros municipios, a fin de que todos podamos contribuir a convertirla en realidad.
- B. Un gran pacto social que articule de manera coherente los esfuerzos para convertir en realidad esa visión de futuro.
- C. Una guía que oriente el conjunto de las acciones que la sociedad y las instituciones hemos de realizar en el mediano y el largo plazo: el Plan Maestro
- D. Una gestión adecuada de las acciones que emprendamos, la cual exige transformaciones importantes tanto de las entidades públicas como de la sociedad en general.

En ausencia de estas condiciones, el Plan se convertirá en letra muerta ya que no tendrá una orientación clara hacia el futuro, carecerá de un respaldo social capaz de convertir en realidad sus planteamientos y no dispondrá de los instrumentos políticos y administrativos necesarios para que sus programas y proyectos se transformen en realidad. El primer desafío que surge entonces para los vallecaucanos en esta materia es el de lograr un proceso acelerado a través del cual se materialicen las condiciones enunciadas.

3.2. ORIENTACIONES FUNDAMENTALES

De acuerdo con lo planteado por los distintos estamentos de la sociedad vallecaucana, las políticas públicas de carácter social, deben estar guiadas por principios de equidad, solidaridad y justicia redistributiva, que den prioridad y ofrezcan mecanismos de inclusión a la población excluida. Sólo así se garantizará un acceso adecuado a los servicios de salud y educación, así como a un entorno habitable que disponga de los elementos básicos para el bienestar del individuo y su relacionamiento con las demás

personas y grupos. Especial énfasis se dará a la revolución educativa, llamada a preparar a toda la población para vivir en la sociedad del conocimiento y actuar en un universo globalizado.

La estrategia fundamental de la apuesta social se centra en ampliar las oportunidades de educación universal, flexible y de alta calidad, a través de la cual se profundicen las capacidades de las personas y se les brinden instrumentos para actuar en todos los ámbitos, a fin de realizarse como individuos y miembros de la sociedad.

Las políticas en cuestión deberán llegar a los distintos grupos sociales sin exclusión: niños, jóvenes, adultos y personas de la tercera edad; mujeres y hombres, estudiantes, trabajadores y desempleados, entre otros, pero haciendo hincapié en los sectores más vulnerables de cada grupo, incluyendo dentro de ellos a los discapacitados. Adicionalmente, ellas habrán de cubrir de manera equitativa todo el territorio departamental y sus acciones pondrán especial cuidado en detectar y atender con prioridad a los desplazados por el conflicto armado

La participación social se considera elemento esencial dentro del proceso de desarrollo social del Departamento. En tal virtud se tratará, por una parte, de abrir o perfeccionar, según el caso y de promover el uso de espacios participativos que no sólo contribuyan a democratizar y aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión departamental y municipal, sino que contribuyan a fortalecer el protagonismo de los individuos y los grupos como forjadores de su propio desarrollo.

Por otra parte, se buscará formar una nueva cultura ciudadana en torno a lo público, no sólo mediante la reglamentación de las instancias y mecanismos de participación constitucionales y legales y la apertura de otros nuevos, sino a través de una gran campaña de motivación a la población para que se vincule a tales instancias a lo largo de todo el proceso de gestión y, particularmente, para que cumpla con su papel de veedora del ejercicio de la función pública.

En este contexto se promoverá una cultura de respeto, convivencia y paz que sustituya la cultura dominante de la intolerancia, el antagonismo y la guerra; una cultura en que el trabajo honesto y responsable sustituya la imagen de la desidia y la irresponsabilidad. Ahora bien, teniendo en cuenta que estas transformaciones culturales deben permear todos los ámbitos de la sociedad vallecaucana, se propiciará la realización de acuerdos entre los actores que participan en la confrontación armada, con la expectativa de lograr, al menos, que mientras ésta subsista, por lo menos se respeten las normas del derecho internacional humanitario.

En cuanto a la sociedad, es preciso lograr dos propósitos:

- a. Que consolide su identidad “vallecaucana”, fundada en la pluralidad étnica y cultural, el sentido de pertenencia a un determinado territorio, su identificación con éste, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad y la democracia.
- b. Que fortalezca su capacidad organizativa, mediante una densificación del tejido social a través del establecimiento de relaciones individuales y la conformación de grupos y organizaciones dotados de un liderazgo democrático y una capacidad para intervenir eficazmente, con suficiente información y capacitación, en los procesos de gestión pública que tengan lugar en el territorio departamental.

3.3. ACCIONES PROPUESTAS EN LOS DISTINTOS AMBITOS

Las acciones propuestas tienen como objetivo principal romper el círculo de la exclusión de amplios grupos poblacionales, que no sólo afecta gravemente las condiciones de vida de la población, sino que limita su capacidad para realizarse como seres humanos y para aportar al desarrollo de la sociedad departamental.

Se trata de desencadenar un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida de los vallecaucanos, acortando brechas sociales, disminuyendo la exclusión social, despertando la capacidad del individuo para ser partícipe y gestor de su propio desarrollo y recuperando la capacidad de los actores para construir una sociedad más equitativa, democrática, organizada y solidaria que se preocupe por la dignidad y el respeto de los derechos humanos, el afianzamiento de la identidad cultural y el ofrecimiento, a cada ciudadano, de la oportunidad para escoger y realizar el estilo de vida que se ajusta a sus libres expectativas.

Con tal propósito se requiere actuar en dos grandes líneas que articulan las acciones de los distintos ámbitos:

- Una línea dirigida a ampliar, mediante políticas públicas integrales, eficaces y conscientes de la diversidad y la vulnerabilidad, las oportunidades ofrecidas a los habitantes del Departamento, con el fin de que puedan fortalecer sus capacidades y, para que, mediante su acción, den origen a un círculo virtuoso que les permita aplicar esas capacidades en beneficio propio y de la sociedad de la que hacen parte, incluyendo la ampliación y generación de nuevas oportunidades.
- Una línea dirigida a ampliar los procesos de generación de capital social, mediante el fortalecimiento de redes de información, confianza y cooperación entre los habitantes del Departamento y entre éstos y las instituciones, en forma tal que puedan aunar sus esfuerzos para el logro de esa imagen colectiva a que se acaba de hacerse referencia. Esto requiere la formación de una sólida identidad pluriétnica y cultural y el fortalecimiento de la capacidad de organización, convocatoria, movilización, participación y gestión del cambio.

Aunque no es posible separar tajantemente los ámbitos a que se refiere cada una de estas líneas, sí resulta conveniente distinguirlos con el fin de orientar con mayor claridad las acciones respectivas. Es así como el ámbito relativo al mejoramiento de la oferta, el acceso y la gestión de los bienes y servicios sociales se integra claramente a la primera línea de acción: ampliación de oportunidades y generación de capacidades, en tanto que los ámbitos referentes a la cultura, la organización y la participación social tienen relación más directa con la segunda línea, fortalecimiento y generación de capital social que, por lo demás, es condición indispensable para que las personas lleven a cabo una acción que las conduzca a aplicar sus capacidades en beneficio propio y de la colectividad de la que hacen parte.

A continuación se especifican las principales acciones propuestas en cada una de las líneas y ámbitos señalados.

LINEA DE AMPLIACION DE OPORTUNIDADES Y CAPACIDADES

A. Generación y ampliación de oportunidades y fortalecimiento de las capacidades de la población vallecaucana: Expansión y mejoramiento de la oferta, el acceso y la gestión de los bienes y servicios sociales, dentro de principios de equidad que permitan superar las formas de exclusión social.

Teniendo en cuenta que el principio básico que preside esta línea es el de la equidad, todas las acciones que contiene deben dirigirse prioritariamente a las personas y grupos que se encuentran en inferioridad de condiciones para acceder a los bienes y servicios sociales, lo que obliga a enfrentar, mediante una política de focalización adecuada, las barreras económicas, sociales, culturales y de otra índole que obstaculizan y, en ocasiones, impiden a las referidas personas y grupos el uso y disfrute de los referidos bienes y servicios .

Se trata, en consecuencia, de mejorar el acceso a los mismos, en función de las características de la demanda, para que responda a las particularidades culturales, el perfil socioeconómico y la ubicación geográfica de la población, Sólo así podrán superarse barreras generadoras de exclusión que continúan incólumes por la falta de especificidad de la política social.

- a. La estrategia fundamental en esta línea se centra en la **educación** como generadora de capacidades y oportunidades, particularmente en un mundo globalizado y en proceso de cambio cada vez más rápido. La educación universal y de alta calidad en todos los campos es indispensable para que estas oportunidades y capacidades se extiendan equitativamente a toda la población. Pero es preciso que este servicio vaya más allá de la mera instrucción: a ella corresponde forjar los valores necesarios para el perfeccionamiento individual y social, fortalecer el espíritu, brindar criterios de comportamiento para las distintas situaciones que puede afrontar un ser humano y sentar las bases de una cultura ciudadana basada en el respeto, la solidaridad y el esfuerzo conjunto.

El logro de este propósito requiere una revolución educativa que prepare a toda la población para la **sociedad del conocimiento** y la ubique a la altura de los retos de un mundo global que exige una visión integral y una actitud creativa, investigativa, tolerante y solidaria.

Esto implica:

- i. Ampliar la cobertura educativa en todos los niveles, utilizando instrumentos tales como los siguientes, entre otros:
- Afianzar el proceso de modernización del nuevo sistema escolar.
 - Aumentar los cupos en los niveles de educación media y secundaria para llegar a una cobertura superior al 95% en el corto plazo.
 - Multiplicar las alternativas de formación técnica.
 - Buscar una mejor articulación de los niveles de formación técnica y superior con el mercado laboral y las oportunidades de inversión.
 - Promover formas adecuadas de educación a distancia.
 - Impulsar el aprovechamiento de redes virtuales para ampliar la cobertura de la educación
 - Fomentar la permanencia del estudiante en el sistema educativo, lo que implica, entre otras cosas, abordar aspectos que en sentido estricto no hacen parte del mismo pero que inciden sobre la posibilidad de aprovecharlo; es el caso de la atención a las condiciones nutricionales de los estudiantes, teniendo en cuenta que las carencias en esta materia se han convertido en una de las principales causas de la deserción escolar.
- ii. Elevar la calidad educativa mediante acciones tales como las siguientes:

- Revisar el p nsum y las metodologías académicas para que no se limiten a garantizar la transmisión de conocimientos sino que, por el contrario, incluyan un proceso de construcción colectiva de los mismos que contribuya a desarrollar el potencial de los alumnos.
 - Hacer de los establecimientos educativos ámbitos en los que no solamente se imparte una instrucción sino en los que se abren ventanas hacia el mundo y se dan a los estudiantes criterios que les permitan enfrentar los desafíos que habrán de encontrar a lo largo de su existencia.
 - Articular de manera más estricta la docencia con la investigación de carácter técnico y social.
 - Incorporar la ciencia en los procesos de información, con apropiación de nuevas tecnologías a través de programas específicamente diseñados al efecto.
 - Fortalecer la investigación pedagógica con el fin de favorecer la introducción de innovaciones curriculares susceptibles de adecuarse a las diversas condiciones culturales, sociales y económicas de los distintos grupos poblacionales del departamento.
 - Impulsar el aprovechamiento de redes virtuales para mejorar la calidad de la educación
 - Crear un sistema departamental de formación de educadores que aproveche las innovaciones pedagógicas pertinentes y los recursos destinados al efecto, tales como bibliotecas, laboratorios y centros de información.
 - Adoptar una política que conduzca a homogeneizar por lo alto la calidad de los establecimientos educativos, mediante la promoción de aquellos que actualmente presentan mayores restricciones en este campo.
 - Aprovechar los sistemas contemporáneos de comunicación, tales como el Internet, para mejorar la calidad de la educación.
 - Introducir en el nuevo p nsum, entre otros contenidos, los relativos a los valores, la paz, la cultura cívica, el medio ambiente y la importancia y el sentido de la ciencia y la tecnología.
- iii. Aumentar la capacidad de gestión de las entidades del sector, mediante acciones tales como las siguientes:
- Fortalecer la capacidad de coordinación, orientación y liderazgo de las Secretarías de Educación a escala departamental y municipal.
 - Fortalecer la capacidad de gestión de los establecimientos educativos.
 - Reforzar los niveles de asistencia y asesoría que el Departamento brinda a tales establecimientos.
 - Implementar sistemas de seguimiento y control pedagógico y administrativo a las acciones de los distintos establecimientos.
 - Diseñar y aplicar un programa de seguimiento y evaluación de las acciones del Plan Decenal de Educación.
 - Involucrar a la comunidad en las diferentes etapas del proceso de gestión, incluyendo la vigilancia de ésta y el control de la calidad académica.

LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO: ROMPIENDO BARRERAS

Es preciso romper algunos paradigmas mentales para enfrentar el nuevo siglo: es preciso tomar plena conciencia de que vivimos en una sociedad global que esta dando lugar a la generación de nuevos saberes y de nuevas formas de adquirirlos, a nuevos comportamientos individuales y colectivos y a nuevas formas de relacionamiento presencial y virtual, con respecto a las cuales debemos tomar posiciones claras que no desconozcan las nuevas realidades, que busquen aprovechar los aspectos que nos sean benéficos pero que defiendan nuestra identidad como individuos y como región

- b. Una segunda estrategia fundamental para la extensión y fortalecimiento de las capacidades y las oportunidades se refiere a la **salud**. El desafío en este campo es consolidar un sistema de protección social universal, solidario, integral y eficiente que genere las bases de un verdadero Estado Social de Derecho que haga realidad en el Departamento el mandato constitucional.

Esto implica, entre otras acciones las siguientes:

- Ampliar la cobertura de salud mediante desarrollo de la infraestructura hospitalaria y de sus servicios conexos. Este desarrollo debe aprovechar nuevas técnicas de prestación de tales servicios, tales como la telemedicina que aprovecha la posibilidad de realizar programas virtuales de atención.
 - Facilitar el acceso a los servicios respectivos mediante una extensión de la seguridad social en forma tal que proteja a toda la población departamental.
 - Tomar las medidas necesarias para que el régimen subsidiado llegue a sus usuarios en las mejores condiciones de cobertura, calidad y eficiencia.
 - Mejorar la calidad de los programas de atención en salud, mediante su articulación a la investigación en este campo y su incorporación en las actividades de las sociedades científicas y de la academia.
 - Clarificar los roles y competencias de los niveles departamental y municipal en materia de salud, a fin de optimizar el uso de los recursos disponibles.
 - Planificar el desarrollo del sistema de salud en el largo plazo, velando por la actualización tecnológica y el equilibrio en el uso de la capacidad instalada, con el fin de fortalecer las áreas débiles y crear aquellas que siendo de gran importancia para la salud no existen actualmente en el departamento.
- c. La tercera gran estrategia en esta línea se refiere a la vivienda y a su entorno que conforman el “**habitat**” de los habitantes del Departamento. Se trata de dotar a aquel de los elementos básicos necesarios para garantizar condiciones mínimas de bienestar material a los vallecaucanos y favorecer el establecimiento de relaciones satisfactorias entre ellos, no sólo en el interior de las comunidades de las que hacen parte, sino entre éstas y el contexto social urbano y rural en que se encuentran.

Esto implica, entre otras, las siguientes acciones:

- Incrementar la implementación de planes de vivienda de interés social al alcance de los grupos de menores ingresos.
- Buscar la plena cobertura de los servicios públicos domiciliarios.
- Armonizar las necesidades de una vivienda digna con la protección del medio ambiente y la seguridad de los habitantes.
- Promover el desarrollo de un medio rico en posibilidades culturales, deportivas y recreativas que multiplique las opciones de la gente.

- d. Las estrategias anteriores no serían sostenibles si no estuviesen acompañadas de una estrategia de apoyo a la **generación de empleo productivo** dirigida tanto al empleador como a los trabajadores, empleados y por cuenta propia. Solamente en la medida en que existan posibilidades de ocupación productiva al alcance de la mayor parte de la población, ésta podrá hacer uso efectivo de las capacidades adquiridas para su propia realización individual y colectiva y percibir los ingresos necesarios para adquirir los bienes y servicios que facilitan esta realización.

Esto implica, entre otras, las siguientes acciones:

- Apertura de líneas que le permitan a la población tener acceso a activos productivos: capital, tierra y nuevas tecnologías, así como a la capacitación necesaria para aplicarlos; se considera que ésta es una de las acciones potencialmente más eficaces para aumentar la capacidad productiva de los habitantes y contribuir a cerrar algunas de las grandes brechas sociales que existen en el Departamento.
- Fortalecimiento de las cadenas productivas de transformación y comercialización, cuyas características se examinan con mayor detalle en el Eje Tecnoeconómico de este Plan Maestro.
- Promoción de empresas de economía solidaria, cooperativas de trabajo asociado, centros empresariales, empresas asociativas de trabajo, fundaciones u organismos no gubernamentales y asociaciones mutualistas que se han convertido en alternativas para generar ocupación productiva.

LÍNEA DE FORMACION DE CAPITAL SOCIAL

B. Promoción de una sociedad con capacidad de organización, convocatoria, movilización, participación y gestión del cambio

Se trata impulsar acciones tendientes al surgimiento y consolidación de organizaciones sociales fuertes, con estructura democrática y capacidad de liderazgo para incidir en la construcción de lo público en la esfera departamental.

El trabajo en este ámbito implica, entre otras, las siguientes acciones:

- a. Promover el surgimiento de una cultura ciudadana de paz, convivencia y desarrollo basada en el respeto, la tolerancia, la solidaridad y el trabajo que sustituya a la que ha venido imponiéndose de la violencia, la confrontación y el lucro a cualquier costo.
- b. Promocionar la protección y el respeto de los derechos humanos de los y las ciudadanas, sin ningún tipo de discriminación.
- c. Para tal efecto, fortalecer la formación de docentes en temas como manejo de conflictos y negociación, liderazgo democrático y comunicación para la paz y el desarrollo.
- d. Estimular la vinculación de las organizaciones de toda clase a campañas tendientes a fortalecer los aspectos culturales mencionados en los literales a. y b.

- e. Promover el fortalecimiento de la organización ciudadana a través de grupos, asociaciones y redes que hagan más eficiente la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. Este fortalecimiento cobija acciones de información, formación, motivación y asistencia técnica y administrativa.
- f. Impulsar la asociatividad entre las instituciones públicas y privadas, con el fin de optimizar sus esfuerzos hacia el logro de determinados objetivos. Entre las formas para aumentar esta asociatividad se dará especial importancia a las llamadas alianzas estratégicas.
- g. Favorecer el perfeccionamiento de los liderazgos existentes y el surgimiento de otros nuevos liderazgos que, mediante un ejercicio democrático de su capacidad de convocatoria y motivación, promuevan la expansión y profundización de los principios incorporados en el presente Plan.
- h. Implementar programas de reinserción de personas desplazadas por la violencia o que se han reincorporado a la sociedad luego de haber participado en hechos violentos o delictivos.
- i. Promover programas alternativos para la solución pacífica de los conflictos.

C. Construcción de mecanismos de participación abiertos, claros, conducentes y oportunos.

El trabajo en este ámbito implica, entre otras, las siguientes acciones:

- a. Extender y profundizar la cultura democrática, haciendo de lo público un asunto de interés y compromiso para la ciudadanía.
- b. Crear y fortalecer un contexto favorable a la participación que brinde a los distintos grupos y personas la seguridad de que se trata de un proceso legítimo en la medida en que se dirige al bien común; que cuenta con garantías para que todos quienes en él intervengan puedan brindar sus puntos de vista con plena libertad y sin temor a represalias y que dispone de una voluntad política que hará que tales puntos de vista sean efectivamente tomados en cuenta en el momento de tomar las decisiones respectivas.
- c. Hacer énfasis en la creación y fortalecimiento de las condiciones propias de los distintos sectores y grupos sociales del Departamento, con miras a que puedan intervenir de manera eficiente y eficaz en las decisiones que afectan sus condiciones de vida. Estas condiciones implican principalmente su acceso a información pertinente, veraz y oportuna que les brinde elementos de juicio para intervenir en las deliberaciones propias de los procesos participativos; su formación para que estén en capacidad de comprender esa información y de aplicarla de manera adecuada en los debates conducentes a la toma de decisiones y la promoción de las organizaciones sociales para que tengan la capacidad de aunar los esfuerzos de sus miembros y de todos los que coinciden con ellas en la búsqueda de determinados propósitos de interés colectivo.
- d. Llevar a cabo acciones sistemáticas tendientes a garantizar que el proceso de generación de tales condiciones conduzca explícitamente a mejorar la equidad entre los géneros y a brindar oportunidades de intervención en la gestión a los individuos y grupos que hasta el momento han tenido menos oportunidad para ejercer los derechos que por mandato constitucional les corresponden en este campo.

- e. Garantizar espacios y mecanismos para la participación de los diversos grupos étnicos con el fin de que puedan hacerse partícipes de los procesos de toma de decisiones en la esfera departamental.
- f. Promover el uso efectivo de los espacios de encuentro instituidos entre la ciudadanía y el gobierno, con un doble propósito: lograr, por una parte, que el diseño y la gestión de las políticas sociales sea más concertado y, por ende, más democrático y, por otra parte, hacer que el aprovechamiento de tales espacios se convierta al mismo tiempo en un instrumento capaz de incrementar los niveles de confianza de los ciudadanos entre sí y con las instituciones.
- g. Velar por el cumplimiento de las disposiciones que establecen la participación social en los asuntos públicos incluyendo, en particular, la aplicación de los instrumentos de veeduría ciudadana para garantizar la plena transparencia de la gestión institucional, que se constituye a su turno en fuente de recuperación de la confianza y el capital social de los habitantes del Departamento.
- h. Estimular la participación de los vallecaucanos en la elección de sus representantes y autoridades regionales y locales y garantizar la que los procesos respectivos se ajusten plenamente a los principios de la ética política y a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

D. Formación de una sólida identidad cultural caracterizada por el reconocimiento, respeto y promoción de la diversidad política, étnica y social de la población

El trabajo en este ámbito implica, entre otras, las siguientes acciones:

- a. Identificar las aspiraciones e intereses sentidos de los ciudadanos en las esferas departamental y subregional, generar con ellos un programa de sociedad departamental y promover la convergencia organizada de las voluntades y los esfuerzos de la población para convertir en realidad ese programa. El mantenimiento de la diversidad en medio de la unidad constituye el gran reto de la Administración en esta materia. Al respecto habrán de tenerse en cuenta las especificidades territoriales y, en general, subregionales a que se refiere el Eje Territorial del presente Plan Maestro.
- b. Realizar esfuerzos conjuntos entre los sectores público y privado para promover una cultura ética y civilista, dentro de los marcos de la democracia y la justicia social.
- c. Realizar estudios que mejoren la comprensión del fenómeno intercultural en el Departamento.
- d. Preparar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar políticas de reconocimiento y promoción de la identidad y la protección de los derechos de las diversas culturas y etnias que coexisten en el Departamento.
- e. Incorporar la perspectiva dirigida a garantizar una equidad de género en la concepción y gestión de las distintas políticas, programas y proyectos de la Administración Departamental y promover esta perspectiva para que sea incorporada también en las acciones del sector privado.

- f. Identificar, recuperar y preservar los bienes que integran el patrimonio natural y cultural de Departamento, como parte de los procesos de identificación con el entorno y de la memoria y la vivencia colectivas susceptibles recrear y fortalecer la identidad vallecaucana.
- g. Hacer uso de instrumentos tendientes a hacer realidad este fortalecimiento, tales como la realización de concursos artísticos, la difusión de manifestaciones culturales de diversa índole, la conformación del centro del pensamiento vallecaucano y la orientación de la televisión regional como promotora de un permanente intercambio de visiones socioculturales entre las distintas regiones y grupos del Departamento.
- h. Fortalecer el Fondo Mixto Departamental de promoción de la cultura para que se convierta en fuente de financiación importante de las acciones que se emprendan en este campo.

E. Implementación de políticas públicas que aborden de manera integral, transparente, eficiente y eficaz los aspectos anteriores

El trabajo en este ámbito implica, entre otras, las siguientes acciones:

- a. Convertir a la política social en eje central, articulador de los demás componentes de la política de desarrollo, en la medida en que éste es un proceso esencialmente al servicio del ser humano. Se trata de realzar la importancia de la política social dentro de las políticas gubernamentales, otorgándole un liderazgo estratégico con respecto al conjunto de las mismas y dotándola de una visión prospectiva, sistemática y coherente, que supere los esfuerzos cortoplacistas, puntuales y desarticulados que han tendido a caracterizarla durante mucho tiempo.
- b. Desarrollar esa política a través de ejes estratégicos plenamente armonizados entre sí y guiados por los principios de equidad, solidaridad y justicia redistributiva, que den prioridad a la población vulnerable y le ofrezcan mecanismos que permitan su inclusión dentro de los beneficios del desarrollo departamental.
- c. Promover la adopción de políticas que respondan a las necesidades y aspiraciones específicas de grupos tales como la juventud, la niñez y la tercera edad, las poblaciones afrocolombiana e indígena, los desplazados y los discapacitados, inspiradas siempre en el propósito de ampliar la libertad de sus integrantes en la escogencia de opciones que les permitan realizarse como individuos y como miembros de la sociedad en que viven.
- d. Incentivar un compromiso político que, por encima de los intereses partidistas y las prioridades de cada una de las administraciones departamentales, conduzca a introducir cambios esenciales en la forma de asignación, contratación, administración y gestión de los recursos, a fin de mejorar la transparencia, eficiencia, eficacia, equidad y continuidad de las políticas sociales.
- e. Adecuar los niveles de coordinación, el tipo de enfoque y de liderazgo de las entidades públicas nacionales, departamentales o municipales, para responder a las demandas de articulación en el interior del sector público y de éste con los restantes actores sociales.
- f. Definir con precisión las competencias, funciones y procedimientos que rigen la acción de las instituciones públicas involucradas en la concepción y en la gestión de la política social, con el fin de

hacer posible la realización de un trabajo coordinado y articulado en red, que minimice los costos y maximice el aprovechamiento de los recursos disponibles.

- g. Implementar programas de capacitación y asesoría que garanticen la comprensión y aplicación adecuadas de las políticas sociales que se adopten.
- h. Diseñar y poner en práctica sistemas de seguimiento de la gestión de las políticas sociales y de sus resultados inmediatos y de evaluación de las transformaciones generadas por su aplicación.
- i. Garantizar que los planteamientos de la política social se conviertan en un propósito colectivo, al ser producto de un amplio proceso de concertación, en el cual hayan tenido la posibilidad de intervenir activamente e influir de manera constructiva todas las fuerzas sociales del Departamento.

A MANERA DE CONCLUSION: DONDE ESTAMOS Y PARA DONDE VAMOS EN LA ELABORACION DEL PLAN MAESTRO

La Gobernación del Valle del Cauca, a través de la Secretaría de Planeación Departamental, ha venido liderando el proceso de elaboración del Plan Maestro, mediante una serie de consultas con diversos actores sociales. Los resultados de estas consultas, la mayor parte de cuyos planteamientos en materia de desarrollo social han quedado consignados en este documento, le han permitido plantear un conjunto de análisis, hipótesis y propuestas sobre la realidad de la sociedad departamental y la construcción de su futuro, análisis, hipótesis y propuestas que siguen estando sometidas a consideración de los distintos sectores sociales. Recordemos, por una parte que nuestra responsabilidad no se agota con la emisión del documento del Plan Maestro, sino que hace parte de nuestra misma naturaleza de ciudadanos y, por otra parte, que este documento es una guía siempre inacabada, siempre susceptible de ser mejorada con nuestras contribuciones, a través de un proceso de participación permanente, y de adecuarse a las necesidades de cada uno de los momentos por los que transite nuestra sociedad desde ahora hasta el año 2015

GOBERNACION DEL VALLE DEL CAUCA

Plan Maestro del Valle del Cauca 2002 - 2015

UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

EJE TECNOECONOMICO

***“REVOLUCION PRODUCTIVA CON EQUIDAD,
DEMOCRACIA, COMPETITIVIDAD Y
SOSTENIBILIDAD”***

GERMAN VILLEGAS VILLEGAS
GOBERNADOR

GLADYS MARTINEZ PAREDES

SECRETARIA DE PLANEACIÓN

**UN GRAN PACTO SOCIAL PARA CONSTRUIR FUTURO Y
SOCIEDAD**

**PLAN MAESTRO PARA EL DESARROLLO
INTEGRAL, SOSTENIBLE Y PROSPECTIVO DEL
VALLE DEL CAUCA AL 2015**

EJE TECNOECONOMICO

**“Revolución productiva con equidad, democracia,
competitividad y sostenibilidad”**

Cali, septiembre de 2003

LA GRAN APUESTA DEL VALLE DEL CAUCA

Desarrollando el objetivo central que esperamos lograr, **“generar condiciones para el desarrollo humano sostenible y equitativo”**, la apuesta que los vallecaucanos y vallecaucanas nos hemos propuesto puede formularse así:

“Convertir en realidad un nuevo modelo de desarrollo que solucione situaciones de exclusión social y de pobreza, que genere condiciones para aprovechar la situación geoestratégica para el comercio

internacional y la biodiversidad, que reactive la economía para orientarla por un sendero de crecimiento y desarrollo sostenible, de competitividad y de democratización de la propiedad. Un modelo que afiance los valores culturales y promueva la riqueza ambiental; que potencie, articule y dinamice el territorio para que funcione como un sistema de ciudades, que propicie una gerencia pública eficaz y de unidad regional, que genere políticas públicas regionales, y que fortalezca la capacidad de investigación, innovación de desarrollo de tecnologías que sirvan de base para la construcción de una renovación social basada en el conocimiento”.

PRESENTACION

En cumplimiento de su mandato y conforme a lo dispuesto en el actual Plan de Desarrollo Departamental para “fortalecer la planificación con visión de largo plazo, la construcción de región y el desarrollo territorial integral, integrado, prospectivo y sostenible”⁸, la Gobernación ha tomado la iniciativa de convocar a todas las fuerzas sociales del Departamento a la elaboración de un Plan Maestro dirigido a orientar el desarrollo integral y sostenible del Valle del Cauca, con horizonte al año 2015.

Este Plan debe hacer explícitos nuestros propósitos, los caminos para llegar a ellos, los instrumentos para recorrerlos y los compromisos de todos para que en aquel año, nuestra sociedad se encuentre mucho más cerca que ahora de esa imagen ideal que nos proponemos alcanzar. En este sentido, el Plan Maestro ha de convertirse en una guía para avanzar con seguridad hacia el desarrollo de nuestra sociedad.

La elaboración del Plan Maestro es el primer paso en la gestión dirigida al logro de los objetivos que definamos como sociedad. Este Plan habrá de guiar las acciones tendientes hacia esos objetivos desde ahora hasta el año 2015, razón por la cual resulta esencial que recoja adecuadamente nuestras necesidades, potencialidades y aspiraciones.

El Plan Maestro ha de ser un proyecto construido socialmente, que confiera al Valle del Cauca un gran proyecto político, o sea un propósito colectivo capaz de movilizar la inteligencia, la voluntad y la acción de sus habitantes, con miras a la construcción de un futuro mejor para todos.

1. ANTECEDENTES: INESTABILIDAD, VULNERABILIDAD Y ESTANCAMIENTO ECONOMICO EN EL VALLE DEL CAUCA; TENDENCIAS NEGATIVAS PERO APERTURAS PROMISORIAS HACIA EL FUTURO

La inestabilidad, la vulnerabilidad y el estancamiento son los principales problemas económicos que aquejan al Departamento. La inestabilidad se debe al fuerte descenso y a la débil y fluctuante recuperación de la actividad económica. La vulnerabilidad al alto grado de exposición a los cambios en los precios internacionales de los productos exportables, a la incidencia de la competencia externa y a los continuos y abruptos cambios en las reglas de juego de la economía. Finalmente, el estancamiento se refleja en el hecho de que en 2002 el producto interno bruto del Departamento, en términos reales registra un valor total similar al de 1995.

Sobre esta situación no solamente han influido factores derivados de la evolución económica internacional, nacional y regional, sino un problema esencialmente estructural: *tenemos un modelo económico que propende por la libre autorregulación del mercado pero que no tiene en cuenta que en*

⁸ Plan de Desarrollo 2001-2003, Quinto Objetivo General

él persisten una correlación de fuerzas extremadamente desequilibrada y bloqueos que impiden un proceso de autoajuste progresivo.

Esto ha conducido a un proceso de crecimiento que no sólo ha sido enormemente concentrador en términos sociales y altamente desigual en términos espaciales, sino que no ha logrado recuperar su dinamismo, afectado por un débil crecimiento interno y por la incapacidad del aparato productivo para insertarse exitosamente en el mercado externo. A medida que el tiempo pasa, esta situación tiende a agravarse por cuanto el deterioro económico departamental tiende a acentuarse mientras otras regiones y sobre todo otros países cuyos productos compiten con los del Valle del Cauca mejoran de manera rápida y sostenida sus condiciones productivas.

Ahora bien, este deterioro no se compadece con el enorme potencial del Departamento que le permitió desarrollarse durante varias décadas hasta alcanzar uno de los primeros lugares dentro del país y que no solamente continúa a disposición de sus habitantes para reemprender el camino del progreso, sino que se ha visto reforzado como consecuencia de los cambios ocurridos en la geopolítica mundial. Es así como el Valle del Cauca cuenta con una alta proporción de las mejores tierras agrícolas del país; un sistema vial que pese a sus insuficiencias supera ampliamente a los de la mayor parte de las regiones colombianas; un sistema de ciudades con capacidad para convertirse en núcleos capaces de absorber e irradiar conocimientos aptos para promover una sociedad mejor; una población con niveles de formación y experiencia productiva relativamente más altos que los del resto del país y una posición geográfica que lo convierte en la puerta de acceso de Colombia hacia una de las zonas más dinámicas y promisorias de la economía mundial: la llamada “Cuenca del Pacífico” que ofrecería al país enormes posibilidades en términos de mercados de bienes y tecnologías.

Es entonces evidente que el Valle del Cauca tiene todos los elementos para sacudirse de su letargo y reemprender su ruta hacia un verdadero desarrollo en beneficio de sus habitantes y del conjunto del país. No obstante, para ello requiere identificar y atacar las causas que lo han relegado a la difícil situación en la que actualmente se encuentra.

Un análisis cuidadoso de la evolución económica departamental y de las características de su actual estructura productiva ha permitido detectar las siguientes causas principales de los problemas señalados:

- Una estructura productiva sustentada en sectores con bajas perspectivas de crecimiento.
- Una demanda interna restringida
- Unos bajos niveles de competitividad frente a las condiciones de los mercados internacionales
- Una concentración de la riqueza y la propiedad que genera círculos cerrados de poder.

A continuación se hará una referencia más detenida a cada una de estas causas, no sin antes señalar que de todas maneras han venido dándose en el Departamento una serie de hechos portadores de futuro que permiten observarlo con optimismo; estos hechos también serán comentados más adelante.

1.1. LA SITUACION ACTUAL

A. Estructura productiva sustentada por sectores con bajas perspectivas de crecimiento

La estructura productiva departamental se basa en su mayor parte en sectores que por su naturaleza y por la evolución de los mercados nacionales e internacionales no ofrecen altas perspectivas de crecimiento en el corto y el mediano plazo. Es el caso de las industrias de alimentos, incluida hasta cierto punto la azucarera, papel y editoriales.

En efecto, la demanda interna y externa de la mayoría de los productos de tales sectores no presenta mayores posibilidades cercanas de expansión alta y sostenida; de hecho, se registra ya una desaceleración en su ritmo de crecimiento para la mayor parte de ellos lo que, evidentemente, contribuye a frenar todo el proceso de crecimiento departamental.

Este problema se agudiza por razones tales como las siguientes:

- a. La economía departamental presenta una alta dependencia de estos sectores y en particular de un conjunto limitado de productos altamente vulnerables a cambios en sus precios internacionales.
- b. Las políticas de promoción a la actividad económica han carecido de orientación hacia sectores con mayor potencial de crecimiento en el futuro; ellas, además, se han caracterizado por su debilidad, su poca continuidad y su falta de coherencia en el tiempo y en el espacio.
- c. La precaria capacidad de atracción de la inversión nacional y extranjera y la debilidad de los procesos de diversificación y agregación de valor, que son corolario lógico de los factores mencionados en los dos literales anteriores.

B. Demanda interna restringida

Si examinamos las razones del estancamiento de la producción hallamos que no solamente se debe a la naturaleza de los productos que se ofrecen sino a las condiciones de la demanda tanto interna como externa. Concentrándonos en ésta -a la demanda externa se hará referencia en el siguiente literal-, hay un conjunto de factores que han frenado su expansión y que, en consecuencia, le han impedido remplazar a la demanda externa como motor del crecimiento. Entre tales factores se destacan:

- a. El deterioro de la capacidad adquisitiva de la población como resultado de un crecimiento económico lento en el largo plazo y de políticas laborales y de otra índole que afectan negativamente la capacidad adquisitiva de la gente.
- b. El crecimiento del desempleo pese a la reducción de las tasas de crecimiento demográfico.
- c. La expansión de ocupaciones caracterizadas por su baja productividad y, en consecuencia, por los bajos niveles de ingreso que generan para quienes ejercen en ellas su actividad.
- d. La desaceleración de los niveles de inversión pública y privada.
- e. El gran atraso productivo de la economía campesina.

C. Bajos niveles de competitividad frente a las condiciones de los mercados internacionales

Las características del sector productivo departamental lo ponen en inferioridad de condiciones frente a mercados internacionales altamente competitivos en los que los distintos países buscan una inserción ventajosa dentro del proceso de globalización. Esta inferioridad de condiciones puede atribuirse a factores tales como los siguientes:

- a. Incipiente generación de conocimientos y tecnologías aplicables a los procesos productivos, desigual transferencia de los mismos, escasa valoración de los saberes locales y por ello mismo débil apropiación del conocimiento.
- b. Como consecuencia de lo anterior, procesos de innovación insuficientes y heterogéneos que restringen la capacidad del sistema productivo departamental para ajustarse a las cambiantes exigencias del mercado internacional.
- c. Débil desarrollo de los procesos de articulación entre sectores y actividades productivas (encadenamientos y “clusters”), salvo en algunas de las ramas tradicionales de la economía vallecaucana.
- d. Subutilización de las potencialidades existentes en el territorio para ofrecer nuevos productos.
- e. Pobre identificación de oportunidades de mercados nacionales e internacionales para los que se disponga de ventajas comparativas y sea posible desarrollar ventajas competitivas en el ámbito departamental.
- f. Lenta ampliación y adecuación de los procesos de integración subregional y marginamiento de las subregiones más rezagadas frente a tales procesos.
- g. Escasa capacidad para impulsar proyectos productivos novedosos de impacto regional.
- h. Escasa asimilación, por parte de los sectores público y privado, de los retos que para el país y para el Departamento se han venido planteando como consecuencia del proceso de globalización a escala mundial.
- i. Lo anterior se agrava por un diseño de la política económica nacional y departamental supeditado al saneamiento fiscal orientado de manera rígida por los organismos financieros de carácter multilateral, que reducen el margen de discrecionalidad de las autoridades.
- j. En el caso del Departamento esta restricción es aún mayor por su débil incidencia en las decisiones nacionales que lo afectan.
- k. Los tres factores anteriores se han traducido en la falta de un enfoque de región con visión de largo plazo, que ha incidido en una baja prioridad de las políticas dirigidas a formar una sociedad departamental del conocimiento. De este enfoque se derivan:
 - Bajos y discontinuos niveles de inversión en ciencia y tecnología por parte de los sectores público y privado.
 - Carencia de instrumentos para promover la generación, captación, propagación, asimilación y aplicación de nuevos conocimientos.
 - Flujos de información deficientes y escasos que impiden tomar decisiones adecuadas y rápidas frente a los retos que diariamente surgen de la globalización.
- l. Insuficientes recursos para financiar los proyectos de infraestructura y conectividad requeridos para mejorar las condiciones de producción y distribución nacional e internacional de los bienes y servicios ofrecidos por el Departamento.
- m. Altos niveles de riesgo y sobrecostos ocasionados por la inseguridad y el conflicto armado.
- n. Por efecto de los factores que acaban de enunciarse, limitada capacidad para profundizar la inserción en los mercados existentes y acceder a mercados internacionales más dinámicos y/o inexplorados.

D. Concentración de la riqueza y la propiedad que genera círculos cerrados de poder

Cuando se analiza la situación económica y social del Departamento se observa un círculo vicioso en el cual la mayor parte de la población no contribuye a la economía con altos niveles de productividad ni con elevados estándares de consumo, esto último pese a que el nivel de ingreso promedio del Valle del Cauca es uno de los más altos del país. Frente a esta constatación surge necesariamente el interrogante relativo al

porqué de este comportamiento y los análisis efectuados para darle una respuesta ponen de presente las siguientes razones:

- a. Elevados índices de concentración de la propiedad de la tierra, los bienes de capital y las utilidades, que ocasionan una inequitativa distribución social y territorial de los ingresos.
- b. Casi total ausencia de procesos de democratización de los referidos factores productivos y de desconcentración del ingreso.
- c. Enormes disparidades de acceso a la información, el conocimiento y las nuevas tecnologías.
- d. Como consecuencia de lo anterior, bajos niveles de inversión, cultura empresarial y consumo por parte de la gran mayoría de la población.
- e. Rezagos de una cultura de los negocios que busca rentas y protecciones más que innovación e incrementos en la productividad.
- f. Fuerte concentración social y espacial del liderazgo, que no favorece la descentralización social y espacial de las decisiones y que frena el surgimiento de nuevas fuerzas dinámicas.
- g. Ausencia de una cultura de lo público capaz de sobreponer los intereses colectivos a los intereses individuales. Esta carencia explica fenómenos como los siguientes:
 - Tensiones y recelos entre los diferentes actores departamentales, que hacen extremadamente difícil la formación de sinergias, la generación de confianza y la convergencia de propósitos hacia propósitos comunes.
 - Persistencia de resistencias individuales y grupales a promover consensos y compartir liderazgos en procesos que requieren una amplia participación social y espacial.
 - Dispersión de la capacidad de generar proyectos colectivos que dinamicen el desarrollo regional con visión de largo plazo, enfoque social, proyección global y trabajo en equipo.
- h. Bajos niveles de participación e influencia de los actores regionales que no están integrados a los círculos tradicionales de poder.

1.2. GRANDES TENDENCIAS Y HECHOS PORTADORES DE FUTURO

La construcción de un futuro mejor para todos los vallecaucanos implica un examen cuidadoso tanto de las tendencias previsibles a mediano y largo plazo, como de las rupturas que pueden darse en tales tendencias como consecuencia de nuevos factores que irrumpen con fuerza en el ámbito económico y que son susceptibles por sí mismos de alterar las tendencias en cuestión (“hechos portadores de futuro”). A continuación se examinan tales tendencias y factores en el ámbito de la economía Departamental.

A. Grandes tendencias

La proyección de la evolución reciente de la economía departamental muestra tendencias preocupantes cuya persistencia conduciría a un deterioro aún mayor de sus condiciones. En breve, tales tendencias son las siguientes:

- a. *Lenta y desigual incorporación de la innovación en los procesos productivos regionales.*

De los 23 sectores que conforman la estructura productiva del Departamento, 14 corresponden al sector terciario o de servicios que representa un 66% del PIB departamental. No obstante, los que jalonan realmente el nivel de actividad corresponden a los sectores primario (subsectores agropecuario, pesquero y maderero) y secundario (alimentos, bebidas, papel y editoriales y otras sustancias químicas).

Es en la agroindustria donde se registran los casos de innovación más evidentes y difundidos que han permitido a la región desarrollar el “cluster” del azúcar y contar con una exitosa industria editorial. Adicionalmente, la implantación de las industrias farmacéuticas y de productos de aseo y uso personal con apoyo en capital extranjero, ha traído consigo una transferencia tecnológica del exterior más que una generación de tecnología local.

El análisis efectuado pone de presente que los avances innovadores se han concentrado en los sectores más fuertes y tradicionales: el “cluster” del azúcar y la industria editorial, lo que, por importante que sea, no deja de mostrar un escaso nivel de innovación frente a los numerosos y variados sectores de la economía regional. Adicionalmente, los avances obtenidos han requerido un tiempo considerable y no se han difundido ampliamente hacia los sectores con mediano y bajo desarrollo.

En términos de tendencias, pese a los continuos avances, el “cluster” del azúcar enfrenta serios problemas debido a que su principal producto sigue y probablemente seguirá afrontando la crisis de los precios internacionales y el lento crecimiento de la demanda internacional hacia la que se destina el 52% de la producción total de azúcar. No obstante, como elemento positivo cabe destacar que el surgimiento de la bioindustria, una de las que tiene mayor potencial para el futuro departamental, estuvo muy ligada en sus orígenes con la actividad del azúcar.

En cuanto a la industria editorial, uno de los pocos ejemplos exitosos de internacionalización de empresas colombianas, sigue la tendencia a fortalecer los encadenamientos productivos que han venido realizándose no sólo con diez actividades agropecuarias, pesqueras y madereras, sino con otros sectores industriales y de servicios.

b. Persistencia en la incapacidad del Departamento para funcionar como un sistema competitivo frente a los estándares internacionales

Las exigencias de la globalización hacen necesaria una creciente competitividad para mantenerse en los mercados y expandir la actividad. Esta competitividad ha dejado de limitarse al ámbito interno de las empresas y tiende a extenderse cada vez más a la región o territorio donde éstas se ubican y en el que deben encontrar condiciones favorables para la producción en todos los aspectos. En otros términos, se requiere una interacción o sinergia entre la región y las actividades que en ella tienen lugar, con el fin de aumentar las posibilidades de eficiencia de éstas y generar desarrollo para los habitantes del respectivo territorio.

A esto se refiere el concepto de competitividad sistémica que comprende cuatro niveles, a saber: micro, meso, macro y meta que deben todos ser conjugados.

La competitividad micro depende del grado de modernización e innovación de las unidades productivas. La meso hace referencia a la adecuación del territorio en infraestructura y conectividad para facilitar la producción, la distribución y la comercialización, así como a la idoneidad de las políticas económicas sectoriales. La competitividad macro se refiere a la capacidad para manejar la política macroeconómica en forma tal que logre compensar los efectos positivos y negativos que genera sobre las diversas regiones. La competitividad meta, finalmente, corresponde a la capacidad de los actores para realizar acuerdos, fijar metas, implementarlas y sostenerlas de manera democrática y con una perspectiva de largo plazo.

Aunque el Valle del Cauca ocupa según diversos estudios de la CEPAL y el Ministerio de Comercio Exterior el segundo lugar en el país dentro del ranking departamental de competitividad, es claro que

no funciona como un sistema competitivo frente a los estándares internacionales por razones como las siguientes:

- Su limitada capacidad para acceder a los mercados internacionales debido a la débil incorporación de innovaciones, al carácter individual o subsectorizado de las estrategias de comercialización, frenadas muchas veces por trámites engorrosos e innecesarios y a la pobre capacidad de satisfacción de las exigencias del mercado internacional.
- La información fragmentada e insuficiente y el débil conocimiento para tomar decisiones acertadas por los sectores público y privado.
- El insuficiente desarrollo de la asociatividad, que no sólo restringe la formación de “clusters” y cadenas productivas, sino que limita la integración de las subregiones y municipios para poner en marcha procesos concertados y eficaces en pro del desarrollo común.
- La debilidad del liderazgo colectivo.
- Las restricciones financieras.
- Los altos riesgos derivados de la inseguridad y el conflicto armado

Para entender estas limitaciones y las tendencias que actualmente se observan, es preciso tener en cuenta que el Departamento se encuentra en la transición de un modelo orientado hacia el mercado interno y basado en la sustitución de importaciones a un mercado cada vez más internacionalizado no sólo por la necesidad de expandirse hacia el exterior, sino de competir internamente con productos importados. Recuérdese que en el modelo anterior sólo unos pocos sectores: azúcar, papel y editoriales y últimamente sustancias químicas, adquirieron una dinámica exportadora, mientras que los restantes estuvieron centrados sobre mercados locales, regionales y eventualmente, en algunos casos, se extendieron al mercado nacional.

Ahora bien, pese al proceso de apertura, el nivel de internacionalización de la economía departamental ha permanecido estático, aunque sectorialmente hay actividades que gozan de capacidad para competir externamente. Si esta tendencia se mantiene, estas últimas actividades tenderán progresivamente a perder competitividad debido a la falta de un apoyo en el resto de la economía, o sea de la competitividad sistémica a que acaba de hacerse referencia.

No obstante, se ha venido ganando conciencia acerca de que la competitividad es hoy en día un proceso sistémico que requiere la integración de múltiples factores y esfuerzos de todos los actores económicos y sociales del desarrollo regional y, aunque todavía dista mucho de generalizarse entre ellos, esta conciencia ha venido convirtiéndose en una tendencia positiva que comienza a materializarse a través de esfuerzos encaminados a cambiar la situación de aislamiento en que se encuentran unas pocas empresas competitivas en el ámbito internacional, a través del fortalecimiento de una cultura exportadora tanto dentro del empresariado de todos los niveles y sectores, como de las entidades de todos los campos que se relacionan con la inserción de Colombia y del Departamento en el ámbito de la globalización. Es claro, sin embargo, que esos esfuerzos siguen tropezando con el carácter todavía incipiente de las políticas dirigidas al incremento de la competitividad.

El fortalecimiento de las nuevas tendencias exportadoras de la economía departamental dependerá de la capacidad de diversificación de una oferta competitiva procedente tanto de los sectores con mayor tradición y posicionamiento, como de los sectores emergentes (nuevas actividades que empiezan a destacarse). Si esta diversificación no se logra, las tendencias negativas que han gravitado sobre la economía vallecaucana en el transcurso de los últimos años continuarán afectándola y erosionando sus posibilidades de recuperación a corto plazo.

- c. Aumento en la concentración sectorial y territorial del Valle del Cauca y a una restricción de sus efectos sobre el desarrollo regional.*

Existe una alta concentración sectorial y territorial del crecimiento económico vallecaucano ya que cerca del 80% del PIB departamental es generado por unas pocas ramas y en siete municipios, a saber: Cali-Yumbo, Palmira, Buenaventura, Cartago, Buga y Tuluá⁹. Si se observa que estos municipios reúnen también más del 70% de la población y que son ellos, con excepción de Buenaventura, los que registran los mejores índices de condiciones de vida, es fácil deducir que el crecimiento económico no ha servido para irradiar desarrollo hacia todos los rincones del Departamento.

Al extrapolar las tendencias respectivas es posible prever los siguientes comportamientos en el mediano y el largo plazo:

- El PIB seguirá dependiendo de un número limitado de sectores, incluyendo los que tradicionalmente han servido de base a su estructura productiva, aunque aumentará gradualmente el peso de actividades emergentes.
- El papel de las pequeñas y medianas empresas tendería a fortalecerse aunque en alguna medida bajo el control de los principales centros de decisión del Departamento.
- Las exportaciones seguirán siendo jalonadas principalmente por los sectores tradicionales y no darían lugar, en consecuencia, a transformaciones en la estructura sectorial y espacial.
- Las subregiones Norte y Pacífico seguirían perdiendo participación en el PIB departamental y debilitando su articulación con el principal eje productivo del Departamento.
- En ausencia de cambios sustanciales en las condiciones de la actividad productiva, la progresiva recuperación de la economía departamental continuará aunque a un ritmo lento que no logrará satisfacer las expectativas de los vallecaucanos.
- La creciente vulnerabilidad de los sectores productivos, podría en grave riesgo esa recuperación, frente a la creciente exposición de tales sectores a la competencia de empresas nacionales e internacionales y, en particular a instrumentos de integración internacional tales como el ALCA.
- El uso irracional de recursos como la tierra y el agua tendería a acelerar su deterioro y podrían comenzar a surgir problemas de sostenibilidad de las explotaciones y de abastecimiento de agua para la población.

d. Creciente concentración de la riqueza y de la propiedad

Los indicadores más recientes acerca de la distribución personal y territorial del ingreso en Colombia ponen de manifiesto una tendencia hacia su concentración tanto personal como territorial. Habiendo sido el segundo de estos aspectos mencionado en el literal anterior, basta con señalar en cuanto al primero que la tendencia hacia una concentración se expresa a través de fenómenos como los siguientes:

- La creciente concentración de la propiedad territorial, financiera y accionaria en los grupos sociales y económicos que han venido detentando el poder, sin que se vislumbren cambios considerables en este aspecto a corto y mediano plazo.
- El hecho de que el papel de las pequeñas y medianas empresas aunque aparentemente tiende a fortalecerse, lo ha hecho en gran medida bajo el control de los principales grupos económicos.
- La tendencia a que las exportaciones sigan siendo jalonadas por los sectores tradicionales lo que no daría lugar a transformaciones en la estructura empresarial y productiva.

e. Mayores restricciones a la demanda regional.

⁹ Este aspecto se desarrolla con mayor detalle en el documento relativo al Eje Territorial.

El crecimiento de la demanda interna del país, de la cual depende casi en un 90% el comportamiento de la economía vallecaucana, ha venido desacelerándose a lo largo de los últimos años y sus tendencias de corto, mediano y largo plazo resultan muy inciertas no sólo porque surgen de una crisis que no es puramente cíclica, sino porque dependen en gran medida de reformas importantes como la laboral y la tributaria cuyos efectos son todavía casi impredecibles y, en el mediano y largo plazo, de las políticas que se adopten para conciliar las dificultades fiscales y el necesario estímulo para la inserción del país en la economía mundial bajo la lógica de la globalización.

Por lo demás, al examinar los productos que han llevado el liderazgo de la economía departamental durante las últimas décadas se aprecia que dos de ellos, el azúcar y el café, han registrado el descenso continuo de sus precios en los mercados internacionales durante varios años; esta tendencia que pese a eventuales cambios coyunturales no parece que vaya a cambiar de manera considerable en el mediano y el largo plazo, salvo factores imprevistos, se debe en gran medida al escaso crecimiento de la demanda por ambos productos y afecta fuertemente a la economía departamental dado el carácter exportable de los mismos.

Al juntar ambos elementos, el comportamiento de la demanda interna y las perspectivas de los sectores tradicionales en los mercados internacionales, hay un alto riesgo de que en ausencia de una estrategia ambiciosa y proyectada hacia el largo plazo, el declive de la economía vallecaucana se prolongue durante los próximos años.

Este planteamiento se corrobora con los siguientes argumentos complementarios:

- El débil crecimiento del sector formal de la economía genera elevados niveles de desempleo que se agudizan con los desenganches de mano de obra ocasionados por los ajustes fiscales del sector público y la aplicación de la política de flexibilidad laboral por parte del sector privado. La tasa de desempleo muestra, en efecto, un aumento acelerado y sostenido desde 1995 que la llevó de un 13.4% en 1996 hasta un 21% en 2000. Al excluir del ingreso a un vasto sector de la población, el desempleo tiende a deteriorar la demanda regional.
- La existencia de altos niveles de desempleo, a su vez, tiende a influir negativamente sobre los salarios y, en consecuencia, sobre la demanda, como consecuencia de la existencia de un exceso de oferta de trabajo. Este fenómeno se refleja efectivamente en el comportamiento del salario real que apenas se incrementó en un 1.26% en términos reales entre 1990 y 2000.
- La pérdida de estabilidad laboral atribuible a las reformas laboral y pensional contribuye también a reducir la propensión al consumo por la necesidad de disponer de provisiones para un futuro cada vez más incierto.
- La expansión del sector informal si bien puede proveer de medios de subsistencia a grupos numerosos de población, no favorece la elevación de los niveles de consumo ni la competitividad departamental.
- La creciente desigualdad en la distribución del ingreso, tiende a reducir la demanda de los grupos que tienen mayor propensión al consumo y por consiguiente, contribuye a desacelerar el crecimiento de la economía.
- El comportamiento de los mercados departamentales después de la apertura indica que la demanda por bienes importados ha venido sustituyendo a la demanda por bienes producidos en el Departamento y en el país.

f. Agudización de los desequilibrios cualitativos y cuantitativos entre la oferta y la demanda de trabajo.

Con base en lo expuesto, no es difícil entender la tendencia a un desequilibrio de largo plazo entre una creciente oferta de trabajo, la población económicamente activa, y un débil incremento en la demanda

de trabajo que además exige una variedad de habilidades que no necesariamente corresponden a las que ofrece esa población.

Este desequilibrio en aumento no solo tiende a incrementar los niveles de desempleo abierto sino que fuerza la expansión de un sector “informal” que representaba en 1999 cerca del 38% del total de la población ocupada en la conurbación Cali-Yumbo. Se observa así una doble tendencia: mayores niveles de desempleo abierto y aumento en la participación de la ocupación informal dentro del total.

Aunque ambas tendencias se han manifestado en todo el país, ellas han sido más acentuadas en el Departamento y parecen prolongarse en el corto y aún en el mediano plazo. Entre los factores que las explican cabe mencionar los siguientes:

- La presión creciente de la población económicamente activa y la reducida capacidad del aparato productivo para absorber la fuerza de trabajo. Hay que tener en cuenta, además, que en las principales cabeceras municipales el crecimiento demográfico se ha visto acelerado por las migraciones forzadas por la situación de orden público.
- El traslado del empleo de los sectores primario y secundario hacia el sector terciario. Es así como mientras el empleo agrícola disminuyó del 10.6% al 8.7% del empleo departamental y el empleo industrial se redujo ligeramente al pasar del 19.1% al 18.7% en el mismo período, el sector de servicios personales y comunales pasó del 23.6% al 30.8% durante el mismo lapso. Tal como ya se indicó, este escaso dinamismo del empleo en los dos primeros sectores no obedece a aumentos considerables en su productividad, sino a un estancamiento más o menos generalizado de su actividad que ha limitado su capacidad de generar nuevos empleos y que ha conducido a una expansión “forzada” de la ocupación en un sector terciario en alguna forma “residual” que ofrece bajas condiciones laborales.
- Esta última constatación obliga a hacer referencia al deterioro de la calidad y estabilidad del empleo, también acentuada por la llamada flexibilización del régimen laboral. Aunque con ella se espera recuperar las utilidades de las empresas y, a través de tales utilidades, de la capacidad del aparato productivo para genera nuevos empleos, todavía no es claro que logre modificar la tendencia estructural ya señalada, mientras no exista una recuperación de la demanda interna y una expansión de la demanda externa por los productos del Departamento.
- El desfase cada vez mayor entre el perfil laboral demandado por las empresas, de una parte, y el tipo de trabajador existente y la formación impartida por el sistema educativo, de otra parte. Es así como el incremento en la demanda por trabajadores altamente calificados en sectores como la agroindustria, la bioindustria y las telecomunicaciones no encuentra personal con la formación requerida, mientras que abundan profesionales en áreas para las cuales no hay oferta de puestos de trabajo, particularmente a los niveles salariales que corresponderían a sus niveles de calificación.

En síntesis, de lo expuesto puede deducirse que si no se hace nada por cambiar las cosas en el Departamento, es muy probable que siga creciendo el desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, con graves consecuencias económicas, sociales y políticas.

B. Algunos hechos portadores de futuro

Frente al círculo vicioso de reducida demanda, baja inversión, escaso dinamismo y alto desempleo que caracteriza la situación económica actual del Departamento y a las tendencias negativas previsibles en el mediano y el largo plazo, “si las cosas siguen como van” y que conducirían a una exclusión de los

mercados internacionales y a un mayor deterioro del aparato productivo y a una creciente inequidad social, han venido surgiendo algunos hechos derivados en ocasiones del esfuerzo de los mismos vallecaucanos y en otros de las transformaciones que se viven a escala mundial, que abren nuevas perspectivas al Departamento; todos ellos implican desafíos y muchos de ellos, si se aprovechan adecuadamente, permiten avizorar un futuro promisorio para éste

Entre tales hechos se mencionan los siguientes:

- A. La llamada Cuenca del Pacífico que incluye países como Japón, segundo país del mundo en importancia económica; China el más poblado y con mayor expansión de la demanda en las últimas décadas y los llamados “tigres asiáticos” que en poco tiempo y mediante procesos espectaculares de crecimiento económico han venido a ubicarse en el grupo de países con mayor producto por habitante a escala mundial. Esta cuenca se ha convertido en el centro más dinámico de la economía mundial durante las últimas décadas y, por esta razón en el principal mercado potencial de al cual se han abierto las mayores expectativas de crecimiento de los mercados. Para Colombia, la vinculación a este nuevo centro de la actividad económica mundial le permitiría abrir nuevas fuentes de exportación y reducir su dependencia con respecto a los Estados Unidos.

El Departamento del Valle del Cauca constituye precisamente el frente colombiano que se proyecta hacia esa enorme región y que en consecuencia tiene las mayores ventajas comparativas para acceder a ella no sólo como productor sino como centro de distribución. En este sentido, la localización y algunas condiciones de la Zona Económica Especial de Exportación de Buenaventura, ZEEEB permiten perfilarla como un polo de desarrollo regional, con condiciones altamente favorables para el comercio exterior, susceptible de atraer grandes flujos de inversión nacional y extranjera, siempre y cuando logre definir acertadamente su vocación estratégica, supere sus limitaciones sociales, infraestructurales y de gestión, favorezca la competitividad departamental y mejore la articulación de las distintas subregiones vallecaucanas. Al respecto puede señalarse que este puerto presenta ventajas tales como su excelente ubicación que le permite ofrecer precios de transporte relativamente bajos a los países del Pacífico y su disponibilidad de recursos naturales -pesqueros, forestales e hídricos-, pero que también afronta desventajas como los bajos niveles de desarrollo social, la débil calificación del recurso humano y el déficit en infraestructura y cobertura de los servicios públicos.

- B. Las oportunidades ofrecidas por los nuevos procesos de integración subregional tales como el ATPA y el ALCA. El primero de ellos otorga preferencias arancelarias a Colombia en el mercado de los Estados Unidos, mientras que el segundo insertaría a Colombia en uno de los mayores mercados mundiales en 2005. Aunque estos procesos van a aumentar la exposición de la economía nacional y departamental a la competencia internacional, es indudable que también le están ofreciendo no sólo la oportunidad de nuevos mercados, sino herramientas para buscar su inserción en ellos, tales como el abaratamiento de insumos y equipos importados. De hecho, aunque el efecto neto de los referidos procesos es todavía incierto, es indudable que ellos abren nuevas perspectivas a la economía departamental, debido a sus ventajas comparativas -incluyendo la localización- si los vallecaucanos asumen seriamente su responsabilidad para aprovechar las posibilidades y contrarrestar adecuadamente las amenazas que surgen de los mismos.
- C. El creciente interés mundial por la biodiversidad, aspecto éste en que el Departamento cuenta con una inmensa ventaja comparativa. Su aprovechamiento incluye ámbitos potenciales tales como mercados verdes, servicios ambientales y bioproductos con tecnologías limpias e incluye, entre otras, formas no convencionales de comercialización que pueden ser de enorme interés nacional y regional tales como el canje de deuda por naturaleza.

- D. La aparición durante los últimos años de posibles “clusters” novedosos, con alto potencial de desarrollo para el Departamento, debido al interés que por sus productos y servicios ha venido surgiendo a escala internacional. Tal es el caso de la informática, la electrónica y las comunicaciones; de la biotecnología; de la salud y la estética y del turismo y la recreación.
- E. Los desarrollos de la infraestructura vial y portuaria que al haberse extendido por varias regiones colombianas, obligarán al Departamento a obtener altos estándares de calidad para competir por la movilización de flujos de carga, especialmente de productos destinados a la exportación.

La actual situación económica del Valle del Cauca es producto de una crisis coyuntural y de una evolución de largo plazo que confluyen para trazar un cuadro preocupante del futuro si no se hace nada para modificar las tendencias que actualmente predominan.

El diagnóstico tecnoeconómico: a manera de conclusión

Este cuadro incluye: estructuras departamentales altamente dependientes de un conjunto de productos que tienen perspectivas relativamente escasas en los mercados internacionales; estancamiento de la capacidad departamental para generar conocimiento y nuevas tecnologías; desaceleración de los niveles de inversión pública y privada; débiles procesos de diversificación y agregación de valor; altos niveles de concentración de la propiedad de la tierra, los bienes de capital y las utilidades, que generan difíciles condiciones sociales para la mayor parte de la población y que se aferran a una cultura de privilegios que pone los intereses individuales por encima de los intereses colectivos y genera recelos y tensiones que hacen difíciles los consensos para dinamizar el desarrollo departamental con el aporte de todos los vallecaucanos; creciente deterioro de las condiciones de ocupación y empleo que se traducen en pérdida de la capacidad adquisitiva de la población.

Afortunadamente no sólo es posible actuar para revertir las tendencias mencionadas, sino que existe un conjunto de hechos portadores de futuro que pueden reforzar los esfuerzos de los vallecaucanos para lograr el cambio deseado. Entre ellos se mencionan el potencial de la ZEEEB, las oportunidades abiertas por los procesos de integración subregional, el creciente interés mundial por la biodiversidad y el surgimiento de nuevos “clusters” productivos en el Departamento.

2. NUESTRA APUESTA PARA SUPERAR LOS PROBLEMAS ENUNCIADOS:

Revolución productiva con competitividad, equidad, sostenibilidad y democracia.

2.1. CONCEPTOS Y SUPUESTOS BÁSICOS

Del diagnóstico de la situación económica actual del Valle del Cauca y de la observación de las tendencias dominantes a corto, mediano y largo plazo, se desprende la urgente necesidad de transformar el escenario económico departamental, con el fin de ponerlo en capacidad de afrontar exitosamente los retos de un mundo en profunda transformación y de satisfacer así las exigencias de una sociedad que reivindica el reconocimiento y el respeto de los derechos que le competen y que le han sido expresamente reconocidos por la Constitución Colombiana de 1991. En este sentido, es preciso tener presente en todo momento que el propósito de la producción no es la competitividad *per se*, sino en cuanto instrumento para ampliar la gama de opciones de las personas, en este caso de todos los vallecaucanos, que son, en último término, los destinatarios de los beneficios de la actividad productiva.

Con tal propósito, los vallecaucanos nos hemos planteado la apuesta que acaba de enunciarse.

Para ganarla es preciso tener en cuenta que nos encontramos en un mundo en el que procesos tales como la globalización, la apertura económica y las exigencias de la competitividad son irreversibles en el mediano y el largo plazo, desde cualquier óptica que se los mire. Cabe reconocer, sin embargo, que el carácter necesario de estos procesos no impide a las naciones y aún a las regiones subnacionales dirigir la manera como ellas se proponen vincularse a ellos. En estos términos, es preciso aceptar que un departamento como el Valle del Cauca, en cabeza de todos los actores que lo integran: gobierno, actores económicos y sociedad civil, no sólo puede sino que está obligado a asumir su responsabilidad como agente de cambio para lograr la mejor inserción posible dentro de ese nuevo mundo globalizado que se ha venido consolidando a lo largo de las últimas décadas.

La manera como logre enfrentarse este desafío es crucial para el Departamento. Para entender la validez de esta afirmación, basta observar la concentración de las oportunidades de desarrollo en las regiones que logren ser más competitivas y el desfase en que caen las regiones que no logran insertarse de manera adecuada y sostenible en ese universo global. Es indudable que el Valle del Cauca debe plantearse claramente esta disyuntiva y ponerse en la ruta que ha de conducirlo a la primera de las situaciones mencionadas. Esta ruta pasa por la revolución productiva a que se refiere la apuesta citada. Una revolución que fortalezca la capacidad del Departamento para producir bienes y servicios competitivos en los mercados internacionales y para generar excedentes susceptibles de ser reinvertidos en el proceso de desarrollo regional.

La Revolución productiva

La revolución productiva que los vallecaucanos nos proponemos realizar bajo la orientación del Plan Maestro es un proceso acelerado de cambio integral en lo que producimos, es decir en el tipo de bienes y servicios que sustentan la economía; en la manera de combinar y renovar los medios de producción que utilizamos para estar acordes con los cambios tecnológicos; en el relacionamiento de los agentes económicos dentro de cada sector y en la manera como se establecen vínculos entre éstos y en la ampliación y diversificación de los mercados internos y externos hacia los cuales nos proponemos dirigir nuestros productos.

El éxito de esta revolución sería, en síntesis lograr un crecimiento económico sostenible y sólidamente articulado con los mercados internacionales que beneficiara al conjunto de la población vallecaucana.

Ahora bien, la revolución productiva no implica en manera alguna un desconocimiento de las condiciones sociales del desarrollo. De hecho, la política del Plan Maestro para hacer frente a la encrucijada de la inestabilidad, la vulnerabilidad y el estancamiento económico, será la de convertir el crecimiento en desarrollo mediante un proceso de en el que la generación de riqueza surja endógenamente de los mismos vallecaucanos, en el entendimiento que las regiones más exitosas no son necesariamente aquellas donde más se produce, sino aquellas donde la población es capaz de orientar la construcción de su propio futuro y donde ella en su conjunto es la beneficiaria de la riqueza que genera.

Por otra parte, hay absoluta claridad sobre el hecho de que sólo en la medida en que el Valle del Cauca se incorpore a la sociedad del conocimiento no sólo como receptor y, eventualmente, como transmisor de las innovaciones, sino como generador de saberes y tecnología, podrá generar este desarrollo endógeno y asumir un liderazgo efectivo y positivo en la esfera nacional y aún en el plano internacional.

Los resultados esperados de la revolución productiva son: sentar las bases de un crecimiento sostenible a largo plazo, mediante una capacidad regional endógena para llevar a cabo una gestión dinámica de sus procesos de desarrollo; generar empleo para la población regional; elevar los ingresos y, por ende, la capacidad de ahorro e inversión; transformar la capacidad exportadora de la región mediante la repotencialización de los sectores tradicionales, el impulso a los sectores emergentes y el desarrollo de nuevas actividades; hacer más equitativos los beneficios del crecimiento con el fin de lograr un verdadero desarrollo humano.

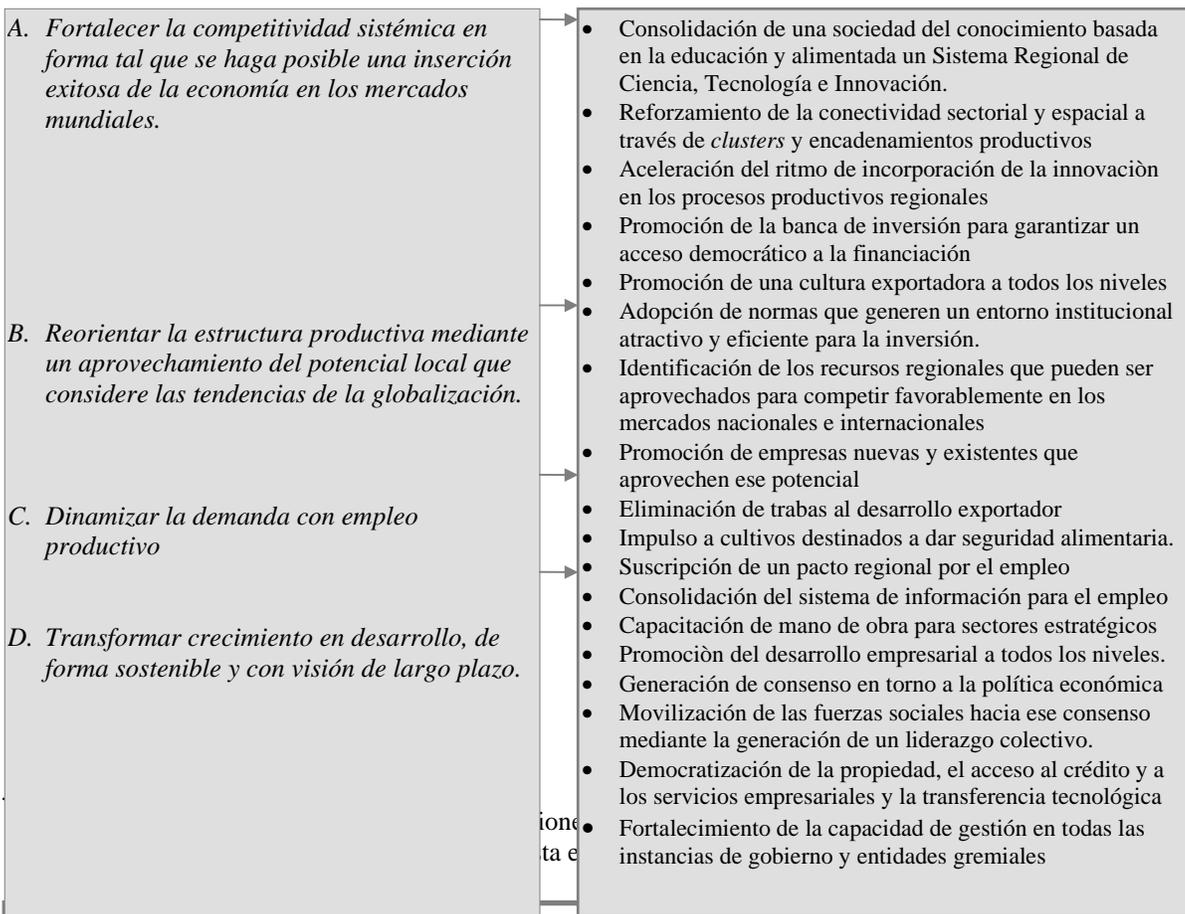
A continuación se presentan con mayor detalle los contenidos de la apuesta.

2.2. CONTENIDOS DE LA APUESTA

Ante todo, es preciso insistir en que para el Plan Maestro, la revolución productiva que se promueve y la reinserción del Departamento en la economía mundial en el marco de la globalización, no son fines en sí mismos, sino meros instrumentos para elevar la calidad de vida de todos los vallecaucanos y para aumentar las opciones de que disponen a fin de lograr su desarrollo integral, individual y colectivo. No se trata en consecuencia de dar a este desarrollo una visión puramente económica, pero sí de reconocer, de manera realista, que en el mundo actual las posibilidades de desarrollo de los vallecaucanos pasan por una inserción satisfactoria del Departamento en el proceso de globalización y que ésta sólo se logra mediante un mejoramiento sustancial de las condiciones de la actividad económica del Valle del Cauca.

La revolución productiva implica formular y adoptar un **nuevo modelo**

**QUE PERMITA
MEDIANTE**



Para desencadenar una revolución productiva en beneficio de todos los vallecaucanos es necesario diseñar e implementar un sistema regional competitivo que aproveche el potencial regional y genere empleos suficientes, mediante la innovación y la movilización de todas las fuerzas productivas del Departamento

A continuación se exponen brevemente los fundamentos y contenidos de cada una de las grandes orientaciones estratégicas y sus líneas de acción; posteriormente se plantearán las estrategias e instrumentos necesarios para convertir en realidad tales orientaciones.

A. Fortalecer la competitividad sistémica en forma tal que se haga posible una inserción exitosa de la economía en los mercados mundiales.

El concepto de competitividad sistémica

Los países y las regiones afrontan actualmente el reto de modernizarse, de innovar, con eficiencia y equidad, con el fin de lograr una inserción social y económica satisfactoria en un mundo cada vez más globalizado. Téngamos en cuenta que al hacer referencia a “los países y las regiones” estamos abandonando la idea de que el reto en cuestión afecta únicamente a la esfera interna de las empresas de producción y de servicios y estamos aceptando que las transformaciones requeridas deben afectar al conjunto de la sociedad que habita en una región o territorio dado: el desarrollo productivo sólo puede realizarse plenamente si cuenta con un entorno capaz de sustentarlo.

*La productividad sistémica comprende cuatro niveles asaber: micro, meso, macro y meta, los cuales deben ser conjugados pues cada uno comprende aspectos claves de los que depende el grado de competitividad de una región. La competitividad **micro** depende del grado de modernización e innovación de las unidades productivas para mejorar la eficiencia de sus procesos y la calidad de sus productos; la competitividad **meso** hace referencia a las condiciones de infraestructura y conectividad del territorio para facilitar la distribución de los bienes y servicios que en él se producen; la competitividad **macro** se refiere al manejo de la política macroeconómica en tanto que la competitividad **meta** corresponde a la capacidad de los actores sociales para fijar metas, implementarlas y obtenerlas dentro de una perspectiva de largo plazo.*

- a. *Consolidación de una sociedad del conocimiento basada en la educación y alimentada por un Sistema Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación.*

El logro de una competitividad sistémica en el Valle del Cauca pasa por la formación de lo que actualmente se conoce como la “sociedad del conocimiento”. Se trata de una sociedad capaz de generar conocimientos que se adapten a las condiciones del contexto de su propia realidad, de captar y adaptar conocimientos de otras procedencias y de aprovechar unos y otros en beneficio del desarrollo regional y nacional.

Una sociedad del conocimiento no se concentra exclusivamente en lo económico; a ella no es ajeno ningún campo del saber; expresado de otra manera, en ella se articulan múltiples saberes y experiencias que la proyectan hacia niveles superiores de realización individual y colectiva, no solamente en lo material sino también en lo espiritual, lo racional, lo afectivo y en todo el ámbito de la imaginación y la creación.

En esta línea y ubicado en el ámbito concreto de los retos impuestos por la globalización, el Plan Maestro es consciente de que la inserción satisfactoria del Departamento en los mercados internacionales exige que todo el proceso económico sea permeado por los planteamientos de la economía del conocimiento, en forma tal que surja un aparato productivo sólido al estar anclado en un contexto capaz de generar, adoptar, adaptar y aprovechar el conocimiento científico y tecnológico; dinámico al hacer uso de las innovaciones que de ese conocimiento se deriven y equitativo en la medida en que ofrezca oportunidades de ocupación, empleo e ingreso a una población capaz de aprovechar tales oportunidades para su beneficio individual y social.

Con base en lo anterior, es preciso acceder a calificaciones de excelencia en los programas de educación superior, tanto técnica como universitaria y en los niveles tanto de pregrado como de postgrado; promover la consolidación de redes de investigación y uso del conocimiento; impulsar la generación, adopción, difusión y aprovechamiento de “hardware” y “software” adecuados para apoyar los procesos tecnológicos y de gestión; identificar sectores de punta con alto potencial de desarrollo

debido a las condiciones específicas del Valle del Cauca, tales como la biotecnología y la bioindustria y, como condición para facilitar las acciones anteriores, implantar y desarrollar un sistema de información capaz de alimentar todos los procesos que acaban de enunciarse.

Todo lo anterior requiere el soporte de un Sistema Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación dirigido a impulsar un proceso continuo y sostenible de generación, adopción, adaptación y aprovechamiento de conocimientos aplicables a fortalecer la capacidad productiva y competitiva del Departamento.

El éxito del sistema se basa tanto en su capacidad para consolidar núcleos de generación, adopción y adaptación del conocimiento: universidades, centros tecnológicos, programas de apoyo a la innovación empresarial e investigadores, como en su eficacia para articular tales núcleos con los usuarios del conocimiento, empresas del sector productivo y otros, a través de “clusters” para las primeras¹⁰ y, en general, de cadenas de innovación y aprendizaje que hagan posible la elevación de la competitividad sistémica. Todo ello implica crear un entorno favorable al conocimiento y a su aprovechamiento en los distintos campos de la vida social y requiere una acción coherente y sostenida no sólo de las entidades públicas, sino del conjunto de las fuerzas sociales del Departamento.

En breve se tratarán con mayor detalle estos aspectos.

b. *Fortalecimiento de la conectividad sectorial y espacial a través de **clusters** y encadenamientos productivos*

La globalización, la apertura económica y la proyección la competitividad como condicionante del crecimiento a escala mundial son fenómenos relativamente nuevos que encuentran al Valle del Cauca en una situación contrastada ya que si bien existen sectores que han alcanzado altos niveles de productividad, sólo algunos de ellos tienen mercados internacionales promisorios, en tanto que el resto de las actividades conservan la mayor parte de los rasgos propios del subdesarrollo.

Ahora bien, frente a nuevo contexto, el incremento de la productividad, generalmente asociado al crecimiento de la inversión y a la gestión de nuevas tecnologías y procesos organizacionales, ya no puede seguir siendo visto como un desafío exclusivo para cada una de las unidades productivas, sino que, tal como acaba de subrayarse, tiene que ser entendido para el conjunto de las mismas, y, en tal virtud, debe trascender al conjunto de la región.

Por tal razón ha venido consolidándose una nueva aproximación a la competitividad empresarial, basada ya no en establecimientos individuales sino en cadenas productivas que reflejan las articulaciones entre tales establecimientos que, por lo demás, pueden hacer parte de sectores diferentes. Tales articulaciones pueden darse mediante relaciones “hacia atrás” (compra de insumos y factores de producción de un establecimiento a otro) y “hacia adelante” (venta de productos y servicios necesarios para la producción de otras empresas) Esta nueva perspectiva exige un abordaje diferente del problema, abordaje que hace énfasis en las articulaciones entre tales unidades y en la manera como deben promoverse las articulaciones entre ellas, teniendo en cuenta que bajo esta óptica la competitividad ha dejado de ser un problema exclusivo de cada unidad productiva considerada aisladamente, para convertirse en un asunto de interés para el conjunto de unidades productivas y de servicios que directa o indirectamente tienen relación con la producción de determinados bienes o servicios.

¹⁰ El concepto de “cluster” se explica en el literal b.inmediato.

En estas condiciones, bajo un enfoque de cadenas productivas la posibilidad de competir con éxito en los mercados mundiales depende no sólo de la competitividad de cada uno de los integrantes de la cadena, sino de la manera como ellos se articulen entre sí.

Cuando se incorpora al enfoque de cadenas productivas la dimensión territorial se llega a la noción de “cluster”, en la cual los componentes de una cadena productiva se ubican a proximidad unos de otros, lo que les permite a todos gozar de un cierto número de ventajas de localización que aumentan la eficiencia del conjunto. Las condiciones territoriales y varias de las actividades actual y potencialmente dinámicas y exportadoras del Valle del Cauca son efectivamente propicias a esta forma de organización espacial que, en consecuencia será promovida a lo largo del período del Plan Maestro de la manera como se expondrá en el numeral 3. de este documento.

C. Aceleración del ritmo de incorporación de la innovación en los procesos productivos regionales

Por innovación se entiende aquí la capacidad de generar y aplicar conocimientos que incrementen la productividad, la eficiencia o la eficacia de una empresa, organización o comunidad, y que de esta manera le hagan más fácil alcanzar sus objetivos. El objetivo de la estrategia de innovación, por su parte, es la construcción de una competitividad departamental sostenible en el mediano y largo plazo, la cual implica no solamente una apertura al cambio, sino la conformación de “organizaciones que aprenden” y que de esa manera están permanente dispuestas a adecuar sus tecnologías de producción y distribución y las características de su gestión, de acuerdo con las necesidades del mercado y su propia realidad y la del entorno departamental. El éxito de una innovación se mide por su contribución al éxito comercial y financiero de la empresa o, en sentido más amplio, al logro de los objetivos de la organización o comunidad que la adopta.

Ahora bien, el Plan Maestro utiliza el concepto de innovación tanto desde un punto de vista tecnológico como desde un ángulo social e institucional: se trata no simplemente de introducir cambios en las tecnologías productivas, sino de abordar las situaciones a través de actitudes dispuestas a acoger las transformaciones positivas en materia de cambio organizacional, manejo gerencial, aprovechamiento de oportunidades y aprendizaje a través de la interacción con el entorno. El presente Plan hace énfasis en la importancia de la innovación, enfocada desde ambas ópticas, como condición indispensable para la competitividad y, de manera más general, como palanca para promover el crecimiento y el desarrollo.

En virtud de lo expuesto, el Plan otorga prioridad al fomento de la innovación y a la promoción de la apropiación social del conocimiento, orientado el primero hacia la creación de un espíritu empresarial innovador y enfocada la segunda hacia la formación de un espíritu abierto a la producción de nuevo conocimiento y a la adopción y aplicación de conocimiento producido en otros medios; en uno y otro caso la apertura hacia el cambio le permite a las organizaciones en general y a las empresas productivas en particular, una gran flexibilidad y agilidad ante las transformaciones de su entorno. Estas dos perspectivas de la innovación se complementan por cuanto el desarrollo de la capacidad y uso del conocimiento generalmente se dan a través de un proceso de aprendizaje interactivo entre la empresa y su entorno, proceso que debe ser a la vez interactivo, crítico y creativo.

Con miras a mantener la competitividad sistémica el Plan abordará los distintos eslabones del proceso de generación, difusión, apropiación, adaptación y aplicación del conocimiento con el fin de que se conviertan en una permanente fuente de innovación particularmente para las empresas productivas del Departamento, tal como se explicará en breve.

d. *Promoción de la banca de inversión para garantizar un acceso democrático a la financiación*

Como es bien sabido, la insuficiencia de recursos financieros se ha convertido en uno de los principales cuellos de botella para el crecimiento de la producción. Con el fin de superarlo, es indispensable garantizar el acceso de los productores de diferente escala de operaciones a una banca de producción que cumpla efectivamente funciones de fomento y a fondos de capital de riesgo que le permitan a las empresas asumir iniciativas promisorias pero que presentan márgenes de incertidumbre relativamente altos. Este acceso debe ser real, fácil y democrático si se pretende que cumpla efectivamente una función de promoción de la actividad productiva y de la competitividad.

Esto implica no solamente la apertura de nuevas líneas de crédito, sino una revisión de todo el sistema de financiación del aparato productivo departamental, incluyendo la búsqueda de nuevas fuentes de recursos nacionales o internacionales, el estímulo a la inversión mediante medidas tributarias, fiscales o de otra índole y la adopción de alianzas de diversa naturaleza que involucren la aplicación de recursos financieros a fines productivos.

e. *Promoción de una cultura exportadora a todos los niveles*

El reto inmediato de la globalización desde el punto de vista económico es el acceso de la producción departamental a los mercados internacionales en condiciones de competitividad sostenible. Ahora bien, la penetración a los mercados internacionales exige no solamente una competitividad en términos de precios y calidad de los productos, sino el surgimiento de una cultura empresarial que tenga entre sus principales referentes la existencia de un mercado global dentro del cual cada empresario está llamado a ubicar sus productos. Es preciso, en todo caso, destacar que una cultura exportadora no riñe con una voluntad de atender los mercados internos, nacionales y regionales, pero que no se circunscribe a éstos en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Ya se puso de presente que el Valle del Cauca cuenta con una serie de ventajas comparativas que tienden a facilitar el acceso a los mercados mundiales. Es el caso de los atractivos de la Zona Económica Especial de Exportaciones de Buenaventura que tienden a realzar la importancia del primer puerto exportador de Colombia; la expansión de las economías de la Cuenca del Pacífico hacia las cuales se proyecta el horizonte del Departamento; la riqueza en biodiversidad que abre el campo al aprovechamiento de recursos con alto potencial de mercado en el ámbito internacional; la existencia de condiciones naturales y construídas relativamente favorables para la distribución de bienes y servicios y la existencia de una tradición exportadora, aunque restringida a algunos medios empresariales.

La cultura empresarial a que se está haciendo referencia exige la creación de condiciones de información, formación, motivación y organización que promuevan en los empresarios una actitud positiva frente a su inserción en los mercados internacionales. Para ello se requerirá un conjunto de acciones que se presentarán en el numeral 3 de este documento.

f. *Adopción de normas que generen un entorno institucional atractivo y eficiente para la inversión.*

El componente institucional es esencial dentro del propósito de fortalecer la competitividad sistémica. Su acción debe basarse en un proyecto político de construcción colectiva que, mediante una planificación integral, sistemática y prospectiva, promueva los cambios estructurales que se requieren como fundamento de un desarrollo sostenible en el mediano y el largo plazo que tenga en cuenta las exigencias del proceso de globalización en que se inserta el Departamento.

En función de ese proyecto, será necesario reorientar las acciones de la Administración Departamental y hacer los cambios de estructuras administrativas, funciones y procedimientos que faciliten esas acciones,

tal como se expone más detalladamente en el documento sobre el eje administrativo del presente Plan. Al respecto es preciso hacer dos consideraciones adicionales:

- Las transformaciones a que acaba de hacerse referencia deben tener en cuenta no solamente el funcionamiento interno de las distintas dependencias, sino su articulación con otros agentes económicos nacionales e internacionales, como corresponde a la visión sistémica del Plan.
- La reorientación y las transformaciones en cuestión deberán extenderse tanto a las administraciones municipales como a las diversas organizaciones empresariales y de la sociedad civil que directa o indirectamente confluyen a promover el crecimiento de la economía departamental.

En la Tercera Sección de este Informe se precisarán algunos aspectos de la reorientación y de las transformaciones aquí mencionadas

B. Reorientar la estructura productiva mediante un aprovechamiento del potencial local que considere las tendencias de la globalización

a. Identificación de los recursos regionales que pueden ser aprovechados para competir favorablemente en los mercados nacionales e internacionales

Esta identificación implica un conocimiento de los productos potencialmente exportables y de los mercados hacia los cuales eventualmente podrían dirigirse tales productos. Este conocimiento requiere un sistema de información adecuado y una capacidad de análisis regional que defina en que medida el potencial identificado puede ser efectivamente realizado en los mercados respectivos.

b. Promoción de empresas nuevas y existentes que aprovechen ese potencial

Para convertir en realidad el potencial exportador del departamento (hacia el exterior o hacia otras regiones colombianas) se requieren obviamente empresas capaces de producir los bienes y servicios respectivos y de distribuirlos en los mercados identificados, en condiciones competitivas de precio y calidad.

Ahora bien, dada la debilidad del aparato productivo del Departamento, para lograr ese tipo de empresas será necesario poner en marcha un sistema de fortalecimiento de las ya existentes y de promover la creación de otras nuevas, de diferentes tamaños y características, que tengan como común denominador altos estándares de competitividad. Esto requiere una estrategia específica que se presenta posteriormente.

c. Eliminación de trabas al desarrollo exportador

Tal como se indicó en los literales A.e.y A.f., la realización de la vocación exportadora del Departamento exige no solamente una cultura exportadora, sino un conjunto de cambios institucionales que faciliten las exportaciones de bienes y servicios. Estas facilidades no sólo deben evitar la multiplicación de trámites y obstáculos que desalientan esta actividad, sino adoptar instrumentos que la favorezcan tanto en la identificación de mercados potenciales, como en la gestión de los distintos procedimientos inherentes a la producción y la distribución de los bienes y servicios hacia tales mercados.

d. Impulso a cultivos destinados a dar seguridad alimentaria

Ya se hizo énfasis en que pese a su importancia, la existencia de un potencial exportador no es el único criterio que debe ser tenido en cuenta en el momento de promover la producción de determinados bienes y servicios. En particular, es necesario convertir la seguridad alimentaria en un motor del desarrollo rural y

en soporte del mejoramiento de las condiciones de vida en zonas de economía campesina caracterizadas por un atraso relativo, escasa productividad y predominio de la pobreza. Esta estrategia debe tener en cuenta el potencial de cada uno de los municipios en los que haya de aplicarse, utilizar técnicas de producción limpia y promover mejoras sustanciales en las condiciones de productividad y competitividad de las actividades respectivas.

Con tal propósito se utilizará un conjunto de instrumentos que se presentarán en breve.

C. Dinamizar la demanda con empleo productivo

El objetivo principal del eje económico del Plan Maestro es elevar las condiciones de vida de la población vallecaucana; esto requiere, necesariamente una elevación de los niveles de ocupación que se registran actualmente en el Departamento, los cuales están íntimamente ligados a la competitividad de la región en el mundo globalizado del siglo XXI y, por ende, a la capacidad de la misma para adoptar e implantar innovaciones.

a. Suscripción de un pacto regional por el empleo

La generación de ocupación productiva y el mejoramiento cualitativo de las ocupaciones que se ofrezcan constituyen desafíos que deben ser objeto de atención prioritaria por parte de todos los actores sociales. En vano se buscará un verdadero desarrollo en el Departamento si existen vastos sectores de su población que, por su calidad de desempleados, están sistemáticamente excluidos de los beneficios del crecimiento económico.

En consecuencia se considera que todos ellos deben asumir la parte de responsabilidad que les corresponde en este proceso: productores, trabajadores, sociedad civil y Estado deben comprometerse a brindar todo su empeño a convertir en realidad una estrategia dirigida a generar empleos en el Valle del Cauca. Este compromiso debe quedar consignado en un instrumento que no solamente sirva para formalizarlo, sino que se convierta en un referente de consulta necesaria en el momento de realizar las acciones dirigidas a generar nuevos empleos y a elevar la calidad de los existentes.

b. Consolidación del sistema de información para el empleo

De acuerdo con la experiencia, un sistema de información adecuado sobre la oferta y la demanda de empleos constituye uno de los mejores instrumentos para reducir el llamado “desempleo friccional”, o sea aquel que surge por razones coyunturales propias de la rotación de la fuerza de trabajo en las empresas, del retiro de las personas mayores y de la irrupción de los jóvenes en la población económicamente activa.

Es por ello que se considera indispensable a corto plazo incorporar expresamente el componente de empleo dentro de un sistema de información económica para el Departamento.

c. Capacitación de mano de obra para sectores estratégicos

La formación de capital humano es una de las condiciones básicas para el éxito de cualquier plan de naturaleza económica. Ella se logra esencialmente mediante programas de formación y entrenamiento de distinta naturaleza y a distintos niveles en aspectos tanto técnicos como de gestión de los procesos empresariales en los diferentes sectores. En estos aspectos debe incluirse hoy en día el manejo de las nuevas tecnologías de información, comunicación y sistemas.

Tales programas deben ser flexibles en forma tal que resulten permanentemente adecuados a las características de los demandantes de trabajo y a las necesidades de los oferentes. En el numeral 3 se

especificarán algunos que resultan necesarios en el momento actual para poner en marcha la estrategia del eje económico.

d. Promoción del desarrollo empresarial a todos los niveles.

Esta línea de acción tiene por objeto ampliar la capacidad de las empresas y del aparato productivo en general para dar respuestas adecuadas a las exigencias del desarrollo económico en un mundo globalizado. Ella incluye múltiples elementos, algunos de los cuales ya han sido mencionados anteriormente y que serán desarrollados con más detenimiento en el numeral 3. En resumen se trata, por una parte, de fortalecer las condiciones de información sobre mercados y tecnología, la formación de capital humano y la capacidad de gestión empresarial interna y de articulación con el mundo exterior y, por otra parte, de conformar en el Departamento un entorno propicio al desarrollo de la actividad económica.

D. Transformar crecimiento en desarrollo, de forma sostenible y con visión de largo plazo.

a. Generación de consenso y compromiso en torno a la política económica

El Plan Maestro, por definición no es el plan de una Administración Departamental, sino el Plan de una sociedad empeñada en lograr determinados propósitos para el mejoramiento de sus condiciones de bienestar individual y colectivo. Esta concepción del Plan como propósito colectivo es particularmente válida en el caso del eje tecnoeconómico, uno de los más complejos dentro de la estructura del Plan.

En efecto, en un mundo en que la mayor parte de las decisiones económicas son tomadas por los agentes del mercado y en el que la intervención del sector público en esta esfera es particularmente restringida, las posibilidades de éxito del Plan radican en gran medida en el compromiso de los agentes económicos para lograr convertir en realidad sus planteamientos. Es por ello que se subraya expresamente la necesidad no sólo de lograr un consenso en torno a los objetivos y estrategias básicas del presente eje, sino de hacer explícito el compromiso de los agentes sociales para el logro de tales objetivos y la materialización de las estrategias propuestas.

b. Movilización de las fuerzas sociales hacia ese consenso mediante la generación de un liderazgo colectivo.

Tal como ha podido apreciarse en las páginas anteriores, el desarrollo económico requiere un conjunto de condiciones que exceden ampliamente la esfera puramente económica. Entre esas condiciones está la voluntad de las fuerzas sociales de invertir no sólo sus recursos financieros sino también su esfuerzo con el fin de alcanzar el futuro al que aspira la inmensa mayoría de los vallecaucanos; naturalmente para convertir en realidad esa voluntad, se requiere un liderazgo capaz de movilizar al conjunto de tales fuerzas y orientarlo hacia los objetivos del Plan.

c. Democratización de la propiedad, la transferencia tecnológica, el acceso al crédito y a los servicios empresariales.

Los vallecaucanos se han propuesto un tipo de desarrollo no excluyente del que pueda beneficiarse toda la población. Indudablemente esto requiere una distribución más equitativa de la propiedad que comienza por un acceso ampliado al crédito, la asistencia técnica y administrativa a las empresas, particularmente a las pequeñas y medianas y el fortalecimiento de los procesos de transferencia tecnológica a este tipo de establecimientos. Será imposible pensar en un verdadero desarrollo económico regional mientras la propiedad, la tecnología, el crédito y los restantes servicios a las empresas sigan concentrados en un grupo restringido de establecimientos.

d. Fortalecimiento de la capacidad de gestión en todas las instancias de gobierno y entidades gremiales.

La proyección del Departamento hacia el desarrollo implica una elevación de la capacidad de gestión de todos los organismos y establecimientos de las esferas pública y privada con el fin de lograr los objetivos propuestos. Esto exige, entre otras, las siguientes acciones: implantación de sistemas de planeación de largo plazo en los que se incorpore de manera explícita un manejo estratégico a través del cual sea posible hacer los ajustes requeridos por la coyuntura sin perder por ello el rumbo de las acciones; una organización que facilite no sólo el trabajo de las personas vinculadas a los procesos respectivos mediante el planteamiento adecuado de estructuras administrativas, funciones y procedimientos, sino la correcta aplicación de los recursos financieros y materiales; una ejecución que cuente permanentemente con un liderazgo efectivo y una concertación armónica de los diferentes actores sociales y que sea permanentemente retroalimentada por un seguimiento estricto de las acciones y una evaluación del grado en que ellas están contribuyendo al logro de los objetivos propuestos.

3. COMO VAMOS A LOGRAR NUESTRA APUESTA EN EL CAMPO TECNOECONOMICO

El compromiso de todos los vallecaucanos para ampliar las opciones de que disponen con miras a elevar sus niveles de bienestar individual y social, se hará realidad a partir de una elevación de los niveles de crecimiento económico del Valle del Cauca, basada en la conformación de una sociedad del conocimiento capaz de aprovechar el potencial del Departamento y superar sus limitaciones y carencias.

El enunciado que acaba de presentarse puede concretarse en la siguiente forma:

Nuestra apuesta de una revolución productiva con competitividad, equidad, sostenibilidad y democracia podrá convertirse en realidad:

- A. Conformando una sociedad del conocimiento abierta al mundo y a las oportunidades de desarrollo que se ofrecen en todos los ámbitos.
- B. Transformando la estructura productiva del Departamento con el fin de que esté en capacidad de afrontar los desafíos que le ofrece un mundo globalizado
- C. Transformando en ventajas competitivas las ventajas comparativas del Valle del Cauca para insertarse en los mercados mundiales
- D. Impulsando un proceso masivo de generación de empleo mediante un programa que ponga al alcance de todos los establecimientos la tecnología, el crédito y los demás servicios necesarios para una actividad empresarial eficiente y dinámica.
- E. Fortaleciendo un liderazgo democrático en el que todos los ciudadanos encuentren un espacio para plantear sus expectativas, para contribuir a convertirlas en realidad y para exigir el cumplimiento de los compromisos que se adquirieron para tal efecto

El cuadro No. 1 muestra esquemáticamente la relación entre la apuesta del eje tecnoeconómico, las limitaciones que afronta y la forma como espera superarlas.

A continuación se analizará brevemente cada uno de los elementos que permitirán convertir en realidad nuestra apuesta.

Nuestra apuesta de una revolución productiva con competitividad, equidad, sostenibilidad y democracia podrá convertirse en realidad:

A. Conformando una sociedad del conocimiento abierta al mundo y a las oportunidades de desarrollo que se ofrecen en todos los ámbitos.

Este reto implica un proceso gigantesco tendiente a potenciar el capital humano del Departamento, o sea, a lograr que todos y todas lo(a)s vallecaucano(a)s estén en capacidad de comprender su situación en el mundo de hoy y las perspectivas que se les ofrecen y de conocer, comprender y aplicar los instrumentos de que pueden disponer para mejorar esa situación en los ámbitos económico, social, cultural, ambiental y político. Para ello se propone como principal ámbito de acción el tema de la “capacidad de generación y uso del conocimiento”.

Las acciones propuestas en este ámbito se dirigen a fortalecer, articular y modernizar el sistema regional de ciencia, tecnología e innovación y pueden organizarse en las siguientes categorías¹¹: fortalecimiento de la capacidad regional en ciencia y tecnología; formento a la innovación y a la apropiación social del conocimiento; fortalecimiento a la capacidad de gestión del conocimiento; integración del sistema regional de ciencia, tecnología e innovación y fortalecimiento de la capacidad de pensamiento estratégico y prospectivo en la región

CUADRO No. 1

LA APUESTA:

Revolución productiva con competitividad, equidad, sostenibilidad y democracia

Preguntas claves



¿Qué hacer?	¿Qué obstáculos superar?	¿Como lograrlo?
A. Fortalecer la competitividad sistémica en forma tal que se haga posible una inserción exitosa de la economía en los mercados mundiales.	a. Unos bajos niveles de competitividad frente a las condiciones de los mercados internacionales	<ul style="list-style-type: none"> Conformando una sociedad del conocimiento abierta al mundo y a las oportunidades de desarrollo que se ofrecen en todos los ámbitos.
B. Reorientar la estructura productiva mediante un aprovechamiento del potencial local que considere las tendencias de la globalización.	b. Una estructura productiva sustentada en sectores con bajas perspectivas de crecimiento.	<ul style="list-style-type: none"> Transformando la estructura productiva del Departamento para que esté en capacidad de afrontar los desafíos que le ofrece un mundo globalizado

¹¹ Téngase en cuenta que en algunas de ellas existen ya propuestas claramente definidas mientras que en otras esta definición se hará en los planes y programas de corto y mediano plazo que habrán de operativizar las orientaciones del presente Plan.

<p><i>C. Dinamizar la demanda con empleo productivo</i></p>	<p><i>c. Una demanda interna restringida</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Transformado en ventajas competitivas las ventajas comparativas del Valle del Cauca para insertarse en los mercados mundiales</i> • <i>Impulsando un proceso masivo de generación de empleo mediante un programa que ponga al alcance de todos los establecimientos la tecnología, el crédito y los demás servicios necesarios para una actividad empresarial eficiente y dinámica.</i>
<p><i>D. Transformar crecimiento en desarrollo, de forma sostenible y con visión de largo plazo.</i></p>	<p><i>d. Una concentración de la riqueza y la propiedad que genera círculos cerrados de poder.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fortaleciendo un liderazgo democrático en el que todos los ciudadanos encuentren un espacio para plantear sus expectativas, para contribuir a convertirlas en realidad y para exigir el cumplimiento de los compromisos que se adquieran para tal efecto.</i>

a. Fortalecimiento de la capacidad regional en ciencia, tecnología e innovación. Se imponen para ello las siguientes acciones:

- i. Mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación básica y media
- ii. Fortalecimiento de la educación superior y de la investigación en la universidad
- iii. Formación de recursos humanos con énfasis en los investigadores
- iv. Fortalecimiento de los programas de doctorado en las universidades de la región.
- v. Desarrollo de capacidades en las nuevas áreas de la ciencia, con el fin de aprovechar los avances de la revolución científica y tecnológica
- vi. Consolidación de grupos de investigación en las áreas más relevantes
- vii. Desarrollo y consolidación de redes de investigación y uso del conocimiento
- viii. Desarrollo de mecanismos de “apropiación social del conocimiento”
- ix. Promoción de la capacidad de pensamiento estratégico y prospectivo en la región

Todo lo anterior exige un trabajo conjunto entre los sectores educativo y empresarial, público y privado, para definir el contenido de los programas de educación que desarrollen el talento humano de los vallecaucanos, de acuerdo con las exigencias del mundo actual y las potencialidades departamentales.

b. Fomento a la innovación y a la apropiación social del conocimiento

Comprende dos tipos de acciones, dirigidas las primeras a generar un espíritu empresarial innovador y las segundas a difundir una cultura de la innovación entre el conjunto de la población vallecaucana. A continuación se especifican algunas de tales acciones.

- i. Promoción de un espíritu empresarial innovador a través de acciones como las siguientes:
 - Promoción de investigadores en tecnologías aplicadas a la innovación empresarial, a través de programas de capacitación y entrenamiento.
 - Estímulo al nacimiento y consolidación de centros de difusión activa de tecnologías adecuadas para generar innovaciones empresariales. Esto incluiría, entre otras acciones, la reestructuración de los programas del SENA para que se adecúen a la vocación productiva del Departamento y sus municipios.
 - Desarrollo de cadenas de innovación que articulen a los investigadores y centros de difusión con las cadenas y “clusters” productivos.
 - Adopción de mecanismos que faciliten la vinculación de las universidades a las cadenas mencionadas en el punto anterior y su acción como articuladoras entre la generación y transmisión del conocimiento y su uso por parte de las empresas
 - Identificación de empresas innovadoras que puedan liderar este proceso en sectores específicos y promover su acción (a través de instrumentos como v.gr.el Parque Tecnológico del Software)
 - Promoción y consolidación de una red de parques tecnológicos y temáticos, a partir de la cual sea posible difundir de manera atractiva los avances de la ciencia y la tecnología.
 - Aplicación de recursos financieros a la promoción de la innovación en las actividades productivas.
 - ii. Apertura de espacios de debate y participación ciudadana orientados a la apropiación social del conocimiento
 - Establecimiento de mecanismos de difusión de las innovaciones, tales como centros de información técnica y empresarial, integrados al Sistema Regional de Ciencia, Tecnología e Información al que se hace referencia en el literal d. a continuación.
 - Adopción de programas universitarios destinados difundir el conocimiento científico y tecnológico
 - Creación de programas de divulgación del conocimiento científico y tecnológico para ponerlo al alcance de la mayor parte de la población.
 - Definición de instrumentos que promuevan la inclusión del conocimiento científico y tecnológico en los debates de los organismos de participación ciudadana.
- c. Fortalecimiento de la capacidad de gestión del conocimiento.
- Este fortalecimiento se ha previsto a través de acciones en dos campos:
- i. Promoción de sistemas de información científica y tecnológica, integradas al Sistema Regional de Ciencia, Tecnología e Información a que se hace referencia posteriormente.
 - ii. Consolidación de redes de investigación a través de las cuales se ponga en marcha y se realice la operación de las actividades previstas en los numerales anteriores.
 - iii. Adopción de un sistema de seguimiento y evaluación permanente de los procesos, resultados, impactos y efectos de
- d. Integración del Sistema Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación

Para avanzar en esta integración se propone actuar en los siguientes aspectos:

- i. Identificación de los principales componentes del sistema: universidades departamentales, centros tecnológicos universitarios y no universitarios, servicios tecnológicos de apoyo a la producción, sistema de información tecnoeconómica, institutos de formación técnica y

tecnológica, mecanismos de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación, las zonas francas, las incubadoras de empresas y las empresas, en sí mismas fuente de conocimiento tecnológico.

- ii. Los mecanismos de articulación necesarios para la integración del sistema. En este campo, que ha venido siendo trabajado desde hace algunos años en el Departamento, pueden tenerse en cuenta aspectos tales como el establecimiento de un Centro de Desarrollo Empresarial, la creación del Centro Nacional de Productividad, la creación de zonas francas y la implantación de centros tecnológicos universitarios y no universitarios sobre distintos temas.
- iii. Los programas sectoriales que ayudan a articular los distintos elementos del sistema.
- iv. La articulación territorial de los distintos elementos del sistema tomando a Cali como centro de una *tecnópolis*, integrada además por los municipios de su área de influencia inmediata.

e. Fortalecimiento de la capacidad de pensamiento prospectivo y estratégico en la región.

Este fortalecimiento es indispensable por cuanto sólo anticipando en alguna forma el futuro es posible liderar procesos de formación, captación y difusión del conocimiento científico y tecnológico. En ausencia de esa capacidad de anticipación al futuro y de adaptación a las condiciones del presente el Departamento se verá constreñido a seguir dependiendo de decisiones externas en cuanto a las condiciones de su desarrollo y a las modalidades de su inserción en los mercados mundiales. Para lograrla se proponen, entre otras las siguientes acciones:

- i. Apoyo a la formación y desarrollo de un centro de pensamiento estratégico para el Departamento, en el cual se incorporen como variables relevantes la evolución de la demanda y la oferta de bienes y servicios y las transformaciones tecnológicas para la producción y distribución de los mismos.
 - ii. Incorporación de una lógica prospectiva en la elaboración de los planes de desarrollo territorial y sectorial.
 - iii. Establecimiento de una red de relaciones con centros de pensamiento prospectivo en diversos países con el fin de mantener permanentemente actualizada la información sobre las expectativas de evolución del mundo en general y de la economía en particular.
- f. Con miras a articular todos los elementos mencionados anteriormente, diseño de una estrategia regional para la generación, desarrollo, difusión, uso y apropiación de conocimiento, vinculando metas y acciones sectoriales que se traduzcan en una Agenda Prospectiva y en un Plan Regional de Ciencia y Tecnología.

Nuestra apuesta de una revolución productiva con competitividad, equidad, sostenibilidad y democracia podrá convertirse en realidad:

B. Transformando la estructura productiva del Departamento para que esté en capacidad de afrontar los desafíos que le ofrece un mundo globalizado

Este reto implica específicamente desencadenar la revolución productiva necesaria para encaminar la economía por la senda de una reactivación sostenible y con perspectivas favorables de inserción en los mercados nacionales e internacionales, para lo cual se llevarán a cabo, entre otras, acciones en las siguientes líneas estratégicas:

- a. La repotencialización de los sectores tradicionales tales como el azúcar y el café que han sostenido la economía vallecaucana durante varias décadas; esta repotencialización implica crearles nuevas cadenas

de agregación de valor basándose en la biotecnología y la sucroquímica, con miras a la exportación de bienes con alto valor agregado y generadores de empleo.

- b. La consolidación de actividades estratégicas o ubicadas en cadenas productivas; es el caso de la industria alimenticia o la sucroquímica articuladas con la caña de azúcar; la producción de cafés especiales, uva y ají; las industrias de papel, editoriales y artes gráficas y los servicios de software, salud y estética, entre otros. Entre las otras cadenas productivas que, en principio, tienen un potencial competitivo importante a corto plazo se mencionan las siguientes: en el marco del sector primario, las cadenas hortifrutícola, avícola, del algodón, de flores tropicales, sericultura, láctea, de pesca, forestal, de plantas aromáticas y de productos naturales; en los sectores manufacturero y de servicios, las cadenas de cuero y confecciones, metalmecánica, productos químicos y farmacéuticos, plástico, caucho, vidrio y madera, por una parte y turismo por la otra.
- c. La promoción de procesos innovadores tales como el alcohol carburante dirigido a reducir la contaminación ambiental y reactivar la actividad cañera y la transformación del café como medio para agregarle valor y aprovechar los altos precios de sus derivados en los mercados internacionales. Adicionalmente se examinarían y profundizarían las investigaciones sobre productos transgénicos con el fin de examinar la conveniencia de su introducción en la agricultura departamental.
- d. El fortalecimiento y operación eficaz de un banco departamental de proyectos que facilite las acciones a que se refiere el presente literal B.
- e. El impulso a los sectores emergentes y al desarrollo de nuevas actividades productivas. El primer componente de esta línea es esencialmente transversal: se trata de estimular el desarrollo técnico y administrativo de las pequeñas y medianas empresas y de todas las formas de economía social y solidaria que se encuentren en cualquiera de las líneas mencionadas en los literales anteriores; en particular, se buscará prepararlas para que puedan integrarse en cadenas productivas, realizar inteligencia de mercados y aplicar nuevas formas de gestión eficientes. El segundo componente implica contribuir a la identificación e implementación de nuevas actividades susceptibles de favorecer la generación de empleo productivo, producir ingresos más estables y dinámicos, estimular la inversión nacional y extranjera, arrastrar el crecimiento de otros sectores o actividades y lograr la “modernización” del llamado sector informal.
- f. La promoción de polos de desarrollo especializados ¹² en la Zona Económica Especial de Exportaciones de Buenaventura, ZEEEB, en zonas francas, parques industriales e incubadoras de empresas. El éxito de tales polos dependerá de su articulación con las cadenas productivas y “clusters” que se desarrollen en el Departamento.

Una mención especial merece la ZEEEB que por las características que tiene como principal puerto colombiano, punta de lanza del país hacia la Cuenca del Pacífico y centro de un área rica en recursos naturales con alto potencial de aprovechamiento, transformación y exportación, está llamada a convertirse en motor fundamental del desarrollo vallecaucano, siempre que logre reunir condiciones como las siguientes:

- i. Un mejoramiento sustancial en las condiciones sociales y de infraestructura, para lo cual se requiere un Plan de Desarrollo estrechamente articulado con un Plan de Ordenamiento Territorial

¹² O sea, unidades económicas que por su tamaño, sus interrelaciones y su dinamismo sean capaces de arrastrar el crecimiento de amplios sectores de la economía.

- (POT), concebidos con una visión que articule de manera integral los componentes puerto-ciudad-región y que dispongan de los recursos que corresponden a la prioridad de la ZEEEB.
- ii. Entre las acciones de mejoramiento de la infraestructura a que acaba de hacerse referencia se mencionan:
 - Un mejoramiento y permanente mantenimiento de las condiciones de navegabilidad del canal de acceso al puerto.
 - Como complemento indispensable de lo anterior, reforestación de la cuenca del río Cagua para evitar la colmatación del referido canal.
 - La generación de las condiciones para la construcción de un nuevo terminal de aguas profundas.
 - El aumento de las líneas navieras en las diferentes rutas de exportación, incluyendo cabotaje.
 - La creación de uno o varios centros de servicios empresariales que cuenten con los recursos más modernos para brindar un máximo de conectividad e información permanentemente actualizada sobre las condiciones de los mercados nacionales e internacionales.
 - iii. Un conjunto de estímulos a la localización de actividades productivas en la ciudad y su región. Estos estímulos deben tener en cuenta las condiciones de los mercados potenciales, incluyendo las que puedan resultar de una eventual vinculación del Colombia al ALCA, y la articulación de las actividades propuestas a encadenamientos productivos que permitan potenciar al máximo las posibilidades de tales actividades.
 - iv. Un mejoramiento en las condiciones de las vías de comunicación terrestre y aérea que unen al puerto y al municipio con el resto del Departamento y del país, otorgando a la rehabilitación del ferrocarril la importancia que merece.
 - v. Como complemento de lo anterior, conformación de un puerto seco de transferencia de carga y servicios de exportación.
- g. La estructuración de un sistema financiero que incluya componentes adecuados para el rodaje de la economía departamental.
- h. La realización de acciones tendientes a fortalecer la estructura espacial del Valle del Cauca que más que un simple soporte a la implantación de las actividades, constituye un factor que promueve o desestimula la localización de éstas. Este fortalecimiento incluye, entre otras, acciones en los siguientes campos:
- i. Adopción de un esquema de ordenamiento del territorio departamental que permita el aprovechamiento máximo de sus potencialidades para la promoción del desarrollo. Este esquema incluiría el desarrollo de Cali como tecnopolis de alcance nacional, la implantación del tecnopolo de Buenaventura, ZEEEB, el establecimiento de un polo comercial y de turismo en el valle geográfico del Río Cauca y la consolidación de una agropolis en la zona norte del Departamento.¹³
 - ii. Aprovechamiento de las ventajas comparativas del territorio departamental para la realización de actividades en los sectores de la producción, la distribución y la prestación de servicios especializados. Es el caso del municipio de Buenaventura y la subregión que lo rodea, ya mencionados, y de las diferentes zonas del Departamento que cuentan con un alto potencial turístico.
 - iii. Incremento en la conectividad del Departamento a través de un mejoramiento en la infraestructura vial.
 - iv. Desarrollo de los servicios básicos urbanos y rurales, también mencionado en el punto e. anterior.

¹³ Estos planteamientos se desarrollan con mayor amplitud en el documento sobre el Eje Territorial.

- v. Establecimiento de un moderno sistema de comunicaciones electrónicas que facilite la conformación de una red de intercambio tecnológico y empresarial entre los distintos centros del Departamento.
- g. La promoción de la imagen nacional e internacional del Valle del Cauca, con el fin de facilitar el acceso a los mercados y el clima de inversión.

Nuestra apuesta de una revolución productiva con competitividad, equidad, sostenibilidad y democracia podrá convertirse en realidad:

C. Transformado en ventajas competitivas las ventajas comparativas del Valle del Cauca para insertarse en los mercados mundiales

El Valle del Cauca cuenta con un conjunto de ventajas comparativas que lo ubican en una posición favorable frente a los mercados nacionales e internacionales de un cierto número de bienes y servicios. No obstante, esas ventajas sólo adquieren sentido si se aprovechan para que la producción de tales bienes y servicios pueda efectivamente competir frente a productos similares debido a sus condiciones de precio y calidad. Entre las acciones e instrumentos dirigidos a aprovechar las ventajas comparativas para producir bienes y servicios competitivos se mencionan las siguientes:

- a. Llevar a cabo las acciones previstas en los literales A. y B. anteriores
- b. Organizar un sistema de asesoría y asistencia técnica, administrativa y financiera para las pequeñas y medianas empresas y para los establecimientos de economía solidaria y campesina, que esté en capacidad de fortalecer su acción en aspectos tales como conformación de cadenas productivas o inserción a cadenas preexistentes; técnicas de producción limpia y formas institucionales que favorezcan la subsistencia de este tipo de empresas y establecimientos y, por esta vía, la democratización de la propiedad.
- c. Establecer un sistema para el estudio del potencial derivado de la biodiversidad del Valle del Cauca y su promoción en los mercados nacionales e internacionales. Este sistema debe comprender, además de los componentes que le brinden un soporte científico y tecnológico, tales como el impulso a la investigación aplicada en campos tales como salud, estética, farmacología e ingeniería de bioprocesos, centros tecnológicos para el desarrollo sostenible de actividades tales como el aprovechamiento maderero; estudios de mercado que incluyan nuevas formas de intercambio tales como los llamados “mercados verdes” y una normatividad que permita a la vez proteger la biodiversidad, amenazada por la irrupción de intereses de diversa índole que se ciernen sobre ella, defender a las comunidades tradicionales que han venido creando múltiples saberes en torno a esa biodiversidad y defender su carácter de patrimonio nacional y departamental para evitar que de los beneficios de su aprovechamiento se apropien empresas extranjeras en desmedro de los intereses departamentales.
- d. Estructurar un sistema de pre-incubadoras, incubadoras y post-incubadoras de empresas, especializadas por sectores económicos. Este sistema se aplicaría de acuerdo con las etapas del proceso de gestación de pequeñas y medianas empresas y de su articulación a cadenas productivas.
- e. Racionalizar el consumo de insumos estratégicos tales como el agua y la energía eléctrica.
- f. Crear un centro de información sobre mercados nacionales e internacionales que sirva de guía permanente a las decisiones empresariales sobre producción y comercialización, a corto, mediano y largo plazo.
- g. Optimizar la conectividad entre el Valle del Cauca y el mundo, incluyendo una reducción de los costos respectivos.

- h. Promover un programa de contratación y comercialización entre las medianas y pequeñas empresas y las grandes empresas públicas y privadas, mediante la realización de y la participación en ferias, encuentros, muestras comerciales, ruedas de negocios, boletines catálogos, salas de venta y licitaciones.
- i. Promover la creación o el fortalecimiento de los centros de acopio que se requieran para reducir los márgenes de intermediación y agilizar la manipulación y el intercambio de bienes y servicios.
- j. Impulsar un mejoramiento sustancial de las condiciones de transporte sobre todo el territorio departamental. Entre las acciones respectivas se mencionan:
 - i. Extender y rehabilitar la red de vías secundarias y terciarias del departamento, especialmente en zonas de ladera, para facilitar la entrada y salida de insumos y productos y permitir así un mejoramiento en las condiciones de la producción campesina.
 - ii. Poner en marcha el tren de cercanías de Cali, para dinamizar el intercambio y la articulación subregional.
 - iii. Construir el sistema de transporte masivo de Cali, con una fuerte participación de empresas departamentales de diseño y construcción.
- h. Realizar las acciones destinadas a fortalecer la estructura espacial de Valle del Cauca, mencionadas anteriormente.
- i. Crear una agencia de desarrollo regional con carácter multisectorial y con amplia capacidad de coordinación interinstitucional, para que oriente, promueva y de seguimiento de manera concertada y colectiva a los proyectos estratégicos, las redes productivas y las alianzas estratégicas dirigidas al logro de los propósitos del Plan.

Nuestra apuesta de una revolución productiva con competitividad, equidad, sostenibilidad y democracia podrá convertirse en realidad:

D. Impulsando un proceso masivo de generación de empleo mediante un programa que ponga al alcance de todos los establecimientos la tecnología, el crédito y los demás servicios necesarios para una actividad empresarial eficiente y dinámica.

- a. Desarrollar un sistema regional eficiente de información para el empleo. Este sistema podría incluir componentes tales como una bolsa pesquera artesanal,
- b. Combinar estrategias para proveer mano de obra productiva con un adiestramiento técnico que no implique alta cualificación a corto plazo, con medidas para avanzar en el mediano y el largo plazo en una cualificación de más alto nivel que favorezca el crecimiento de la productividad en todos los ámbitos. Esto implica una ampliación y adecuación de la oferta de programas de formación y entrenamiento del SENA para jóvenes semi-calificados, en áreas tales como internet, telefonía celular, televisión por cable, videoconferencias y procedimientos agroindustriales de producción limpia.
- c. Impulsar el desarrollo descentralizado por subregiones, de centros de educación secundaria vocacional, dotados con laboratorios, talleres y centros de prácticas que permitan desarrollar las ventajas comparativas y competitivas de la subregión, con una proyección a los mercados departamentales, nacionales e internacionales.
- d. Promover el desarrollo de la actividad productiva, conforme a lo planteado en los literales A. y B. anteriores.
- e. Impulsar la asociatividad entre los trabajadores del llamado “sector informal” y satisfacer sus requerimientos de capacitación y asesoría tanto en lo administrativo -incluyendo, por ejemplo- lo relativo a la seguridad social-, como en lo tocante a técnicas de producción, abastecimiento de

insumos, comercialización de productos y realización de alianzas estratégicas. En este aspecto, es posible implementar iniciativas novedosas tales como la conformación de cadenas conformadas por trabajadores y empresas informales que compartan los mismos oficios y artes, para que se orienten a prestar servicios a otras empresas y hogares del Departamento.

- f. Brindar a quienes se ocupan en actividades callejeras, espacios adecuados para que puedan trabajar honradamente, sin interferir con las actividades propias del espacio público.
- g. Adoptar una estrategia de seguridad alimentaria a lo largo y ancho del Departamento, que incluya la implementación y consolidación de programas de agricultura urbana que constituyan, a su vez, una opción de ocupación productiva.
- h. Exaltar el patrimonio cultural y natural -incluyendo el paisajístico- del Valle del Cauca, para impulsar el turismo agroecológico y cultural.

Nuestra apuesta de una revolución productiva con competitividad, equidad, sostenibilidad y democracia podrá convertirse en realidad:

E. Fortaleciendo un liderazgo democrático en el que todos los ciudadanos encuentren un espacio para plantear sus expectativas, para contribuir a convertirlas en realidad y para exigir el cumplimiento de los compromisos que se adquieran para tal efecto.

- a. Generar un liderazgo colectivo capaz de velar por el cumplimiento del proyecto de región propuesto por los vallecaucanos a través del presente Plan, dentro del respeto a los intereses colectivos o públicos, a todo lo largo del proceso de desarrollo económico y técnico aquí previsto.
- b. Consolidar la alianza entre el gobierno departamental, los gremios y la academia para conformar nodos de pensamiento estratégico por subregiones, que permitan retroalimentar y dar continuidad al pensamiento prospectivo y velar por el cumplimiento de la visión compartida de futuro, articulando las subregiones y sintonizando las actividades nuevas con las tradicionales.
- c. Garantizar el papel de la Administración Departamental como promotora, orientadora y garante del ejercicio eficiente de ese liderazgo colectivo.
- d. Implementar una política económica regional que genere consenso, promueva la articulación subregional y la participación departamental en la toma de las decisiones nacionales.
- e. Diseñar y poner en práctica una política de sinergia interinstitucional e intergremial apta para reconstruir el tejido empresarial, fomentar la asociatividad y el desarrollo de la economía solidaria. Esta política podría llevarse a cabo mediante alianzas estratégicas entre los sectores público y privado, sobre la base de unos roles previamente definidos que les permitan coordinar esfuerzos y promover un portafolio de proyectos estratégicos dentro del respeto al interés general.
- f. Ampliar y fortalecer los programas de apoyo a la asociatividad, en materia de transferencia tecnológica, asistencia y asesoría técnica y administrativa, crédito y comercialización, con el fin de impulsar el acceso a la propiedad y la generación y distribución equitativa de ingresos en beneficio de amplios sectores de la población.
- g. Consolidar en las esferas pública y privada y en los distintos niveles de las respectivas administraciones, formas de pensamiento e instrumentos que permitan concebir las acciones y llevarlas a cabo de manera estratégica en un marco de desarrollo regional de largo plazo.
- h. Promover el fortalecimiento de las administraciones municipales en aspectos tanto técnicos como administrativos y financieros, siempre dentro del propósito de que sean copartícipes de la realización de las acciones y del logro de los objetivos del presente Plan que ha sido construido gracias a su estrecha participación.

A MANERA DE CONCLUSION

La Gobernación del Valle del Cauca, a través de la Secretaría de Planeación Departamental, ha venido liderando el proceso de elaboración del Plan Maestro, mediante una serie de consultas con diversos actores sociales. Los resultados de estas consultas, la mayor parte de cuyos planteamientos en materia de desarrollo tecno-económico han quedado consignados en este documento, le han permitido plantear un conjunto de análisis, hipótesis y propuestas sobre la realidad de este desarrollo y las líneas de acción tendientes a convertirlo en realidad. Estos análisis, hipótesis y propuestas siguen estando sometidas a consideración de los distintos sectores sociales, cuyas críticas y sugerencias son, en consecuencia, bienvenidas en todo momento. Recordemos, en efecto, que nuestra responsabilidad no se agota con la emisión del documento del Plan Maestro, sino que hace parte de nuestro compromiso como ciudadanos, por una parte, y que, por otra parte, este documento es una guía siempre inacabada, siempre susceptible de ser mejorada con nuestras contribuciones, a través de un proceso de participación permanente, y debe estar en capacidad de adecuarse a las necesidades de cada uno de los momentos por los que transite nuestra sociedad desde ahora hasta el año 2015

GOBERNACION DEL VALLE DEL CAUCA

Plan Maestro del Valle del Cauca 2002 - 2015

UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

EJE POLITICO-INSTITUCIONAL

***“RECUPERAR LA GOBERNABILIDAD, ELEVAR LA
CAPACIDAD SOCIAL PARA LA DEMOCRACIA Y
FORTALECER LAS INSTITUCIONES”***

**GERMAN VILLEGAS VILLEGAS
GOBERNADOR**

*UN GRAN PACTO SOCIAL PARA CONSTRUIR FUTURO Y
SOCIEDAD*

**PLAN MAESTRO PARA EL DESARROLLO
INTEGRAL, SOSTENIBLE Y PROSPECTIVO DEL
VALLE DEL CAUCA AL 2015**

EJE POLITICO-INSTITUCIONAL

**“Recuperar la gobernabilidad, elevar la capacidad
social para la democracia y fortalecer las
instituciones”**

Cali, septiembre de 2003

LA GRAN APUESTA DEL VALLE DEL CAUCA

Desarrollando el objetivo central que esperamos lograr, **“generar condiciones para el desarrollo humano sostenible y equitativo”**, la apuesta que los vallecaucanos y vallecaucanas nos hemos propuesto puede formularse así:

“Convertir en realidad un nuevo modelo de desarrollo que solucione situaciones de exclusión social y de pobreza, que genere condiciones para aprovechar la situación geoestratégica para el comercio internacional y la biodiversidad, que reactive la economía para orientarla por un sendero de crecimiento y desarrollo sostenible, de competitividad y de democratización de la propiedad. Un modelo que afiance los valores culturales y promueva la riqueza ambiental; que potencie, articule y dinamice el territorio para que funcione como un sistema de ciudades, que propicie una gerencia pública eficaz y de unidad regional, que genere políticas públicas regionales, y que fortalezca la capacidad de investigación, innovación de desarrollo de tecnologías que sirvan de base para la construcción de una renovación social basada en el conocimiento”.

PRESENTACION

En cumplimiento de su mandato y conforme a lo dispuesto en el actual Plan de Desarrollo Departamental para “fortalecer la planificación con visión de largo plazo, la construcción de región y el desarrollo territorial integral, integrado, prospectivo y sostenible”¹⁴, la Gobernación ha tomado la iniciativa de convocar a todas las fuerzas sociales del Departamento a la elaboración de un Plan Maestro dirigido a orientar el desarrollo integral y sostenible del Valle del Cauca, con horizonte al año 2015.

Este Plan debe hacer explícitos nuestros propósitos, los caminos para llegar a ellos, los instrumentos para recorrerlos y los compromisos de todos para que en aquel año, nuestra sociedad se encuentre mucho más cerca que ahora de esa imagen ideal que nos proponemos alcanzar. En este sentido, el Plan Maestro ha de convertirse en una guía para avanzar con seguridad hacia el desarrollo de nuestra sociedad.

La elaboración del Plan Maestro es el primer paso en la gestión dirigida al logro de los objetivos que definamos como sociedad. Este Plan habrá de guiar las acciones tendientes hacia esos objetivos desde ahora hasta el año 2015, razón por la cual resulta esencial que recoja adecuadamente nuestras necesidades, potencialidades y aspiraciones.

El Plan Maestro ha de ser un proyecto construido socialmente, que confiera al Valle del Cauca un gran proyecto político, o sea un propósito colectivo capaz de movilizar la inteligencia, la voluntad y la acción de sus habitantes, con miras a la construcción de un futuro mejor para todos.

¹⁴ Plan de Desarrollo 2001-2003, Quinto Objetivo General

1. ANTECEDENTES

Dentro de la concepción democrática y humanista que ha venido imponiéndose en el mundo a lo largo de los tres últimos siglos, el aparato estatal, o sea, el conjunto de las entidades públicas de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, constituye el instrumento fundamental para no sólo para garantizar que se adopten y se ejecuten las orientaciones de la mayoría, sin desconocer por ello los derechos de la minoría, sino para asegurar el imperio de la Ley, o sea la prevalencia de ésta sobre la voluntad de los gobernantes o los intereses indebidos de cualquier persona.

Se desprende de lo anterior que la solidez institucional es condición indispensable para garantizar que los procesos sociales, económicos, territoriales y políticos se orienten efectivamente hacia un desarrollo que amplíe las oportunidades, capacidades y opciones de las personas, en este caso de los vallecaucanos, y para brindar la certeza de que esta ampliación les permitirá mejorar las posibilidades para realizarse como individuos y como miembros de una sociedad.

A partir de los años 80 del siglo pasado se inicia en Colombia un gran proceso de transformación del Estado y de los entes territoriales, dejando atrás el Estado centralista y avanzando hacia un modelo de Estado descentralizado en el que se realzan la autonomía y las atribuciones de los departamentos y, particularmente de los municipios, en el manejo de los asuntos del Estado. Este modelo se ha venido materializando mediante la transferencia progresiva de responsabilidades, funciones y recursos a las referidas entidades territoriales, transferencia que les ha permitido asumir de manera creciente la orientación de los procesos de desarrollo en los ámbitos de su competencia, de asumir en ellos la prestación de los servicios públicos y sociales y de administrar directamente una proporción cada vez mayor de los recursos asignados para el ejercicio de la gestión pública.

Dentro de este modelo, el Departamento pasa a ser el ente mediador entre la Nación y el Municipio, como promotor del desarrollo regional y facilitador del proceso de descentralización. En tal virtud el Departamento del Valle del Cauca ha asumido la tarea que constitucionalmente le compete de liderar los procesos del desarrollo regional en una época particularmente difícil debido a la confluencia de tres factores altamente negativos en la vida departamental: la irrupción del narcotráfico en diversas esferas de la sociedad vallecaucana y la encarnizada lucha posterior contra este flagelo; la extensión de la violencia armada de grupos irregulares sobre vastas áreas del territorio nacional, incluyendo algunas zonas del Departamento, y la recesión económica que desencadenó en algunos casos y profundizó en otros la crisis financiera de las entidades públicas, acentuando sus limitaciones para cumplir eficazmente con los propósitos para los que fueron creadas.

No es pues de extrañar que los procesos de desarrollo y mejoramiento de las condiciones sociales y económicas del Valle del Cauca durante varias décadas se hubieran interrumpido bruscamente¹⁵ y que esta situación haya deteriorado la confianza de la población no sólo en quienes con ella comparten el presente sino en la construcción misma del futuro, incluyendo las instituciones a que se refiere el presente documento.

1.1. LA SITUACION ACTUAL

El problema:
Crisis de Gobernabilidad y desestabilización institucional en los entes territoriales del Valle del Cauca

La gobernabilidad ha de ser entendida como un proceso de interacción permanente y continuo entre el aparato estatal, el sistema político y la ciudadanía. Esta última es la que de manera organizada o individual, garantiza y profundiza los procesos de legitimación o deslegitimación del poder político y afianza o cuestiona el papel que están llamadas a jugar las instituciones gubernamentales en cumplimiento de los fines del Estado. La gobernabilidad, en consecuencia, no resulta de un proceso puramente técnico sino de una interacción permanente de carácter político entre quien gobierna y sus gobernados.

Entendida en estos términos, el logro de altos niveles de gobernabilidad es resultado de tres factores: un buen gobierno o sea un proceso adecuado de toma de decisiones sobre alternativas de sociedad y caminos para convertirlas en realidad, una buena gestión o sea un proceso permanente de dirección de las acciones tendientes a recorrer efectivamente los caminos conducentes a la alternativa de sociedad seleccionada y una amplia percepción de que el gobierno y la gestión responden efectivamente a las necesidades y expectativas de la población por lo cual merecen no sólo el apoyo sino el compromiso directo de la ciudadanía.

GOBERNABILIDAD:
Capacidad que tiene el sistema gubernamental de lograr sus metas programáticas y, al mismo tiempo, de garantizar el acatamiento del ejercicio del poder por parte de los ciudadanos
 (Michel Foucault en “Tecnologías del yo y otros textos afines”, 1990)

¹⁵ Tal como se pone de presente en los documentos relativos a los ejes social, técnico-económico y territorial del presente Plan Maestro

La gobernabilidad del Departamento y el funcionamiento de sus instituciones públicas se han venido degradando durante los últimos años. Prueba de ello son no solamente la extensión y profundización de distintos tipos de violencia sobre el territorio departamental y la creciente apatía y aún el rechazo de los ciudadanos frente a las iniciativas gubernamentales tendientes a dar solución a los crecientes problemas que afectan distintos sectores de la sociedad, la economía y la política, sino la generalización de las dificultades financieras y administrativas en entidades departamentales y municipales que hacia finales de los años 80 eran paradigmas nacionales de calidad y eficiencia.

Ahora bien, resulta paradójico, hasta cierto punto, que este proceso se haya dado en un período en que se ha venido acelerando y profundizando de manera relativamente consistente un proceso de descentralización impulsado desde mediados de los años 80, que ha implicado una transferencia progresiva de responsabilidades, funciones y recursos a las unidades territoriales. Aunque el carácter de esta descentralización ha sido más municipalista que departamentalista y aunque muchos de los fenómenos que han conducido al deterioro de la situación se derivan más de condiciones del orden nacional que de factores principalmente dependientes de la situación del Valle del Cauca o de sus municipios, es indudable que ha aumentado la percepción de que el Departamento es altamente responsable de los procesos que se están llevando a cabo en su territorio y que esta percepción, en un período de crisis, tiende a reducir la credibilidad de las instituciones departamentales.

Al examinar los procesos en cuestión y las condiciones de gobernabilidad que directa o indirectamente se han derivado de ellos, es posible identificar dos tipos de causas que han venido incidiendo en el deterioro de esa gobernabilidad: la crisis de legitimidad del sistema político y el deterioro institucional causado por la insuficiente articulación entre las entidades, la baja gestión gerencial y el deterioro de las finanzas territoriales. A continuación se hará una breve referencia a cada una de estas causas.

A. Crisis de legitimidad del sistema político

a. Las condiciones de la gobernabilidad

La gobernabilidad supone una forma de convivencia y consenso en la que los diferentes actores políticos, económicos y sociales desempeñan una función fundamental para construir un proyecto de sociedad, de Estado, de Departamento y de Municipio. Ella exige no solamente que se entienda claramente la importancia de lo público como “aquello que es de todos y que a todos afecta”, sino que existan unas bases de confianza que permitan a los distintos sectores sociales aunar sus esfuerzos para la construcción de ese proyecto colectivo.

Desafortunadamente ambas condiciones sufren severas limitaciones en Colombia y particularmente en el Valle del Cauca. En primer lugar, lo público es visto más como lo que no es de nadie que como lo que es de todos, percepción que tiende a favorecer la ligereza y aún la indelicadeza en el manejo de lo público. En segundo lugar, las difíciles experiencias vividas durante la década de los noventa, erosionaron la confianza de los vallecaucanos, no sólo con respecto a sus conciudadanos y a las instituciones y organizaciones públicas llamadas a liderar y facilitar los procesos de construcción de sociedad y futuro, sino aún con respecto a sí mismos, lo que hizo imposible durante varios años la formación de un consenso en torno al futuro del Departamento y a las acciones requeridas para convertirlo en realidad.

Este deterioro de la confianza, base de lo que actualmente tiende a conocerse como “capital social”, ha venido erosionando la legitimidad del sistema político y, en especial, de los partidos y de quienes, elegidos en nombre de éstos, están llamados a articular las preferencias de los electores con las decisiones de gobierno¹⁶. Solamente en los últimos años han comenzado a recuperarse la autoestima y la confianza, recuperación que ha permitido la formulación de una imagen hacia cuya realización en el año 2015 se ha invitado a todos los actores sociales del Departamento.

Es posible sostener entonces que las condiciones del departamento han sido poco propicias para el fortalecimiento de la gobernabilidad

b. Gobernabilidad y legitimidad del sistema político en el Departamento del Valle del Cauca.

La Gobernabilidad exige un sistema político que cuente con la confianza de la población en la medida en que considere que le permite transmitir adecuadamente sus expectativas y propuestas. En otras palabras, requiere un sistema político que cuente con legitimidad. Este sistema incluye tanto los procedimientos a través de los cuales la población elige a

¹⁶ El análisis reciente más completo sobre capital social en Colombia ha sido el realizado por Sudarsky, John, “El Capital Social de Colombia”, Departamento Nacional de Planeación, Imprenta Nacional, Bogotá, 2001. En este estudio, el departamento del Valle del Cauca aparece regularmente con indicadores de capital social inferiores al promedio nacional que ocupa por lo demás un nivel bastante bajo en el contexto internacional.

sus representantes en las distintas instancias del sector público, como el conjunto de instituciones a través de las cuales ellos ejercen sus compromisos con la ciudadanía y el ejercicio mismo de estos compromisos. En este sentido, tanto los partidos políticos como las entidades públicas juegan un papel esencial, los primeros como promotores de ideas que en su opinión deben orientar los procesos de construcción del futuro y las segundas como instrumentos para concretar esas ideas y facilitar la vinculación de la ciudadanía a los procesos respectivos.

Ahora bien, al examinar el funcionamiento de ese sistema se encuentra que durante los últimos decenios ha venido perdiendo aceleradamente su legitimidad frente a los vallecaucanos. Sin entrar en detalles sobre la acción institucional que será objeto de los literales B. a D. de este numeral, es posible señalar entre las manifestaciones de esta pérdida se cuentan las siguientes:

- i. La crisis de los partidos políticos tradicionales que incapaces de encontrar respuestas adecuadas a las demandas sociales han tendido a convertirse cada vez más en maquinarias electorales desprovistas de verdaderos contenidos y programas. Esta crisis se manifiesta en aspectos tales como:
 - La fragmentación de los partidos políticos, hasta extremos superiores a los de cualquiera de las otras regiones del país. Esta fragmentación se explica tanto por la insatisfacción que generan en los electores las propuestas “oficiales” de tales partidos, como por la búsqueda egoísta de beneficios electorales por parte de quienes se dedican a la actividad política.
 - El creciente número de derrotas electorales de los candidatos oficiales de los respectivos partidos.
 - La votación decreciente de los mismos
 - Los altos niveles de abstención electoral, derivados del escaso atractivo de los programas y de los candidatos.
 - La escasa renovación de los liderazgos políticos
- ii. La inestabilidad y debilidad ideológica y programática de los nuevos partidos y movimientos políticos que, generalmente, subsisten apenas durante el período de una o dos campañas electorales
- iii. La proporción relativamente baja de representantes, diputados y concejales que hacen tránsito de un período a otro en las corporaciones para las que han sido elegidos, lo que refleja el deterioro de la confianza que en ellos tienen los electores
- iv. En otro ámbito, los bajos niveles de participación social en los espacios abiertos para que los habitantes expresen sus puntos de vista y formulen sus recomendaciones para la acción de las entidades departamentales y municipales.

c. Causas de la creciente desconfianza hacia el sistema político y de su consiguiente pérdida de legitimidad.

Entre las causas de la creciente desconfianza de la sociedad hacia el sistema político pueden mencionarse las siguientes:

- i. La corrupción, entendida como el uso indebido de los recursos o los cargos públicos para obtener beneficios privados. Este fenómeno, que ha crecido aceleradamente en los años recientes en todo el país como consecuencia, en gran medida de la difusión de la cultura del enriquecimiento rápido y de la pérdida de sentido de lo público, ha sido particularmente grave en el Departamento¹⁷ por la nefasta influencia de los grupos de narcotraficantes que establecieron su sede en el Valle del Cauca y que lograron un alto grado de infiltración entre los políticos departamentales¹⁸. Evidentemente, mal puede pedirse que la gente brinde su confianza a entidades cuyos dirigentes no sólo irrespetan sistemáticamente la Ley que han sido llamados a defender, sino que hacen uso indebido de los recursos que se les ha confiado para beneficio de la colectividad.
- ii. El clientelismo, consistente en arreglos entre la persona elegida para un determinado cargo y un ciudadano o un grupo que constituyen sus “clientes”, a través de los cuales el elegido paga a éstos ciertos apoyos políticos de tipo electoral o de otra naturaleza con “favores” financiados con recursos públicos. En esta forma, el interés colectivo se “privatiza” en beneficio de quienes favorecen a la persona elegida que brinda sus “favores” y si bien no es extraño que los recursos se dirijan efectivamente a obras que favorecen a grupos de población más o menos amplios, los criterios de selección no son la necesidad o prioridad de las obras, sino el hecho de que ellas satisfacen las demandas de personas o grupos que a su vez han prestado algún servicio al político clientelista. Este tipo de prácticas no solamente ha persistido durante largo tiempo en el Departamento, sino que se ha venido acentuando durante los últimos años, en parte como consecuencia de las mayores restricciones financieras del sector público, lo que, lógicamente, tiende a erosionar la confianza de quienes esperan que las decisiones se tomen en función de criterios de beneficio social y no de retribución a servicios recibidos por quienes toman tales decisiones.
- iii. La pérdida de liderazgo de los partidos políticos por su carencia de posiciones ideológicas y programáticas sólidas, coherentes y realistas que le permitan a la población identificarse con ellas y apoyarlas en las urnas. Un examen de sus planteamientos pone de presente que en la mayoría de los casos obedecen más a

¹⁷ Tal como se ha hecho evidente en las crisis de varias entidades departamentales y municipales.

¹⁸ Tal como se puso de manifiesto en el proceso jurídico-político conocido coloquialmente como el “proceso 8000”.

razones coyunturales, en ocasiones de pura mecánica electoral, que a convicciones expresadas de manera articulada, sistemática y con visión de largo plazo. Esto ha permitido no sólo la proliferación de divisiones en el interior de tales partidos, sino el surgimiento de numerosos movimientos de carácter más electoral que político, que tienden a reproducir las limitaciones de los partidos tradicionales más que a superarlas y cuya vida por lo general ha sido efímera. En cualquier caso, es evidente una falta de respuesta de los partidos políticos a las realidades departamentales.

- iv. El mal ejercicio de la política: manipulación de los procesos electorales que va desde la frecuente selección a los cargos electivos de aspirantes poco representativos del sentir de la población, pasando por el ejercicio anárquico de sus responsabilidades en ausencia de directrices claras que regulen su acción, hasta la ruptura casi total entre los representantes y sus representados en forma tal que estos últimos carecen de instrumentos para ejercer cualquier control sobre las acciones de los primeros.
- v. La débil respuesta institucional a las demandas de la población. Aunque la acción de las instituciones será objeto de un breve análisis en los literales B. a D., es pertinente señalar desde ahora que por razones que se enunciarán en estos literales, la acción de las instituciones nacionales y especialmente departamentales y municipales en el Valle del Cauca, ha distado mucho de responder a las necesidades y expectativas de la gran mayoría de la población lo que, necesariamente, se traduce en una merma de credibilidad frente a tales instituciones y al sistema político en general.

d. Otras causas de la pérdida de gobernabilidad en el Departamento

Además de los factores que acaban de exponerse, existen otros que están incidiendo sobre la pérdida de gobernabilidad en el Valle del Cauca; algunos de ellos son propios de la cultura política departamental: la pérdida de sentido de lo público, mientras otros surgen de factores sobre los cuales el Departamento tiene escaso control como la profundización del conflicto armado. A continuación se hace una breve referencia a algunos de tales factores.

- i. La pérdida de sentido de lo público. Ya se indicó la tendencia de gran parte de la población a considerar que lo público es algo que le es ajeno y con respecto a lo cual no tiene mayores responsabilidades. Una actitud como esta gravita, sin lugar a dudas de manera negativa sobre las condiciones de gobernabilidad, en la medida en que desalienta la movilización de la población frente a los retos de diversa índole que debe afrontar el Departamento en el corto, el mediano y el largo plazo. De esta manera se tiende a pensar que sólo las instituciones son responsables de lo que ocurra en su territorio y cualquier dificultad en vez de generar solidaridad para superarla incrementa el rechazo y reduce, por ende, la gobernabilidad.

- ii. La profundización del conflicto armado que hasta hace cerca de diez años era relativamente marginal en el Departamento y que actualmente, como consecuencia de la implantación de grupos guerrilleros y paramilitares en distintos municipios, constituye un factor importante de perturbación en términos de muertes, secuestros, extorsiones y desplazamientos forzosos que tienen como efectos indirectos tanto el freno a la actividad económica y la fuga de capitales, como el escepticismo sobre la eficacia de la acción gubernamental. Hay que tener en cuenta, sin embargo que en lo relativo al manejo de las causas y manifestaciones directas del problema, las funciones de la Gobernación del Valle del Cauca son limitadas ya que a los gobiernos departamentales y locales les compete la implementación y no el trazado de las políticas públicas de seguridad; por el contrario ellos si están llamados a asumir liderazgo en el manejo de las consecuencias del conflicto en aspectos tales como la atención a los desplazados por la violencia y la promoción de la imagen del Departamento para atraer las inversiones que permitan reactivar la economía.
- iii. Los bajos niveles de convivencia, que en alguna medida tienden a ser agudizados por el conflicto armado aunque no son provocados exclusivamente por él, y que se traducen en formas de violencia social que irrumpen en el ámbito familiar, en los conflictos entre pandillas y en la delincuencia común, esta última todavía permeada por el narcotráfico. En este campo, a diferencia de lo anterior, la mayor parte de las soluciones posibles son de competencia directa de los gobiernos departamental y municipal.
- iv. La crisis económica nacional, agudizada en el Valle del Cauca por el combate contra las distintas expresiones del narcotráfico, como consecuencia de la cual se han acentuado gravemente los problemas de desempleo, pobreza, miseria y exclusión. Esta crisis que tal como se verá en breve ha afectado directamente el funcionamiento de las entidades públicas departamentales, tiende también a aumentar el descontento de la población y conduce al señalamiento, a veces injusto, de las entidades departamentales como responsables del deterioro en las condiciones de vida de la población.

Cada uno de los factores que acaban de mencionarse basta por sí mismo para poner en tela de juicio la legitimidad del sistema político; naturalmente, el problema se agrava cuando todos ellos confluyen y tienden a reforzarse mutuamente, como ha sido el caso en el Valle del Cauca durante los últimos años.

B. Deterioro institucional

Tal como ya se mencionó, el Departamento del Valle del Cauca fue durante varias décadas considerado como un modelo de organización y funcionamiento administrativo en el contexto colombiano. Sin embargo, el desmejoramiento de las condiciones económicas y sociales se extendió al ámbito de la gestión institucional hasta el punto de que municipios como Cali se vieron obligados a acudir al apoyo del Gobierno Nacional mediante mecanismos de emergencia.

En el caso del Departamento, la actual Administración ha venido adoptando con relativo éxito un conjunto de medidas tendientes a revertir el proceso de pérdida de capacidad de gestión institucional que ha sido atribuido a tres causas principales: la insuficiente articulación institucional, la baja gestión gerencial y el deterioro de las finanzas públicas. A continuación se hará una breve referencia a cada una de ellas.

a. Insuficiente articulación institucional

Esta insuficiencia puede atribuirse a factores como los siguientes:

- i. Un avance insuficiente de la descentralización que no ha permitido la definición de políticas por parte de las entidades territoriales. En esta forma, las orientaciones vienen “amarradas” desde el nivel central y fragmentadas ya por sectores, y no generan procesos de concertación ya que las entidades departamentales carecen de autonomía para tomar decisiones en ámbitos que son de su responsabilidad.
- ii. Una visión excesivamente cerrada de muchas entidades, que las lleva a focalizarse exclusivamente en los asuntos de su competencia, dejando de lado su sentido de pertenencia a la Administración Pública en su conjunto.
- iii. Una planificación desarticulada entre los distintos niveles del Estado, a pesar de existir la Ley del Plan que pretende integrar los procesos de planificación de las diversas instituciones. Se observa en la práctica que los planes de desarrollo municipal, lejos de enmarcarse estratégicamente en los planes nacional y departamental, se concentran exclusivamente en el plano local y se ubican al margen de las políticas de orden superior.
- iv. Altos niveles de desconfianza interinstitucional que afectan tanto las relaciones entre entidades de distintos niveles territoriales como entre entidades de carácter puramente departamental. Esta desconfianza puede atribuirse a factores tales como los riesgos de corrupción, los celos entre entidades y las limitaciones técnicas que las conducen a trabajar aisladamente para evitar críticas que no están en capacidad de resolver.
- v. Una frecuente incidencia de actitudes individualistas por parte de algunos funcionarios que impiden una convergencia de esfuerzos sinérgica entre las distintas

instituciones y que conducen más bien a la dispersión y a la desarticulación de las acciones en campos de interés común.

- vi. Otros factores señalados en las consultas ciudadanas fueron, entre otros, la falta de integralidad en la visión de la mayor parte de los gobernantes y directivos de las entidades; los deficientes sistemas de comunicación e información entre las entidades públicas y entre éstas y las privadas; el marcado carácter sectorial de los planes y de su ejecución; la generalización de un sentido mal entendido de la competencia y, en el caso de las empresas públicas, de la rentabilidad en la prestación de los servicios a su cargo y la falta de concertación y cooperación entre los actores locales con miras a promover el desarrollo departamental

b. Baja gestión gerencial

Pese a los grandes esfuerzos que vienen adelantándose por parte del Departamento y de sus municipios para implementar reformas administrativas que permitan llevar a cabo una gestión más eficiente y eficaz, es indudable que la gestión no es aún la que se requiere para promover efectivamente el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Entre los factores que explican esta característica se mencionan los siguientes:

- i. La normatividad excesiva, rígida e inadecuada que afecta a un número considerable de instituciones departamentales.
- ii. Las limitaciones de calificación de los recursos humanos del Departamento, debido en parte al clientelismo que todavía domina en muchas dependencias, por encima de las necesidades reales del servicio. Estas limitaciones se acentúan por la falta de recursos para adelantar programas de capacitación oportunos y suficientes.
- iii. El uso de tecnologías relativamente atrasadas debido a la insuficiencia de los recursos para acceder a instrumentos que faciliten procesos más eficientes.
- iv. La ausencia de un sistema de información articulado con los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades a cargo de las distintas entidades, que permita tomar oportunamente las decisiones pertinentes en materia de gobierno y gestión, que promueva la participación de la ciudadanía en los distintos momentos de la gestión de desarrollo y facilite la implementación de procesos transparentes de rendición de cuentas sobre los compromisos adquiridos por la Administración Departamental.
- v. Los bajos niveles de participación de la población en los procesos decisorios. Esta apatía, que en gran medida puede explicarse justamente por las características de la gestión y los escasos resultados de la misma, hace más difícil la consulta y el

compromiso de la población con los objetivos y metas propuestos por la Administración Departamental y aumentan así la vulnerabilidad de las instituciones.

- vi. La escasa proyección política y administrativa hacia las esferas nacional e internacional, que se tradujo en una casi nula interacción entre el Departamento y los actores sociales que actúan en esas esferas y, por consiguiente, en un aislamiento institucional del contexto nacional e internacional en un momento en que hubiera sido particularmente deseable una articulación más estrecha con este contexto.
- vii. La poca autonomía departamental en la identificación, implementación y aprovechamiento de nuevas fuentes de recursos propios.

c. Deterioro de las finanzas territoriales

Este deterioro, manifiesto en los altos niveles de déficit fiscal que han caracterizado las finanzas de diversas entidades departamentales, debe examinarse desde una doble perspectiva: como efecto directo e inmediato de la crisis fiscal de las entidades territoriales y como resultado de prácticas inadecuadas de carácter financiero.

- i. En primer lugar, se ha presentado una caída de los ingresos tributarios de los entes territoriales, producto de la crisis económica que afecta al país y de la poca o nula gestión para aplicar políticas tributarias ágiles y modernas. Esta caída no sólo ha frenado la capacidad de inversión de tales entes, sino que, en ciertos casos, ha afectado los rubros de funcionamiento y que en el caso concreto de la Gobernación, la obligó a recortar presupuesto, despedir funcionarios y someterse a planes de desempeño con el sector financiero. Todos estos hechos han conducido al incumplimiento de obligaciones de las instituciones tanto hacia el interior de sí mismas, como frente a las demandas sociales y este incumplimiento ha implicado una pérdida de confianza -y por ende de legitimidad- hacia las entidades afectadas por este tipo de procesos.
- ii. En segundo lugar, se ha presentado un conjunto de prácticas financieras que han resultado perjudiciales para la acción de las entidades territoriales del Departamento; entre tales prácticas se mencionan las siguientes:
 - La desarticulación de las políticas relativas a la asignación de responsabilidades y recursos entre los niveles del Estado, que ha conducido a que los municipios y el Departamento asuman una gran cantidad de competencias cuyo ejercicio excede los recursos asignados a tal efecto por la Nación.
 - El exceso de gastos de funcionamiento como resultado de prácticas clientelistas en la contratación de personal y la manera inadecuada como se dio solución a la crisis generada por éste. Con respecto a esto último, la entrada en vigencia de la Ley de

Ajuste Fiscal en 2001 obligó a una severa restricción en los gastos de funcionamiento que implicó en la mayoría de las administraciones territoriales la implantación de reformas administrativas severas, muchas de ellas sin criterios técnicos, que dieron lugar a una verdadera “masacre laboral” y a un desmonte de instrumentos importantes para el aparato administrativo territorial. Esto golpeó severamente la capacidad de respuesta de las administraciones territoriales frente a las demandas ciudadanas e implicó a la pérdida de un valioso capital humano acumulado a lo largo de todo el servicio civil.

- La ejecución de una alta proporción de los programas de gobierno del Departamento sobre la base del endeudamiento de las futuras administraciones; esta práctica, común a muchas administraciones territoriales durante la década de los noventa, manejada de una manera excesivamente laxa bajo la mirada indiferente de las entidades financieras en aquel entonces provistas de una gran liquidez, llevó al colapso de las finanzas departamentales cuya recuperación aunque evidente ha sido lenta y difícil.
- La desviación de recursos del erario público debido al despilfarro administrativo y aún a la corrupción dominantes en algunas dependencias de la Administración Departamental.

De lo expuesto se desprende claramente que un factor decisivo para la reducción de la gobernabilidad en el Valle del Cauca ha sido el deterioro institucional del Departamento.

1.2. GRANDES TENDENCIAS Y HECHOS PORTADORES DE FUTURO

La situación descrita no es estática. Ella sigue evolucionando y resulta indispensable preguntarse cual sería la evolución institucional del Departamento si las tendencias se mantienen durante el período del Plan; no obstante, el análisis sería insuficiente si no tiene en cuenta que existe una serie de hechos que pueden irrumpir en el futuro y transformar las tendencias detectadas. Por tal razón se presentan a continuación de manera esquemática tanto las referidas tendencias como los llamados “hechos portadores de futuro” en materia institucional en el Valle del Cauca.

A. Grandes tendencias

Si las tendencias observadas en el curso de los últimos años se mantienen, es posible prever la siguiente evolución de las principales variables de orden político-institucional en el Valle del Cauca:

Aumento en la corrupción pública y privada

Pérdida creciente de legitimidad del sistema político

Estancamiento del proceso de descentralización

Reducción en la capacidad de gestión de las entidades departamentales

Como consecuencia de todo lo expuesto, ruptura en el proceso de desarrollo institucional

Aumento desorganizado en la participación de la sociedad civil en la gestión pública

Derivadas de lo anterior, cabría prever consecuencias como las siguientes:



- *Creciente descontento y apatía ciudadana*
- *Reversión del proceso de descentralización*
- *Creciente desarticulación entre las entidades nacionales, departamentales y municipales*
- *Baja respuesta de las instituciones departamentales a las demandas de la sociedad civil.*
- *Como resultado de todo lo anterior, un deterioro generalizado en las condiciones de gobernabilidad y en los niveles de bienestar de la sociedad vallecaucana.*

Afortunadamente todavía es tiempo de revertir las tendencias observadas y evitar así las consecuencias previsibles. El futuro sigue estando en manos de los vallecaucanos.

A continuación se presenta un breve análisis de algunas de las tendencias observadas y de sus consecuencias. Estas tendencias se pueden agrupar en dos grandes categorías: tendencias relativas a la gobernabilidad y tendencias relativas a la gestión institucional; unas y otras pueden ser “pesadas” -de largo plazo- o “emergentes” -surgidas recientemente-.

a. Tendencias relativas a la gobernabilidad

Antes de examinar de manera específica algunas de las principales tendencias que pueden apreciarse en el Departamento en esta materia, es preciso indicar que la crisis de gobernabilidad por la que atraviesa ofrece matices que la diferencian de la crisis nacional. Es posible afirmar que el Valle del Cauca es una sociedad en transición

avanzada hacia la modernidad¹⁹, en la que, sin embargo, por distintos factores, no ha logrado consolidarse plenamente una institucionalidad capaz de un ejercicio efectivo de la soberanía.

Entre estos factores se cuentan el narcotráfico que ha permeado durante las dos últimas décadas las instituciones del Estado y ha modificado la estructura de valores de la sociedad y el conflicto armado que ha puesto en tela de juicio el control estatal de ciertas regiones del territorio colombiano: más de 250 alcaldes municipales no pueden ejercer su autoridad constitucional en los territorios de su jurisdicción y han sido virtualmente exiliados o, incluso, obligados a renunciar. Por lo demás, es imposible dejar de lado el flagelo de la corrupción que, estimulado por el narcotráfico, se ha seguido extendiendo en los sectores público y privado pese a los valiosos esfuerzos que se han hecho para contrarrestar su expansión.

En el Valle del Cauca, estos factores han exhibido matices importantes: por una parte el hecho de que los narcotraficantes hayan establecido en el Departamento una de sus sedes más importantes lo han convertido en una de las regiones colombianas más gravemente afectadas por este tipo de delincuencia, especialmente por su intento de permear la institucionalidad; la desvertebración del principal “cartel” que se ubicó en territorio vallecaucano ha reducido las presiones en este sentido pero no ha bastado para frenar los intentos de corrupción. En cuanto al conflicto armado, es preciso reconocer que pese a su escalada reciente dentro del territorio departamental, ningún alcalde ha sido desalojado violentamente de su cargo: una acción permanente de mediación por parte de entidades y organizaciones públicas y privadas han permitido un menor índice de violaciones a los derechos humanos así como la permanencia de las autoridades civiles en sus respectivos municipios, pese a numerosas presiones en contrario. En estas condiciones, si bien se ha multiplicado el número de desplazados, su proporción ha sido menor que la que se registra en el resto del país; esto no obsta para que el fenómeno esté induciendo un proceso acelerado de deterioro de las condiciones sociales y urbanas de las principales ciudades del Departamento.

Especificando las tendencias que hacen parte del proceso descrito, cabe señalar las siguientes:

- i. Aumento y transformación de las prácticas de corrupción públicas y privadas.
(Pesada)

¹⁹ Entendida como el logro de una madurez suficiente que le permite consolidar su posición en el país y en el mundo

Desde mediados de los ochenta se ha incrementado sustancialmente el número de casos de corrupción juzgados tanto en el país como en el Departamento; si bien esto puede ser índice de una mayor eficacia de los organismos de control, es indudable que refleja también una tendencia a desconocer la importancia del patrimonio público. Por lo demás, mientras el narcotráfico persista en el Valle del Cauca, así asuma nuevas formas organizativas, será difícil reducir la corrupción.

En ausencia de acciones dirigidas a contrarrestar esta tendencia se darían procesos como los siguientes:

- Creciente deslegitimación de la clase política vallecaucana
- Mayor pérdida de confianza de los vallecaucanos en sus instituciones
- Pérdida de recursos para la inversión pública.

ii. Pérdida creciente de legitimidad del sistema político como consecuencia de sus prácticas clientelistas y patrimoniales (Pesada)

La proliferación de movimientos políticos efímeros, que surgen por fuera de los partidos tradicionales con fines puramente electorales y que a pesar de esto alcanzan altos índices de votación gracias al llamado “voto de opinión”, pone de manifiesto el descontento de la población con el sistema político tradicional. No obstante, esta práctica, que ha venido consolidándose hace cerca de veinte años, pese a reflejar una actitud más decidida de la población contra quienes no responden a sus compromisos en los cargos públicos, lejos de resolver el problema de la legitimidad institucional, lo agrava ya que las personas así elegidas carecen por lo general de programas estratégicos de mediano y largo plazo respaldados por una base social amplia. En esta forma, no logran imprimir una dinámica coherente y sostenible a los procesos de desarrollo departamental y generan nuevas frustraciones que aumentan el escepticismo frente a la capacidad del sistema político para resolver los problemas de la población. De seguir las cosas como van, podrían acentuarse las siguientes tendencias:

- Deslegitimación de los partidos tradicionales
- Proliferación de movimientos independientes con fines puramente electorales
- Inestabilidad política y administrativa
- Ineficiencia de la gestión pública.

iii. Aumento de la participación de de la sociedad civil en la gestión pública (Emergente)

El Valle del Cauca en general y Cali en particular fueron pioneros en materia de cultura ciudadana y control social de la gestión pública. Esto fue el resultado de una acción conjunta del sector público y de un grupo de organizaciones no gubernamentales comprometidas con los intereses públicos. Aunque muchos de los

avances logrados se desvanecieron con la crisis, se ha observado en los últimos años una tendencia a recuperarlos, junto con la confianza en la capacidad vallecaucana que les dio origen. Si esta tendencia se consolida, podrían observarse procesos como los siguientes:

- Creciente conciencia política en la población
- Intervención más sistemática y coherente en los distintos momentos de la gestión
- Mayor ajuste entre las demandas de la población y la acción de las entidades públicas departamentales.

Es preciso tener en cuenta, sin embargo, que tal tendencia sólo podría materializarse adecuadamente si se impone una verdadera cultura política y se logra recuperar la confianza ciudadana en la institucionalidad. De lo contrario, si las cosas siguen como van, las fuerzas que impulsan una mayor injerencia en los procesos de gestión tenderían a actuar de manera fragmentada y desorientada, se atomizarían los espacios de participación y se lograrían apenas intervenciones parciales en campos que si bien pueden ser importante para sectores específicos de la comunidad, seguramente no trascenderían al conjunto de la sociedad.

iv. Exacerbación del conflicto armado que contribuye al deterioro de la gobernabilidad. (Emergente)

La extensión del conflicto armado colombiano a zonas del Departamento que tradicionalmente habían estado al margen del mismo, provocará perturbaciones económicas y sociales para cuya atención habrá cada vez menos recursos, ya que ellos serán destinados en una proporción cada vez mayor a atender los costos directos de la guerra. Esto tendería a aumentar el descontento de la población con el sistema político. Si el conflicto armado no logra ser superado en el ámbito departamental, se observarían tendencias como las siguientes:

- Reducción en la inversión privada, el empleo y la producción
- Aumento de los desplazamientos forzosos
- Reducción de las inversiones públicas departamentales en sectores sociales y económicos.

b. Tendencias relativas al desarrollo institucional

i. Estancamiento del proceso de descentralización (emergente)

El gran impulso dado al proceso de descentralización hacia los municipios, en términos de transferencia de responsabilidades y recursos desde fines de la década de los ochenta hasta mediados de los noventa, condujo a un marco normativo altamente complejo y desequilibrado y a un relativo debilitamiento de la institución

departamental. La legislación recientemente adoptada para introducir los correctivos necesarios parece promover la desaceleración más que la promoción del proceso²⁰. El reciente estancamiento del proceso se puede apreciar a través de indicadores como los siguientes:

- Variación de las transferencias. A precios corrientes, la tendencia ascendente de las transferencias nacionales a los entes territoriales se rompió en 2000 cuando disminuyeron en un 2.5% con respecto al año precedente; para el Valle del Cauca esta reducción alcanzó un 14.2%. En pesos constantes, la reducción para el Departamento se presentó desde 1998 cuando las transferencias bajaron en un 12.2% con respecto a 1997; en 1999 se incrementaron en un 22.6% y en 2000 descendieron nuevamente en un 21.1%
- Participación de las transferencias en los ingresos totales. Este indicador que permite cuantificar el nivel de dependencia de los ingresos territoriales con respecto a las transferencias nacionales, pasó para el Departamento de un 28.5% en 1997 a un 41% en 1999 y a un 25.7% en 2000. El comportamiento para los municipios es similar.
- Participación de las transferencias en la inversión total. En pesos corrientes se observa un crecimiento continuo en la participación de las transferencias nacionales dentro de la inversión total, ya que pasaron del 29.8% en 1997 al 51.4% en 2000. Esto, sin embargo, no significa que tales transferencias hayan registrado un cierto dinamismo ya que el indicador corresponde a un período en que se redujeron sustancialmente las inversiones departamentales, hasta el punto de que la inversión total en el año 2000, a pesos corrientes, estuvo por debajo del monto ejecutado en 1997.
- Participación de las transferencias en el gasto total. El comportamiento de este indicador es similar al anterior, habiendo pasado de un 16.3% en 1997 a un 23.4% en 2000, aunque hay que tener en cuenta que en precios nominales el gasto se redujo en un 6.9% entre 1999 y 2000.

Si la tendencia de corto plazo se extendiera, el Departamento y especialmente sus municipios verían frenada su capacidad para expandir los servicios que prestan a quienes habitan en su territorio. Distinta sería la situación si el proceso retomara la senda que recorrió hasta 1997.

ii. Freno al deterioro de las finanzas públicas (emergente)

El comportamiento de las finanzas públicas departamentales durante la mayor parte de la década de los noventa tuvo las siguientes características:

²⁰ Entre ellas las Leyes 549 y 550 de 1999; 617 de 2000 y 715 de 2001.

- Incremento relativo de los ingresos totales como resultado de las transferencias del orden nacional
- Reducción significativa de la contribución de los ingresos tributarios dentro del total
- Descenso en la participación de la inversión dentro del gasto total; para el conjunto de los municipios vallecaucanos la inversión descendió del 55% en 1997 al 46% en 2000, lo que refleja una merma en su capacidad de acción. Ahora bien, este indicador es mucho más crítico para el Departamento; en efecto, en 1997 la inversión representaba el 20.5% de los gastos totales; en 1998 esta proporción disminuyó al 18% y cayó a un 3.8% en 2000. Entre las razones de esta caída se menciona la inadecuada gestión de recursos a lo largo de gran parte de la década anterior, como consecuencia de la cual en 1998 la Administración se vio obligada a adoptar un plan de desempeño financiero que la dejó sin margen de maniobra para invertir.
- Crecimiento de la participación de los gastos de funcionamiento del Departamento y de los municipios dentro del gasto total. En el primer caso, este porcentaje pasó del 66.8% en 1997 al 89.6% en 1999 y se redujo al 67.4% en 2000, esto último como consecuencia de una drástica reforma administrativa que recortó radicalmente el número de funcionarios departamentales, tal como puede apreciarse en el literal iii.inmediato.
- Crecimiento de la deuda pública departamental y del servicio de la misma; este crecimiento ha tenido grandes fluctuaciones entre 1997 y 2000. En efecto, en el primero de estos años la proporción del servicio de la deuda dentro del gasto total del Departamento era del 12.6%, en 1998 ascendió al 15.8%, bajó al 4.2% en 1999 y subió bruscamente al 28.7% en 2000.
- Crecimiento del déficit total de la Gobernación y de los municipios del Valle del Cauca. Como consecuencia del manejo dado a sus finanzas, la mayor parte de los municipios y el Departamento acumularon un déficit que los llevó a una situación crítica hacia fines de los noventa y que en el caso de este último lo forzó a suscribir el plan de desempeño financiero ya mencionado.

A raíz del comportamiento de los indicadores mencionados, a lo largo de la década anterior, se expidió la ley 617 de 2000 para racionalizar el gasto público en las entidades territoriales, con cuya aplicación se esperaba recuperar la viabilidad financiera de los entes territoriales lo que en alguna medida ha venido lográndose aunque con serias restricciones. De esta manera, si la tendencia de corto plazo prevalece, en el Valle del Cauca será posible frenar en gran medida el deterioro de las finanzas departamentales aunque subsisten problemas como los déficits acumulados que deben ser cubiertos sin que haya un excedente suficiente para tal propósito y los elevados montos del servicio de la deuda. Por esta razón no puede calificarse todavía la tendencia registrada como “recuperación” financiera del Departamento.

iii. Deterioro paulatino de las capacidades institucionales del Valle del Cauca (emergente)

Tanto el enfoque de las políticas públicas nacionales, con énfasis en el fortalecimiento de la acción del sector privado en campos que anteriormente eran manejados casi exclusivamente por el Estado, como la crisis fiscal del Departamento y sus municipios, se han traducido en una merma de la capacidad de gestión departamental. Este proceso se proyecta hacia los próximos años como una tendencia dominante hacia la reducción del alcance y el potencial de la gestión pública departamental. No obstante, esta reducción no es uniforme en todos los sectores, tal como se deduce del examen de dos sectores claves para el desarrollo social: la educación y la salud, así como del comportamiento de la planta de personal del Departamento. A tal efecto se presentan los siguientes indicadores:

- Se presenta un crecimiento tendencial positivo de matriculados en entidades oficiales en todos los niveles educativos, con una distribución relativamente constante de 60% de matriculados en entidades oficiales y 40% en no oficiales durante el período 1997-2001, si bien se observa una tendencia relativamente creciente en la matrícula de las primeras y decreciente en la de las segundas, probablemente como consecuencia de los mayores costos de estas últimas en un período de crisis económica. Quizás el fenómeno que debe suscitar mayor preocupación es el decrecimiento porcentual de las matrículas en educación post-secundaria en los años 2000 y 2001 por cuanto implica, en el largo plazo, un receso en el camino hacia una sociedad del conocimiento que constituye uno de los retos fundamentales del presente Plan, y en el mediano plazo una reducción en la oferta de mano de obra calificada.
- El cambio de modelo de la seguridad social inducido por la Ley 100 de 1993 amplió la oferta de servicios privados como prestadores de servicios de salud y promovió la reducción de la capacidad operativa de las entidades públicas en este campo. Este viraje ha sido evidente en el Valle del Cauca y la tendencia resultante durante los últimos años ha sido una mayor cobertura con un cierto detrimento en la calidad del servicio.
- El análisis de las cifras de empleo en la Gobernación muestra como la proporción de funcionarios departamentales por 1000 habitantes pasó de 1.1 en 1994, proporción ésta considerada aceptable de acuerdo con las directrices de la División de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda DAF, a 0.9 funcionarios en 1999 y a 0.3 en 2000. En cifras absolutas esta evolución muestra que en 1990 el Departamento contaba con 5.903 funcionarios que se redujeron a 4.050 en 1994, a 3850 en 1999 y a 1.159 en 2000. Aunque explicable por razones fiscales, no cabe duda de que esta poda burocrática tiene efectos negativos sobre la capacidad de gestión del Departamento, sobre sus posibilidades de coordinación interinstitucional y promoción social y sobre su potencial de

respuesta frente a las demandas de la ciudadanía; en estas condiciones se hace más difícil el proceso de fortalecimiento de la legitimidad institucional

De lo expuesto hasta este punto puede concluirse que las tendencias institucionales del Departamento son relativamente desfavorables y que de no tomarse correctivos adecuados el Valle del Cauca tenderá a perder completamente el liderazgo que durante varias décadas ostentó en virtud de la eficiencia, eficacia y transparencia de su acción institucional.

B. Algunos hechos portadores de futuro

Las tendencias señaladas pueden ser afectadas por algunos hechos que apenas comienzan a vislumbrarse en el futuro del Departamento; entre ellos se mencionan:

- a. La reforma política y la consiguiente reforma de los partidos políticos que podría, eventualmente, frenar el proceso de deterioro de los mismos.
- b. El fortalecimiento de la sociedad civil mediante una recuperación y profundización de los valores de la ciudadanía, expresados a través de una creciente confianza entre los ciudadanos y entre éstos y las instituciones. Esta actitud permitiría la extensión y perfeccionamiento de organizaciones y redes sociales con capacidad y voluntad para intervenir activamente en la formulación de la agenda pública y en las distintas fases de la gestión de la misma: planeación, organización, ejecución, seguimiento y evaluación.
- c. El aprovechamiento de las potencialidades ofrecidas por los modernos medios de comunicación para promover la cultura ciudadana.
- d. El surgimiento de nuevas modalidades de relacionamiento entre la sociedad y las instituciones. Estas modalidades tienden a establecer una interlocución más directa entre los ciudadanos y las personas que desde los distintos componentes del sistema político están llamadas a garantizar el ejercicio permanente de una verdadera democracia.
- e. La implantación de nuevas formas e instrumentos de gestión pública que basados en reflexiones recientes sobre la profundización de la democracia y haciendo uso de los recursos más modernos que se ofrecen a la gestión, parecen capaces de

superar algunas de las restricciones que afectan hoy en día la actividad de las instituciones departamentales.

- f. La evolución del conflicto armado que, probablemente, tendrá un desenlace durante el período del presente Plan y que tendería a transformar completamente los escenarios tendenciales del Departamento.

De lo anterior puede deducirse que, contrariamente a las tendencias descritas, los hechos portadores de futuro tienden a abrir enormes oportunidades de mejoramiento institucional que, bien aprovechadas, pueden contribuir a transformar el porvenir en algo mucho más atractivo de lo que resultaría de la extensión en el tiempo de la evolución reciente del Departamento. En otras palabras, si se logra aprovechar el potencial de los referidos hechos portadores de futuro, será posible no sólo recuperar una institucionalidad que actualmente muestra serias fisuras, sino que con la contribución de la misma se podrán elevar sustancialmente los niveles de conocimiento y confianza que deben dar lugar a una sociedad con elevadas condiciones de gobernabilidad.

Ahora bien, es a nosotros, los vallecaucanos, a quienes corresponde hacer que tales oportunidades se conviertan en realidad y es por ello que resulta indispensable interrogarnos acerca de lo que debemos hacer para contar con instituciones que cumplan adecuadamente el papel que les corresponde y que contribuyan así a consolidar las condiciones de gobernabilidad del Departamento. Esto nos conduce a examinar cual es nuestra apuesta para el futuro del Valle del Cauca en estos aspectos.

El diagnóstico político-institucional: a manera de conclusión

El Departamento del Valle del Cauca ha atravesado durante la última década por un proceso de desestabilización institucional y pérdida de gobernabilidad que tiene entre sus causas más profundas el desvanecimiento del sentido de lo público y el deterioro de la confianza de la población en la capacidad de las instituciones para convertir en realidad las promesas de la democracia.

Esto refleja, a la vez, una degradación de la cultura política que afecta tanto a la sociedad como a las instituciones y favorece la prevalencia de prácticas corruptas y clientelistas, y una pérdida de capacidad de las entidades territoriales vallecaucanas, Departamento y municipios, para liderar los procesos de desarrollo, articular adecuadamente las acciones de sus distintas dependencias, llevar a cabo una gerencia eficaz de los asuntos públicos y aplicar eficientemente los recursos financieros requeridos para el logro de los objetivos y metas propuestos. El proceso descrito puede atribuirse en alto grado a fenómenos tales como la expansión de la corrupción exacerbada por el narcotráfico, las dificultades para mantener el control territorial de ciertas zonas afectadas por el conflicto armado que poco a poco ha venido penetrando en el Departamento y el mal uso de algunas de las atribuciones y recursos conferidas a las entidades territoriales en el marco del proceso de descentralización.

Existen sin embargo algunas tendencias y, particularmente, algunos hechos portadores de futuro que permiten avizorar nuevas oportunidades para un desarrollo más rápido y equitativo del Departamento en beneficio del conjunto de su población. Unas y otros parten de la recuperación y profundización de la cultura democrática de los vallecaucanos y de nuestra capacidad para dotar a las instituciones territoriales del liderazgo necesario para abrirle al Valle del Cauca las puertas de un futuro promisorio y para recorrer el camino que conduce a este futuro a través de una gestión adecuada de los recursos de que dispone.

2. NUESTRA APUESTA PARA SUPERAR LOS PROBLEMAS ENUNCIADOS:

“Recuperar la gobernabilidad, elevar la capacidad social para la democracia y fortalecer las instituciones”

2.1. CONCEPTOS Y SUPUESTOS BÁSICOS

La gobernabilidad es condición indispensable para el desarrollo pero ella no puede lograrse sin una cultura democrática y unas instituciones capaces de liderar y llevar a cabo la gestión cotidiana requerida por el proceso que conduce a este desarrollo.

Se trata en consecuencia de profundizar la democracia regional en forma tal que los diferentes actores sociales, sin exclusión, sean realmente partícipes de las decisiones que se tomen, de manera activa, consciente y respetuosa de los derechos de los demás. La gobernabilidad, más que el resultado de procesos técnicos, es un asunto político que depende de la confianza de la población en el sistema político y en quienes tienen la responsabilidad de dirigirlo.

Ampliando algo más estas ideas es preciso subrayar que sólo una gobernabilidad que conjugue solidaridad, orden y ejercicio de los derechos y libertades individuales y sociales puede asegurar el desarrollo social, económico y territorial. La construcción de esta gobernabilidad implica por una parte la ruptura de paradigmas recientes basados en la cultura del irrespeto a los valores de los demás, la intolerancia y el dinero fácil y, por otra, el surgimiento de una imagen colectiva de Departamento hacia la cual puedan dirigirse los esfuerzos de la población y de las instituciones. Esta imagen, tal como lo manifestaron los participantes en los distintos encuentros realizados para la formulación del presente Plan, debe estar basada en el respeto a los derechos humanos, la seguridad, la responsabilidad individual y colectiva y la solidaridad con miras al bienestar de todos los vallecaucanos, y su realización implica un conjunto de acciones tendientes a acabar con la violencia, desaparecer la pobreza y preservar la naturaleza.

La experiencia del Valle del Cauca pone de manifiesto que para lograr esa gobernabilidad es preciso cambiar la forma de hacer gobierno y gestión, entendiendo que uno y otra deben ser el resultado de procesos de representación, participación y decisión abiertos, transparentes, eficientes y eficaces para lograr los propósitos del desarrollo y, en el presente caso, del Plan Maestro. Esto exige una visión de futuro, un entendimiento de la ubicación del Valle del Cauca en el contexto nacional e internacional, una cultura organizacional con gran sentido ético y una buena interlocución entre el Estado y la sociedad civil con respecto a los asuntos públicos que constituyen el ámbito natural de confluencia entre ambos.

Gobernar significa tomar decisiones sobre alternativas de acción para la sociedad, en tanto que adelantar una gestión quiere decir promover de manera permanente las acciones requeridas para convertir en realidad tales decisiones, manteniendo una atención constante a fin de superar los obstáculos y resolver los conflictos que surjan en el camino.

El éxito tanto del Gobierno como de la Gestión Pública depende originalmente de un proyecto de sociedad que permita aglutinar las ideas y las voluntades de los habitantes con miras a convertirlo en realidad. En efecto, es esa convergencia, apoyada en una institucionalidad confiable, eficiente y eficaz, capaz de promover y liderar ese proyecto la que hace posible la gobernabilidad.

La apuesta del Plan Maestro es recuperar esta gobernabilidad en el Valle del Cauca a través de una elevación de la cultura política de la ciudadanía y un fortalecimiento de la capacidad institucional

Teniendo en cuenta lo anterior, el Plan Maestro le apuesta a proyectos que van más allá de la coyuntura: se trata de forjar y consolidar una cultura de la responsabilidad, el respeto a la diversidad y la participación, en la que reinen la convivencia y la paz sobre la base de un estricto acatamiento a los derechos humanos, pero en la que se acepte el conflicto como forma natural de enriquecer las percepciones y las decisiones que se adopten. Por lo demás, consciente de que las instituciones son pieza esencial de la gobernabilidad, se propone fortalecer su capacidad de respuesta a las demandas sociales, a las que tendrá acceso a través de un diálogo permanente con los ciudadanos; éste permitirá que tales respuestas se caractericen por su formulación democrática, ejecución eficiente, control integral de la gestión y evaluación de los logros de la misma.

Para lograr este propósito, los vallecaucanos nos hemos planteado la apuesta que acaba de enunciarse, cuyo cumplimiento comenzará a materializarse a través de un pacto de voluntades para el establecimiento de un gran proyecto político regional que reúna el consenso y el compromiso de la sociedad vallecaucana en su conjunto.

2.2. CONTENIDOS DE LA APUESTA

El esquema que se presenta en la página siguiente contiene las grandes orientaciones (ejes o apuestas estratégicas) y las líneas de acción necesarias para convertir en realidad la apuesta político-institucional de los vallecaucanos. A continuación se exponen brevemente los fundamentos y contenidos de cada una de tales orientaciones y algunas de sus líneas de acción; posteriormente, en el numeral 2.3., se plantearán las estrategias e instrumentos necesarios para convertir en realidad tales orientaciones.

A. Recuperar la legitimidad del sistema político y, por ende, la gobernabilidad democrática

Esta apuesta busca recuperar la gobernabilidad, o sea la confianza en las instituciones, el respeto a los derechos de los demás, el acatamiento a las normas jurídicas y, por ende, las condiciones de convivencia que hacen posible el avance hacia la posibilidad de realización de los vallecaucanos como individuos y como parte de una sociedad plenamente incluyente.

Esta orientación implica:

- a. Promover la formación de una cultura política entre todos los actores sociales. Esta cultura implica, entre otros elementos, los siguientes:
 - Fomento del respeto a los derechos humanos.
 - Entendimiento de lo público como lo que es de todos y de lo que, por lo tanto, todos somos responsables.
 - Fortalecimiento del sentido ético en los funcionarios y en los ciudadanos
 - Comprensión de la democracia y del papel que en ella juegan los partidos políticos
 - Participación social en la formación de la agenda pública y en los distintos momentos de la gestión de ésta.
- b. Erradicar la corrupción en sus diferentes manifestaciones. Tal como ya se indicó, es imposible pensar en una recuperación de la confianza de la población y, por ende, de los niveles de gobernabilidad mientras no exista la seguridad de que los fondos de la Gobernación van a ser aplicados en toda su integralidad a la atención de los asuntos públicos y no a favorecer intereses particulares. En estas condiciones, el Plan promoverá acciones para reforzar los principios éticos de los funcionarios y el control activo de la ciudadanía, así como para simplificar y hacer más transparentes los trámites financieros sin que ello debilite el control fiscal.
- c. Afianzar desde la instancia departamental de gobierno las condiciones de convivencia y seguridad y los espacios de diálogo y concertación para el manejo pacífico de los conflictos. Es preciso entender que la convivencia tiene un fundamento básicamente político; de hecho según algunos de los autores más connotados, el Estado surge con el fin principal de garantizar las condiciones que la hacen posible. Estas condiciones se forjan desde el comienzo de la vida y es por ello que se requiere hacer énfasis en la ausencia de violencia en la familia, el establecimiento educativo y el barrio que son los entornos que enmarcan los primeros años de cada persona. Entre otras acciones, el Plan se propone campañas para combatir la violencia a todos los niveles, instancias para dirimir pacíficamente los conflictos y fortalecimiento de la institucionalidad, incluidos los organismos de seguridad, para que garanticen la presencia del Estado en todo el territorio gubernamental.

La recuperación de la gobernabilidad y el fortalecimiento de la capacidad institucional implican formular y adoptar un **modelo de ejercicio del gobierno y la gestión democrática**

**QUE PERMITA
MEDIANTE**

<p>A. Recuperar la legitimidad del sistema político y por ende la gobernabilidad democrática</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Promover la formación de una cultura política entre todos los actores sociales. b. Erradicar la corrupción en sus diferentes manifestaciones c. Afianzar desde el departamento condiciones de convivencia y seguridad y espacios de diálogo para el manejo pacífico de los conflictos d. Promover la participación social e. Facilitar la consolidación de liderazgos democráticos y la formación de otros nuevos. 	<p>Creación de una cultura política basada en la defensa de los intereses públicos y la generación de confianza entre los habitantes y entre ellos y las instituciones</p> <p>Información y formación forjadoras de cultura de lo público basada en ética, responsabilidad, solidaridad y compromiso. Partidos y movimientos políticos fortalecidos. Entidades de control y veedurías ciudadanas eficientes Campañas contra la violencia en todos los ámbitos Instancias para dirimir conflictos dentro de la sociedad civil. Presencia permanente del Estado en todos los municipios Espacios de diálogo, reconciliación y reinserción de los desplazados y los combatientes irregulares Información, formación, organización y motivación para una ciudadanía activa Estrategias para fortalecer la organización y las redes sociales Escuelas de formación de líderes desde los niveles escolares Suscripción de un compromiso social para un futuro mejor</p>
<p>B. Afianzar la articulación interinstitucional y con los actores sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Crear cultura institucional no sectorialista, abierta a la coordinación y la cooperación a todos los niveles. b. Fomentar redes sociales orientadas al buen manejo de lo público y buscar articularse con ellas 	<p>Transformación institucional que facilite la articulación de las entidades departamentales entre sí y con las de los niveles nacional y municipal</p> <p>Sistema de información interinstitucional para la gestión Visión institucional compartida de futuro Espacios de concertación entre instituciones de diversos niveles, incluyendo consejos, comités y encuentros periódicos Espacios de encuentro instituciones-otros actores sociales</p>
<p>C. Aumentar y potenciar la capacidad gerencial de las instituciones</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Fortalecer las instituciones para que respondan a las demandas regionales y locales y a las exigencias de la globalización. b. Propiciar la reforma del Estado para armonizar y articular mejor las competencias de los distintos niveles de la administración. c. Auspiciar una cultura del control social y fiscal para garantizar el buen manejo de los recursos 	<p>Reestructuración de los entes territoriales según su misión y el contexto nacional e internacional en que actúan</p> <p>Gestiones ante el Gobierno Nacional para promover ajustes normativos y repotenciar el proceso de descentralización Posicionamiento institucional frente a la globalización Organización institucional apta para un mundo globalizado Modernización de las distintas fases de la gestión Reformas institucionales que hagan posible la modernización Centros subregionales de gobierno fortalecidos Alianzas estratégicas con actores nacionales e internacionales Bancos de proyectos efectivamente articulados a la gestión Sistema de seguimiento, evaluación y retroalimentación permanente de las acciones institucionales y sus resultados</p>
<p>D. Fortalecer las finanzas territoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Implementar programas de saneamiento de las finanzas públicas territoriales para garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades y recuperar su capacidad de inversión. b. Promover la optimización del tamaño de la Administración Departamental, para lograr el cumplimiento de sus fines con el mínimo de gasto. c. Buscar un manejo transparente de los recursos financieros del Departamento y los municipios. 	<p>Interiorización institucional de una cultura de optimización de los recursos públicos</p> <p>Análisis profundo de responsabilidades, funciones y recursos Determinación de montos necesarios para atender responsabilidades e identificación de fuentes de recursos. Incremento rentas propias: nuevas y actuales Planificación integral del endeudamiento departamental Estricto control del gasto público Seguimiento permanente de los compromisos adquiridos Procedimientos ágiles y transparentes de manejo financiero Control fiscal y social del gasto</p>

- d. Promover la participación social en los asuntos públicos. El Plan considera que la intervención de la sociedad en la formación de la agenda pública y en todos los momentos de la gestión de la misma es indispensable para profundizar la democracia. Con tal fin no sólo se hará énfasis en la formación de una cultura política, ya mencionada y que se considera como el elemento esencial de esta línea, sino en el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la reestructuración de los mecanismos participativos para que en vez de dispersar a las fuerzas sociales en múltiples instancias que se ocupan de asuntos a veces irrelevantes, tiendan a aglutinarlas en función de los temas prioritarios para el ejercicio democrático.
- e. Facilitar la consolidación de liderazgos democráticos y la formación de otros nuevos. El papel de los líderes es indispensable para entender las necesidades y propuestas de la población; en tal virtud, el Plan Maestro se propone apoyar la acción de los líderes democráticos en el Departamento e inducir procesos para la formación de nuevos líderes dentro de los principios de la ética, el servicio a la sociedad y el conocimiento de los conceptos e instrumentos básicos de la gestión de lo público.

B. Afianzar la articulación interinstitucional

La articulación interinstitucional es condición indispensable para una convergencia de esfuerzos que haga más eficiente la acción del sector público. Esta articulación implica no solamente una comunicación adecuada entre las distintas entidades sino una cultura de lo público que les permita comprender que trabajan por una causa común y que, en estas condiciones, no solamente es natural sino indispensable la concertación de objetivos y la coordinación de acciones con miras a lograr los propósitos generales de la Administración

Entre las líneas de acción propuestas por el Plan Maestro en este eje se mencionan dos:

- a. Crear cultura institucional no sectorialista, abierta a la coordinación y la cooperación a todos los niveles, en los términos que acaban de expresarse. En particular se hará

énfasis en la ruptura de los esquemas rígidamente sectoriales que impiden los diálogos interinstitucionales y la concertación para una acción conjunta eficaz.

- b. Fomentar la creación y consolidación de redes sociales orientadas al buen manejo de lo público y buscar articularse con ellas. Se trata de aprovechar el potencial de esas nuevas formas organizativas para que los esfuerzos de concertación y coordinación no se circunscriban a las instituciones departamentales sino que trasciendan a las organizaciones de la población que pueden contribuir enormemente al logro de los propósitos sociales consignados en el Plan.

C. Aumentar y potenciar la capacidad gerencial de las instituciones

Es preciso que las instituciones vallecaucanas se pongan a tono con las características, aspiraciones y modalidades operativas del proceso conducente a la sociedad del conocimiento²¹ y con las exigencias derivadas de la globalización a escala mundial. De no hacerlo, corren el riesgo de ubicarse al margen de las oportunidades de mejoramiento que en distintos frentes son ofrecidas por ambos procesos. En tal virtud, la institucionalidad departamental debe no sólo comprender la lógica y la dinámica de los mismos, sino realizar las adaptaciones de tipo estructural, funcional e instrumental que se requieran para lograr la cabal inserción del Departamento dentro de ellos, sin renunciar a las especificidades de éste, ni a cuestionar, adaptar y, eventualmente rechazar aquellos aspectos que puedan ser lesivos a los intereses del Valle del Cauca.

Entre las líneas de acción adoptadas por el Plan en este frente, se subrayan las siguientes:

- a. Fortalecer las instituciones para que respondan a las demandas regionales y locales - en camino hacia una sociedad del conocimiento- y a las exigencias de la globalización. Este fortalecimiento implica no sólo introducir ajustes a la normatividad existente, implementar programas de formación del personal, establecer sistemas de información permanente que faciliten la toma de decisiones oportunas y eficaces, sino adoptar y reglamentar procedimientos que tengan en cuenta el uso de nuevos instrumentos informáticos, tanto para la comunicación interinstitucional, nacional e internacional, como para el fortalecimiento de alianzas estratégicas con el sector privado y el mantenimiento de un diálogo sostenido con los actores sociales del Departamento. Estas adecuaciones deben traducirse en mayor transparencia, eficiencia y eficacia de la gestión de las entidades vallecaucanas.
- b. Propiciar la reforma del Estado para armonizar y articular mejor las competencias de los distintos niveles de la administración. Tal como se indicó anteriormente, el

²¹ A la que se hace referencia en mayor detalle en el documento sobre el Eje tecno-económico

Departamento ha emprendido el camino de la recuperación institucional y las difíciles experiencias por las que ha atravesado le han permitido adquirir un grado de madurez suficiente para evitar los tropiezos que afectaron su desempeño hacia fines de la década anterior y reasumir el liderazgo que años atrás ejerció como unidad territorial modelo para el conjunto de los departamentos colombianos.

Por esta razón se considera no solamente posible sino indispensable reafirmar y volver a dinamizar el proceso de descentralización, reforzar el papel que dentro de él compete al Departamento y reorganizar el sistema de relaciones entre la Nación, el Departamento y los Municipios para hacerlo más claro y expedito. El Plan Maestro se propone impulsar esta reafirmación en el nivel central y contribuir activamente a la reorganización de los procesos respectivos.

- c. Auspiciar una cultura del control social y fiscal para garantizar el buen manejo de los recursos departamentales. Condición indispensable para una gerencia eficiente y eficaz es este manejo que el Plan se propone potenciar a través de un conjunto de acciones dirigidas tanto a los funcionarios departamentales y municipales, como a la ciudadanía en general para que ejerzan un control adecuado del uso que se dé a los referidos recursos. Este control no ha de limitarse al aspecto estrictamente fiscal que examina la aplicación transparente de los fondos de acuerdo con las normas que rigen la materia, sino que debe trascender al examen de los resultados obtenidos de su aplicación y de los avances que a través de ésta se han logrado hacia los objetivos propuestos.

D. Fortalecer las finanzas territoriales

- a. Implementar programas de saneamiento de las finanzas públicas territoriales para garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades y recuperar su capacidad de inversión. Aunque la realización de estos programas ha avanzado considerablemente, no cabe duda de que la situación financiera del Departamento es todavía delicada por razones que se expusieron anteriormente. En consecuencia, será preciso continuar aplicando las medidas del caso durante la fase inicial de ejecución del Plan Maestro, en los términos acordados con el Ministerio de Hacienda.
- b. Promover la optimización del tamaño de la Administración Departamental, para lograr el cumplimiento de sus fines con el mínimo de gasto. Es preciso tener en cuenta que si bien es inaceptable mantener una planta de personal que exceda las necesidades de la gestión, tampoco tiene sentido reducir su tamaño hasta el punto de que le sea imposible a la Administración cumplir con las responsabilidades que le competen. Aunque los grandes recortes efectuados en años recientes eran indispensables para recuperar la viabilidad financiera del Departamento, una vez

lograda ésta será necesario repensar la estructura, las funciones y el tamaño de la planta de personal, con el fin de que se ajusten a las necesidades de la gestión departamental en el contexto actual, explicado en el literal C.a. anterior.

- c. Buscar un manejo transparente de los recursos financieros del Departamento y los municipios. Este manejo implica un conjunto de acciones entre las que pueden señalarse las siguientes: adopción de trámites claros, sencillos y transparentes para la gestión financiera; adopción de sistemas adecuados de ejecución contable, presupuestal y de tesorería; mejoramiento del control fiscal; fortalecimiento de las veedurías ciudadanas

Un Departamento gobernable gracias a un alto grado de cultura y compromiso ciudadano, a instituciones legítimas que actúan de manera concertada y coordinada con miras al logro de unos propósitos sociales comunes, que actúan con una clara conciencia del contexto departamental, nacional e internacional en que se insertan y que aprovechan de la mejor manera los instrumentos y recursos que este contexto les ofrece para llevar a cabo una gestión eficiente en todos los campos,

SERÁ POSIBLE

si la institucionalidad departamental se compromete con los propósitos del Plan Maestro y tiene como respaldo y contraparte una ciudadanía activa, interesada en el buen manejo de los asuntos públicos y en el logro de un desarrollo humano sostenible que se extienda a todos los habitantes del Valle del Cauca.

3. COMO VAMOS A LOGRAR NUESTRA APUESTA EN EL CAMPO POLITICO-INSTITUCIONAL

El compromiso de todos los vallecaucanos para ampliar las opciones de que disponen con miras a elevar sus niveles de bienestar individual y social, se hará realidad gracias a una institucionalidad empeñada en el logro del desarrollo humano, concertada, transparente, eficiente y eficaz que tenga como interlocutor a una ciudadanía activa, participante y dirigida a la búsqueda de ese desarrollo.

El enunciado que acaba de presentarse puede concretarse en la siguiente forma: (Ver también Cuadro No. 1)

Nuestra apuesta de recuperar la gobernabilidad, elevar la capacidad social para la democracia y fortalecer las instituciones podrá hacerse realidad:

- *Creando una cultura política basada en la defensa de los intereses públicos y generando confianza entre los habitantes y entre ellos y las instituciones*
- *Transformando las instituciones departamentales en forma tal que se facilite la articulación entre ellas y con las entidades nacionales y municipales*
- *Reestructurando los entes territoriales según su misión, el contexto de la sociedad que queremos y la globalización que se impone.*
- *Logrando que las instituciones interioricen una cultura de optimización de los recursos públicos*

A continuación se analizará brevemente cada uno de los elementos que permitirán convertir en realidad nuestra apuesta.

Nuestra apuesta de recuperar la gobernabilidad, elevar la capacidad social para la democracia y fortalecer las instituciones podrá hacerse realidad:

A. Creando una cultura política basada en la defensa de los intereses públicos y generando confianza entre los habitantes y entre ellos y las instituciones

Para recuperar la gobernabilidad democrática se requiere, tal como ya se indicó, recobrar la confianza de la población y forjar una cultura política que lleve a la población a comprometerse con un modelo de sociedad y a dirigir hacia él sus esfuerzos. Ambos componentes están íntimamente relacionados y se considera que muchos de los instrumentos para lograrlos son comunes a uno y a otro, razón por la cual no se ordenan en dos categorías; entre ellos se mencionan los siguientes:

Cuadro No. 1

LA APUESTA:

Recuperar la gobernabilidad, elevar la capacidad social para la democracia y fortalecer las instituciones

Preguntas claves



¿Qué hacer?	¿Qué obstáculos superar?	¿Como lograrlo?
<i>Recuperar la legitimidad del sistema político y por ende la gobernabilidad democrática del Departamento.</i>	Desconfianza de los actores sociales hacia las instituciones como resultado de corrupción, clientelismo, descomposición de los partidos políticos y mal ejercicio de la política que coexisten con un escaso sentido de lo público y una escasa cultura política ciudadana.	<i>Creando una cultura política basada en la defensa de los intereses públicos y generando confianza entre los habitantes y entre ellos y las instituciones</i>
<i>B. Afianzar la articulación interinstitucional y con los actores sociales</i>	Descentralización estancada, visión fragmentada y descontextualizada por parte de las instituciones, desconfianza interinstitucional, celos y competencia mal entendida.	<i>Transformando las instituciones departamentales en forma tal que se facilite la articulación entre ellas y con las entidades nacionales y municipales</i>
<i>C. Aumentar y potenciar la capacidad gerencial de las instituciones</i>	Normatividad inadecuada, calificación insuficiente del recurso humano, uso de tecnologías atrasadas, deficientes sistemas de información, escasa participación social, baja autonomía departamental para gestionar recursos.	<i>Reestructurando los entes territoriales según su misión, el contexto de la sociedad que queremos y la globalización que se impone.</i>
<i>D. Fortalecer las finanzas territoriales</i>	Caída en los ingresos tributarios por la crisis económica; bajos niveles de inversión, prácticas financieras inadecuadas que incluyen elevados niveles de endeudamiento, desgreño en el manejo financiero	<i>Logrando que las instituciones interioricen una cultura de optimización de los recursos públicos</i>

- a. Realización de campañas de información y formación dirigidas a promover el surgimiento de una cultura de lo público, para que se entienda como aquello que es de todos y que, en consecuencia, todos estamos llamados a proteger. Estas campañas deben basarse en la transmisión de principios éticos y la promoción de responsabilidad, la solidaridad y el compromiso que deben caracterizar a todos los ciudadanos.

- b. Adopción de un conjunto de normas dirigidas al fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos; entre tales normas se considerará lo relativo al financiamiento de los mismos.

- c. Revisión del ejercicio del control administrativo y financiero por parte de las entidades respectivas, con el fin de puedan ejercer un control efectivo sobre la gestión institucional y contribuir, de esa manera a la recuperación de la confianza de la población en esta gestión. Simultáneamente, creación de condiciones de información, capacitación y organización para la operación eficiente de las veedurías ciudadanas.

- d. Realización de campañas contra la violencia que cubran desde el ámbito familiar hasta el ejercicio de la delincuencia organizada, pasando por la institución educativa, el barrio, el lugar de trabajo y el conjunto de la ciudad. Estas campañas no sólo están llamadas a generar condiciones de convivencia sino, por esta vía a recuperar la confianza entre los habitantes y su creencia en las instituciones.

- e. Creación y fortalecimiento de instancias, como los jueces de paz, llamadas a dirimir conflictos dentro de la sociedad civil; está comprobado que este tipo de instancias contribuye a mejorar sustancialmente el clima de respeto y convivencia entre los ciudadanos.

- f. Una de las razones de la pérdida de legitimidad de las instituciones es su ausencia en determinados lugares, ausencia que generalmente afecta aquellos lugares donde sería más necesaria su presencia. El Departamento velará porque por vías no exclusivamente represivas, esta presencia sea una realidad permanente en todos los municipios vallecaucanos.

- g. Apertura de espacios de diálogo y reconciliación entre los vallecaucanos. Sin desconocer el liderazgo del Gobierno Nacional en esta materia, la Administración Departamental no sólo estará atenta a aportar las iniciativas que resulten recomendables para manejar adecuadamente los distintos tipos de conflicto que prevalecen en el territorio del Departamento, sino a llevar a cabo las acciones que asuma en concertación con el Gobierno Nacional.

- h. Adopción de normas que garanticen los mecanismos jurídicos, económicos y sociales necesarios para garantizar la reinserción de los desplazados y de los combatientes irregulares que han entregado las armas.

- i. Establecer mecanismos como sistemas de información e instancias como centros de formación ciudadana que promuevan la información, la capacitación, la organización y la motivación para el surgimiento de una ciudadanía activa que más allá de la

protección de lo público, se ocupe de intervenir en las decisiones que afectan los intereses colectivos.

- j. Promoción de centros de apoyo jurídico, administrativo y técnico dirigidos al fortalecimiento de las organizaciones y redes sociales.
- k. Fomento de las escuelas de formación de líderes democráticos, desde los niveles escolares
- l. Suscripción de pactos sociales que garanticen el compromiso de los distintos actores con el respeto a determinados principios o la realización de ciertas actividades dirigidas al logro de propósitos colectivos como, por ejemplo, la generación de empleo o la erradicación de la violencia. Estos pactos pueden jugar un papel fundamental en la creación de una visión de futuro, la motivación para convertir esa visión en realidad, la generación de confianza y capital social entre la población, la recuperación de la legitimidad institucional y la convergencia de esfuerzos para el logro de los propósitos comunes de la sociedad vallecaucana.

Nuestra apuesta de recuperar la gobernabilidad, elevar la capacidad social para la democracia y fortalecer las instituciones podrá hacerse realidad:

B. Transformando las instituciones departamentales en forma tal que se facilite la articulación entre ellas y con las entidades nacionales y municipales

- a. Diseño e implementación de un sistema de información interinstitucional²² dirigido específicamente a hacer mas fluida la comunicación y por lo tanto a favorecer la acción coordinada de las diversas entidades departamentales.
- b. Realización de un conjunto de talleres dirigidos a consolidar una visión institucional compartida de futuro, hacia cuya realización puedan orientarse las acciones de todas las entidades del Departamento.
- c. Generación o revitalización de espacios de concertación entre instituciones de diversos niveles, incluyendo consejos, comités y encuentros periódicos
- d. Diseño e implementación de espacios de encuentro entre las instituciones departamentales y otros actores sociales, con el fin de favorecer la realización de acciones conjuntas o complementarias para el logro de los propósitos sociales expresados en el presente Plan.

²² Eventualmente concebido como un subsistema o componente de un sistema de información integral

Nuestra apuesta de recuperar la gobernabilidad, elevar la capacidad social para la democracia y fortalecer las instituciones podrá hacerse realidad:

C. Restructurando los entes territoriales según su misión, el contexto de la sociedad que queremos y la globalización que se impone.

- a. Realización de gestiones ante el Gobierno Nacional para promover ajustes normativos y repotenciar el proceso de descentralización. La sociedad vallecaucana considera que el proceso de descentralización es irreversible y que las dificultades por las que ha atravesado, lejos de ser un pretexto para frenarlo, constituyen experiencias a la luz de las cuales es preciso revisarlo para introducirle un nuevo dinamismo que supere las deficiencias y obstáculos que pueden haberlo afectado en algunos momentos. El Departamento contribuirá activamente a esta revisión y a la formulación de propuestas que permitan relanzar el proceso, para lo cual emprenderá un diálogo franco y abierto con el Gobierno Nacional.
- b. Posicionamiento institucional frente a la globalización. El Departamento debe tener claridad sobre las oportunidades y amenazas que para él se derivan de la globalización y adecuar su institucionalidad para que esté en capacidad de aprovechar las primeras y repeler las segundas. Para ello realizará los estudios que le permitan tener claridad sobre la ubicación del Departamento en el mapa de la globalización, su potencial, las restricciones que deberá afrontar y su papel dentro del proceso de articulación de Colombia a los nuevos ámbitos mundiales.
- c. Con base en los estudios anteriores, el Departamento procederá a determinar el tipo de organización y de instrumentos administrativos adecuados para que pueda cumplir a cabalidad el papel que le corresponde en el mundo globalizado.
- d. Modernización de las distintas fases de la gestión. Se hará un examen del proceso de gestión en todas las entidades del Departamento con el fin de especificar claramente lo que cada entidad requiere en cada una de tales etapas y la forma de realizarlas, siempre dentro de un marco orientador que les permita ajustarse a las expectativas existentes con respecto a cada una de ellas.
- e. Reformas institucionales que hagan posible la modernización. Sabiendo lo que implica la gestión en cada una de las entidades, podrán proponerse, discutirse y adoptarse las reformas necesarias para que esta gestión responda a las condiciones de la sociedad del conocimiento que se aspira a crear en el Valle del Cauca y a las exigencias del proceso de globalización.

- f. Fortalecimiento de los centros subregionales de gobierno con el fin de que constituyan sólidos puntos de anclaje para la generación y transmisión de impulsos de desarrollo al conjunto de la población de la respectiva subregión.
- g. Realización de alianzas estratégicas con actores nacionales e internacionales interesados en contribuir efectivamente al logro de los propósitos del Plan
- h. Articulación sistemática de los bancos de proyectos existentes en el departamento a la gestión institucional. Durante largo tiempo tales bancos han servido más como referencia que como traducción operativa de las metas propuestas por los planes y programas del Departamento y sus municipios. En desarrollo del Plan Maestro, tales instrumentos deben recuperar su verdadero sentido.
- i. Implementación de un sistema de seguimiento, evaluación y retroalimentación permanente de las acciones institucionales y sus resultados. Aunque algunas entidades realizan total o parcialmente las acciones que hacen parte de este sistema, tal no es el caso de la mayor parte de las instituciones departamentales en las cuales, por lo demás, es raro que tenga lugar un proceso efectivo de retroalimentación que sirva para tomar decisiones sobre la continuidad y modalidades de realización de las acciones respectivas. Una gerencia eficiente y eficaz debe, necesariamente, tomar en cuenta estos elementos que, con miras a un mejor trabajo institucional, deben ser sistematizados bajo la forma de una guía operativa al alcance de todas las entidades departamentales.

Nuestra apuesta de recuperar la gobernabilidad, elevar la capacidad social para la democracia y fortalecer las instituciones podrá hacerse realidad:

D. Logrando que las instituciones interioricen una cultura de optimización de los recursos públicos

- a. El primer paso para optimizar el uso de los recursos departamentales es la realización de un análisis profundo de las responsabilidades y funciones del Departamento y de las distintas dependencias que hacen parte de su esquema administrativo. Este análisis permitirá establecer el monto de los recursos requeridos por el Departamento para cumplir efectivamente con tales responsabilidades.
- b. Una vez determinado el monto anterior será preciso identificar las fuentes de recursos disponibles para obtener los recursos respectivos y se examinarán las condiciones que cada una de ellas establece, con el fin de preseleccionar las que resulten más favorables para el Departamento.

- c. La preselección anterior permitirá construir “paquetes financieros” integrados por distintas fuentes propias y externas, nuevas y actuales y calcular las implicaciones financieras de acudir a uno u otro. Los resultados de este análisis permitirán determinar cual es la mejor de las combinaciones financieras posibles y tomar las acciones necesarias para convertirla en realidad.
- d. Teniendo en cuenta que algunas de las fuentes pueden implicar el uso de créditos, se hará un estudio cuidadoso de la capacidad de endeudamiento departamental y con base en ella se planificarán los niveles posibles y aceptables del crédito, manteniendo un estricto respeto a los equilibrios financieros a fin de evitar la repetición de crisis derivadas de un manejo laxo de esta variable.
- e. Este mismo respeto presidirá la política de gasto público, el cual será objeto de un control estricto que, sin lugar a dudas, resulta más conveniente desde el punto de vista del desarrollo que la realización de bruscos recortes como resultado de desequilibrios insalvables pero que pudieron evitarse con una política de razonable austeridad.
- f. Corresponde a las instituciones públicas y en particular a las del orden departamental, dar ejemplo de cumplimiento estricto de los compromisos financieros que adquieran con otras entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales. Con tal propósito se llevará a cabo un seguimiento permanente de tales compromisos.
- g. Un buen manejo financiero requiere procedimientos ágiles y transparentes; con tal propósito, el Departamento llevará a cabo los estudios conducentes a la adopción de tales procedimientos, con apoyo en las técnicas recientes de gestión de los recursos financieros y en instrumentos capaces de simplificarlas al máximo.
- h. El control fiscal y social del gasto hará parte de la política de transparencia que en todos los campos habrán de manejar las entidades departamentales. Ella requiere tanto el fortalecimiento de los organismos que legalmente tienen a su cargo el control de la gestión financiera, como la promoción del seguimiento y la evaluación de esta gestión por parte de los ciudadanos a través de veedurías o de otros instrumentos de control social.

A MANERA DE CONCLUSION: DONDE ESTAMOS Y PARA DONDE VAMOS EN LA ELABORACION DEL PLAN MAESTRO

La Gobernación del Valle del Cauca, a través de la Secretaría de Planeación Departamental, ha venido liderando el proceso de elaboración del Plan Maestro, mediante una serie de consultas con diversos actores sociales. Los resultados de estas consultas, la mayor parte de cuyos planteamientos en materia de desarrollo político-institucional han quedado consignados en este documento, le han permitido formular un conjunto de análisis, hipótesis y propuestas sobre la realidad de este desarrollo y las líneas de acción tendientes a convertirlo en realidad. Estos análisis, hipótesis y propuestas siguen estando sometidos a consideración de los distintos sectores sociales, cuyas críticas y sugerencias son, en consecuencia, bienvenidas en todo momento. Recordemos, en efecto, que nuestra responsabilidad no se agota con la emisión del documento del Plan Maestro, sino que hace parte de nuestro compromiso como ciudadanos, por una parte, y que, por otra parte, este documento es una guía siempre inacabada, siempre susceptible de ser mejorada con nuestras contribuciones, a través de un proceso de participación permanente, y que debe estar en capacidad de adecuarse a las necesidades de cada uno de los momentos por los que transite nuestra sociedad desde ahora hasta el año 2015.

GOBERNACION DEL VALLE DEL CAUCA

Plan Maestro del Valle del Cauca 2002 - 2015

UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

EJE TERRITORIAL

***“UN VALLE DEL CAUCA ORGANIZADO
TERRITORIALMENTE, ARTICULADO,
POTENCIALIZADO EN RED Y EN ACCION,
INSERTADO EN LA NACION Y EL MUNDO”***

**GERMAN VILLEGAS VILLEGAS
GOBERNADOR**

*UN GRAN PACTO SOCIAL PARA CONSTRUIR FUTURO Y
SOCIEDAD*

**PLAN MAESTRO PARA EL DESARROLLO
INTEGRAL, SOSTENIBLE Y PROSPECTIVO DEL
VALLE DEL CAUCA AL 2015**

EJE TERRITORIAL

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

Cali, septiembre de 2003

LA GRAN APUESTA DEL VALLE DEL CAUCA

Desarrollando el objetivo central que esperamos lograr, **“generar condiciones para el desarrollo humano sostenible y equitativo”**, la apuesta que los vallecaucanos y vallecaucanas nos hemos propuesto puede formularse así:

“Convertir en realidad un nuevo modelo de desarrollo que solucione situaciones de exclusión social y de pobreza, que genere condiciones para aprovechar la situación geoestratégica para el comercio internacional y la biodiversidad, que reactive la economía para orientarla por un sendero de crecimiento y desarrollo sostenible, de competitividad y de democratización de la propiedad. Un modelo que afiance los valores culturales y promueva la riqueza ambiental; que potencie, articule y dinamice el territorio para que funcione como un sistema de ciudades, que propicie una gerencia pública eficaz y de unidad regional, que genere políticas públicas regionales, y que fortalezca la capacidad de investigación, innovación de desarrollo de tecnologías que sirvan de base para la construcción de una renovación social basada en el conocimiento”.

PRESENTACION

En cumplimiento de su mandato y conforme a lo dispuesto en el actual Plan de Desarrollo Departamental para “fortalecer la planificación con visión de largo plazo, la construcción de región y el desarrollo territorial integral, integrado, prospectivo y sostenible”²³, la Gobernación ha tomado la iniciativa de convocar a todas las fuerzas sociales del Departamento a la elaboración de un Plan Maestro dirigido a orientar el desarrollo integral y sostenible del Valle del Cauca, con horizonte al año 2015.

Este Plan debe hacer explícitos nuestros propósitos, los caminos para llegar a ellos, los instrumentos para recorrerlos y los compromisos de todos para que en aquel año, nuestra sociedad se encuentre mucho más cerca que ahora de esa imagen ideal que nos proponemos alcanzar. En este sentido, el Plan Maestro ha de convertirse en una guía para avanzar con seguridad hacia el desarrollo de nuestra sociedad.

La elaboración del Plan Maestro es el primer paso en la gestión dirigida al logro de los objetivos que definamos como sociedad. Este Plan habrá de guiar las acciones tendientes hacia esos objetivos desde ahora hasta el año 2015, razón por la cual resulta esencial que recoja adecuadamente nuestras necesidades, potencialidades y aspiraciones.

El Plan Maestro ha de ser un proyecto construido socialmente, que confiera al Valle del Cauca un gran proyecto político, o sea un propósito colectivo capaz de movilizar la

²³ Plan de Desarrollo 2001-2003, Quinto Objetivo General

inteligencia, la voluntad y la acción de sus habitantes, con miras a la construcción de un futuro mejor para todos.

1. ANTECEDENTES: EL VALLE DEL CAUCA, UN TERRITORIO EN PROCESO DE DESCOMPOSICION PERO CON UN ENORME POTENCIAL PARA EL DESARROLLO

A. El territorio vallecaucano, una construcción en curso a la que todos podemos y debemos contribuir.

Ante todo tengamos presente que los acontecimientos humanos se dan en el espacio y en el tiempo. Ahora bien, para los vallecaucanos y para los demás habitantes del departamento este espacio se nos presenta en primer lugar como el territorio departamental, como la superficie geográfica que nos rodea. Esta percepción, si bien es válida no es suficiente: el Valle del Cauca, como Colombia y prácticamente la totalidad de los países, se encuentra involucrado en un proceso de globalización que, como consecuencia de la revolución de las comunicaciones, nos pone en una relación cada vez más estrecha y directa con lo que ocurre en otros espacios geográficos, en otros países, regiones y ciudades. Este proceso nos hace más dependiente de lo que ocurra en esos espacios, pero a su vez nos abre posibilidades para expandir hacia ellos nuestro potencial si logramos ubicarnos favorablemente en el marco de la globalización.

Debemos, en consecuencia, entender nuestro espacio y perfeccionarlo en dos sentidos: como el territorio departamental que nos rodea y como el ámbito de nuestras relaciones políticas, sociales económicas y culturales con otros espacios geográficamente distantes.

El territorio es algo más que el soporte físico de de las actividades que llevamos a cabo en todas las esferas de nuestra vida; es la huella que ha dejado la historia en el espacio geográfico del departamento²⁴. El territorio es en consecuencia una construcción social que, en nuestro caso, hemos venido edificando los vallecaucanos a lo largo de la historia como resultado de las relaciones sociales que hemos mantenido y que se expresan en distintas formas de ocupación, apropiación, uso y distribución del espacio geográfico²⁵, entre las que podemos citar las características de la propiedad del suelo, la concentración o dispersión de la población y el tipo de actividades que se realizan en ese espacio, para no citar sino algunos ejemplos.

²⁴ Siguiendo la expresión de Henri Lefebvre

²⁵ Adaptado de Lipietz Alain, "El Capital y su Espacio", México, 1977

Así entendido, el territorio es cambiante en el tiempo, está en permanente transformación como consecuencia de los cambios que se producen en la sociedad y esto hace que sea posible contribuir de manera voluntaria a esa transformación, con el fin de que responda a las exigencias de desarrollo de la sociedad vallecaucana, y a las apuestas formuladas en tal sentido por el Plan Maestro en sus capítulos relativos a los ejes social, tecnoeconómico e institucional.

Esta transformación voluntaria del territorio para adecuarlo cada vez más a las necesidades de la sociedad vallecaucana es lo que llamamos el **ordenamiento territorial**: así como la evolución social va definiendo las características del territorio, también las acciones que se lleven a cabo sobre éste: usos de las áreas rurales y urbanas, vías de comunicación, implantaciones económicas, entre otras, contribuyen a modificar en uno u otro sentido las formas de ocupación y uso del mismo. En este sentido, al incluir el presente Eje, el Plan Maestro está afirmando la voluntad de los vallecaucanos de construir un territorio en el que puedan convertirse en realidad las apuestas que se ha formulado.

Pero no basta con diseñar y construir cuidadosamente este territorio; es necesario ir más allá y definir cual debe ser su inserción dentro de ese mundo global que se encuentra en proceso de conformación acelerada, cuales las condiciones para que el tipo de inserción deseada sea posible y proceder a actuar para crear o fortalecer las relaciones que la convertirán en realidad.

Ahora bien, si examinamos la evolución reciente de la organización territorial del Valle del Cauca encontramos que, desafortunadamente, ella no ha avanzado en un sentido que pueda considerarse favorable para la elevación de la calidad de vida de sus habitantes ni para el mejoramiento de las condiciones de la inserción del Departamento y del país en el proceso de globalización a escala mundial. A continuación se exponen brevemente las razones de esta afirmación.

B. El proceso reciente de descomposición del territorio vallecaucano: vulnerabilidad, concentración, desarticulación, pérdida de biodiversidad y gestión inadecuada.

Este proceso se manifiesta en varias formas que se exponen brevemente en los apartes que siguen.

- a. Una concentración progresiva en el centro-sur del departamento que desaprovecha el potencial del resto de las subregiones.*

En principio, con una mirada estática, parecería que el Valle del Cauca disfruta de una distribución de ciudades y de población que envidiaría el resto del país: cuenta con una de las principales ciudades de Colombia, Cali, con un conjunto industrial compartido con el municipio de Yumbo y cinco ciudades intermedias importantes: Palmira, Buga, Cartago, Tuluá y Buenaventura, esta última principal puerto regional y nacional sobre el Océano Pacífico, puerta de entrada a los enormes mercados del extremo oriental de esta cuenca y en conexión directa con Cali, principal núcleo industrial, comercial y de servicios. Existe además un conjunto de centros urbanos de tamaño relativamente importante debido a sus actividades agropecuarias, de comercio y servicios, con algunos enclaves agroindustriales y enlaces viales y de telecomunicaciones relativamente aceptables que contribuyen a formar una “red” de ciudades de una cierta densidad: Sevilla, Caicedonia, Florida y el conjunto La Unión-Toro-Roldanillo-Zarzal que, en principio, son apoyadas en su función de centros subregionales de servicios por otros centros menores que completan la trama urbana del Departamento. Esta, a su vez, al menos en algunas zonas de ladera de las cordilleras central y occidental y en el valle geográfico, se ubica en un marco ambiental particularmente favorable para la vida humana y sus actividades.

No obstante, al examinar la historia reciente del territorio vallecaucano, se advierten graves peligros que en algunos aspectos han comenzado a materializarse, tal como se expone a continuación:

- El eje Cali-Yumbo-Palmira-Jamundí-Candelaria²⁶, se vuelve cada vez más importante en términos de población y el policentrismo de que tanto nos ufanamos está en rumbo de perderse, tal como lo muestran los últimos censos de población.
- Como consecuencia de lo anterior, de las cuatro subregiones que tradicionalmente se han distinguido en el Departamento, sólo la región sur, donde se localiza el eje que acaba de mencionarse, ha venido creciendo aceleradamente aunque de manera desordenada en términos sociales y ambientales. Las otras tres subregiones: Central, del Norte y Pacífica han permanecido relativamente estancadas y han perdido participación dentro del conjunto departamental
- El enorme desequilibrio en la repartición de la inversión entre las diversas subregiones y municipios, (el 99% de la inversión extranjera, por ejemplo, se ha concentrado históricamente en la zona centro sur del departamento) lo que se traduce en el hecho de que Cali y Yumbo concentraban en 2000 más del 52% del valor

²⁶ Articulado territorialmente con los municipios de Puerto Tejada, Villarrica y Santander de Quilichao en el departamento del Cauca donde ha venido conformándose una zona industrial con el auspicio de la llamada “Ley Páez”.

agregado departamental, seguidos por Buenaventura con un 8.4%, Palmira con un 7.3%, Tuluá con 3.2%, Buga con un 3% y Cartago con un 2.4%. Estos municipios concentraban algo más del 79% del PIB, en tanto que los 35 municipios restantes aportaban algo menos del 21%. Lo anterior pese a las amplias posibilidades que ofrece la mayor parte del territorio departamental.

- La altísima concentración de la propiedad de la tierra en las zonas rurales (cerca de un 5% de los predios concentra más del 75% de la superficie) no se ajusta a la función social de la propiedad, en la medida en que agudiza la disparidad en los ingresos de la población y favorece la subutilización del recurso.
- El alto grado de disparidad en los índices de necesidades básicas insatisfechas que alcanzan niveles superiores al 30% en la subregión del Pacífico y por encima del 20% en los municipios del norte del departamento.
- El sistema de transporte, pese a contarse entre los mejores del país, enlaza de manera satisfactoria solamente los municipios que se encuentran próximos a los dos grandes ejes viales del departamento: el eje longitudinal norte-sur que, pasando por Cali, une a Cartago con los municipios del sur del departamento y el eje transversal que a partir del primero conduce a Buenaventura.

La pregunta que surge es entonces hasta que punto es posible aplicar el enorme potencial, natural y construido, del territorio departamental para corregir las tendencias negativas que se han detectado.

b. Un proceso de degradación ambiental

El Valle del Cauca es uno de los departamentos más ricos en biodiversidad. Su variedad de ecosistemas²⁷ y su diversidad de especies²⁸ constituyen una fortaleza para desarrollar las más variadas actividades productivas, para obtener materiales mejorados genéticamente y para identificar flora, fauna y microorganismos benéficos para el buen desempeño de las actividades agrícolas.

Pese a lo anterior esta riqueza ha venido siendo afectada negativamente debido en ciertos casos al desconocimiento de su importancia, en otros al descontrol de los procesos socioeconómicos que vive el Valle del Cauca que han conducido a la ocupación territorial poco satisfactoria que acabamos de registrar y, en otros, a actitudes basadas en

²⁷ Humedales, estuarios, manglares, fondos marinos, islas e islotes, enclaves xerofíticos, formaciones andinas con sus páramos y bosques de niebla y serranías aisladas

²⁸ Se estima que del total de especies animales existentes, alrededor de 4000 que hacen del país uno de los más ricos del mundo en biodiversidad, cerca de 1500 se encuentran en el Valle del Cauca.

intereses particulares egoístas. Estas actitudes y comportamientos se han reflejado en fenómenos tales como los siguientes:

- Sobreexplotación de los recursos naturales.
- Ampliación desordenada de la frontera agrícola
- Localización y realización de actividades económicas sin consideración de sus efectos ambientales
- Debilidad de las políticas de ordenamiento territorial
- Escaso control y pocos incentivos para la protección del medio ambiente.

Los siguientes ejemplos pueden presentarse para ilustrar de manera más precisa los factores que inciden sobre este deterioro:

- La dinámica del crecimiento económico y poblacional que ha concentrado la población en la zona plana del valle geográfico, particularmente en el área de influencia de Cali, generando procesos de conurbación que demandan una explotación intensiva de los recursos naturales y que contaminan recursos como el aire, el suelo y las aguas.
- Las modalidades del proceso de urbanización que han afectado gravemente el sistema hídrico (aguas superficiales y subterráneas): Las altas demandas de agua, la escasa protección de sus fuentes, el mal uso del recurso y la contaminación derivada de las actividades urbanas y rurales, especialmente en la zona sur del Departamento, comienzan a traducirse en un déficit del recurso en algunas zonas del centro y sur del valle geográfico y en un deterioro de la principal corriente del departamento, el río Cauca.
- El proceso de degradación progresiva de la calidad del caudal del río Cauca, principalmente durante su recorrido por la zona sur del Departamento, como consecuencia de la descarga de residuos orgánicos e inorgánicos, algunos de ellos con microorganismos patógenos, provenientes tanto de las actividades domésticas como de la industria, particularmente en la rama químico-farmacéutica, y ciertos tipos de servicios (hospitales, por ejemplo).
- El progresivo deterioro de los suelos que ha venido acelerándose debido al mal manejo de las explotaciones agrícolas, a la explotación inadecuada de minerales y materiales de arrastre usados como insumo de la construcción, a la deforestación causada por una colonización desordenada y a la contaminación derivada del uso de agroquímicos, el vertimiento de aguas residuales y la disposición de desechos sólidos, entre otros.

- El uso indiscriminado de agroquímicos y otras prácticas agrícolas inadecuadas que propician fenómenos como la salinización de los suelos, la deforestación y la erosión de los mismos en zonas de ladera.
- Para concluir, el Valle del Cauca tiene uno de los paisajes regionales más valiosos del país; sin embargo, pese a su reconocimiento generalizado, las actuaciones de la población y de las entidades presentes en el departamento no son, por lo regular, congruentes con esta valoración y, cuando intentan serlo, no siempre tienen la habilidad de realizarlo.

Lo expuesto pone de presente la existencia de graves procesos de deterioro ambiental en el territorio departamental. Ahora bien, es indudable que solo en la medida en que tales procesos se superen, tendremos la posibilidad de construir la sociedad a la que aspiramos todos los vallecaucanos.

c. Alta vulnerabilidad de la población a riesgos derivados de amenazas naturales y antrópicas

En estrecha relación con lo expuesto en el punto anterior, los acelerados procesos migratorios, especialmente encaminados hacia los centros urbanos, incluyendo los desplazamientos forzosos provocados por el conflicto armado, los altos niveles de pobreza urbana y la extrema desigualdad en la distribución de la tierra rural que reduce a muchos campesinos a parcelas minifundistas, han llevado a un gran número de habitantes a asentarse en zonas que son muy poco aptas para la ocupación humana o que, por el papel que juegan en el equilibrio ambiental del departamento o de sus subregiones, deben ser protegidas de la intervención del ser humano.

Este fenómeno genera un círculo vicioso altamente negativo para la población y para el territorio donde se ubica: por afectar zonas poco apropiadas para la vida humana, los asentamientos aceleran procesos de deterioro ambiental tales como la erosión o la contaminación del aire y los suelos, procesos que, a su vez, generan crecientes riesgos para los habitantes de esos asentamientos: deslizamientos y avalanchas, inundaciones, plagas y enfermedades derivadas de la contaminación.

Aunque es indudable que, con excepción del caso del agua, los problemas descritos revisten todavía una menor gravedad que en otras regiones del país, es indudable que han crecido aceleradamente en el curso de los últimos años y que, en tal virtud, amenazan seriamente no sólo la naturaleza que debería ser protegida, sino, especialmente, las condiciones de vida y la vida misma de la población localizada en las zonas de riesgo.

C. Causas del proceso

a. El carácter acumulativo de la concentración territorial

Diversos autores entre los que Myrdal ha sido uno de los primeros y más destacados²⁹, han puesto de presente la existencia de procesos acumulativos que una vez desencadenados tienden a conducir a situaciones de desequilibrio creciente: las áreas que por alguna razón histórica o natural inician un proceso de crecimiento económico rápido, tienden a drenar el crecimiento de las otras. A las primeras se dirigen los flujos de capital, la mano de obra calificada y los servicios que ésta demanda, en tanto que las segundas no sólo resultan poco atractivas como lugares de destino de los factores de producción y de los servicios que éstos requieren, sino que se convierten en expulsoras de los mejores recursos con que cuentan. El sentido de los flujos se acentúa como consecuencia de las economías que las empresas van generando como consecuencia de la aglomeración, en forma tal que, después de un tiempo, las regiones favorecidas en este proceso tienden a llegar a ser los lugares con mayores ventajas para la localización de las grandes actividades productivas.

Desafortunadamente, el Valle del Cauca, luego de tener una distribución territorial que permitía a todas las regiones articuladas con el valle geográfico del Departamento ofrecer condiciones relativamente similares en términos de oportunidades y servicios, evolucionó territorialmente hacia una creciente concentración en Cali, su capital, hasta llegar a la situación de desequilibrio que se describió anteriormente.

b. Deterioro de la identidad vallecaucana.

Al igual que el conjunto del país pero talvez con mayor intensidad que en éste, el Valle del Cauca ha venido sufriendo una profunda crisis en lo social, lo económico, lo político y lo cultural, crisis que ha afectado gravemente la identidad del vallecaucano como parte de una sociedad en cuyos valores se reconoce y a la cual se considera que pertenece.

Aspectos tales como la cultura, ciertos comportamientos y el paisaje crearon en algunos momentos un conjunto de vínculos entre la población y su departamento; desafortunadamente, ellos han tendido a extinguirse bajo el peso de la crisis, aunque probablemente persisten subyacentes en muchos vallecaucanos. Actualmente se observa un bajo reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, una escasa participación de la

²⁹ Myrdal Gunnar, particularmente en su clásico libro “Teoría económica y regiones subdesarrolladas”, primera edición en español del Fondo de Cultura Económica, México, 1959.

población en los procesos decisorios que versan sobre la construcción colectiva del territorio; una escasa valoración del paisaje como expresión de la naturaleza regional y, como consecuencia de todo lo anterior, un insuficiente desarrollo de valores compartidos por el conjunto de la sociedad.

c. Una gestión inadecuada del territorio.

Varios de los puntos presentados en el literal a. anterior sugieren una gestión insuficiente del territorio departamental. Ella no ha tenido capacidad para articular actores y niveles territoriales hasta conformar un sistema coherente que facilite la adopción de las decisiones más adecuadas para asignar los recursos entre los restantes componentes del territorio y que, de esta manera, logre un aprovechamiento máximo de las posibilidades de éste en beneficio de cada uno de tales componentes y del departamento como un todo. Puede afirmarse que esa gestión ha carecido del conocimiento que brinda la ciencia para el conocimiento del entorno y de su manejo; que no ha dado la atención suficiente a este entorno como factor de vida de sus pobladores; que no ha promovido la identificación de éstos con la tradición, la historia, la cultura y el paisaje que los rodean y que no ha logrado, por último, una movilización colectiva hacia las transformaciones territoriales socialmente deseables.

Es indudable que ha faltado una planeación visionaria para comprender la naturaleza del entorno globalizado en el que deberán actuar desde ahora la sociedad vallecaucana y las comunidades de sus municipios y la importancia del territorio y de sus ventajas estratégicas como instrumento apto para contribuir a una inserción satisfactoria del Departamento en ese nuevo entorno.

Cabe observar que esta insuficiencia no es atribuible exclusivamente al sector público, ya que tampoco el sector privado, salvo casos aislados, ha asumido la responsabilidad de promover un desarrollo integral del conjunto del territorio departamental. En general, se puede afirmar que la sociedad en su conjunto no se ha organizado para enfrentar los nuevos desafíos del entorno mundial, excepto en ocasiones aisladas; en general, prima la desconfianza intra e interinstitucional que se ha convertido en uno de los principales impedimentos para lograr una visión compartida, cuya necesidad no ha sido percibida con claridad por la sociedad vallecaucana.

En este contexto no se aprecian las oportunidades y las dificultades derivadas de esta falta de visión, ni se otorga a las alianzas estratégicas regionales, nacionales e

internacionales la importancia que merecen para ubicar a la región como área atractiva para la inversión y la tecnología requeridas para el crecimiento y el desarrollo.

Por lo demás, es indudable que la débil articulación entre los niveles de gobierno, nacional, departamental y municipal y las inconsistencias del proceso de descentralización en términos de ambigüedades, duplicaciones y vacíos ha contribuido a hacer más difícil la adopción e implementación de una política territorial que responda a cabalidad a las exigencias del desarrollo departamental.

Es indudable que las referidas limitaciones en la gestión se han acentuado como consecuencia de la crisis económica y fiscal que ha afectado a todos los niveles de la administración pública colombiana y que por razones estrechamente ligadas a la evolución específica del Valle del Cauca han golpeado con particular fuerza a sus instituciones.

Algunos hechos portadores de futuro

Los procesos recientes que han conducido a la organización territorial comentada en los apartes anteriores, se están viendo afectados por algunos hechos que contienen en sí las semillas del futuro del territorio departamental. Si logramos que estas semillas germinen y crezcan satisfactoriamente, es posible prever un futuro promisorio para el Valle del Cauca y sus diferentes subregiones y municipios. Entre tales hechos se mencionan:

a. La globalización

Proceso ya descrito en el que la desintegración del papel de la distancia geográfica como factor de separación y aislamiento entre los grupos sociales y económicos que habitan distintos lugares del mundo, gracias a la revolución de las comunicaciones y del transporte, hace posible el surgimiento de una sociedad global en el que todas las regiones van quedando progresivamente incorporadas como parte de una red en la que cada una juega un papel diferente frente a los procesos de decisión, producción y prestación de servicios.

Desde el punto de vista territorial la globalización es un proceso que dista mucho de estar consolidado y dentro del cual las condiciones de inserción de una región pueden cambiar permanentemente. El reto para el Valle del Cauca es, en consecuencia, lograr una inserción favorable a corto plazo que le permita no sólo un aprovechamiento óptimo de sus recursos, en beneficio de todos sus habitantes, sino una ubicación favorable dentro del sistema de decisiones para que tenga la posibilidad de liderar su

propio proceso de desarrollo, obviamente dentro de un marco general de interdependencias, y no quede a merced de decisiones externas al Departamento que no consulten sus necesidades y potencialidades.

b. La comprensión del papel del territorio en una sociedad del conocimiento

El futuro es cada vez más dependiente de la creación de nuevos conocimientos. Hasta hace cerca de tres siglos el conocimiento científico y su aplicación a la vida práctica a través de la introducción de innovaciones prácticas era relativamente lento e implicaba transformaciones pausadas en las formas de vida y de relacionamiento entre los seres humanos, así como en las modalidades de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Por el contrario a partir del siglo XVIII la generación de conocimientos e innovaciones ha venido acelerándose hasta alcanzar ritmos que hasta hace un siglo eran prácticamente insospechados. La ciencia y la técnica, en estrecha alianza, transformaron radicalmente no sólo las formas de entender la realidad y el diseño de los espacios productivos, sino los aspectos más íntimos de la vida cotidiana de la gente. No obstante, las transformaciones provocadas por esta nueva revolución no se han dado de manera uniforme sobre los distintos puntos del planeta; más aún, la capacidad de inducirlas y de ejercer un control sobre ellas, ha tendido, por el contrario, a concentrarse cada vez con mayor intensidad en ciertas regiones que de esa manera han venido adquiriendo una capacidad no sólo para liderar sino aún para imponer en beneficio propio las modalidades de los procesos de desarrollo en el nivel mundial.

En los últimos años ha tomado gran relevancia el debate acerca de la cual es la mejor manera para que una región logre aprovechar los indudables beneficios que pueden obtenerse de la globalización, sin que ello signifique la pérdida de su autonomía y de su capacidad de hacer uso de tales beneficios con miras al bienestar de sus habitantes. Aunque es indudable que todavía no se ha dicho la última palabra en este debate, lo cierto es que una sociedad que esté al margen de los procesos de generación, difusión y adopción de nuevos conocimientos, está llamada a quedar cada vez más rezagada a escala mundial y, por lo general, a ubicarse en una posición cada vez más subordinada y dependiente de lo que ocurra en los centros líderes en esta materia.

Por tal razón, el futuro del Departamento depende en gran medida de que logre asumir un papel activo dentro del sistema de generación, difusión y adopción del conocimiento, que encuentra en las ciudades sus principales nodos de articulación espacial. En efecto, los centros urbanos, como sedes de pensamiento, nodos de comunicación y, por ende, de intercambio de información, lugares de implantación de las actividades más dinámicas y áreas de concentración del mercado constituyen los lugares privilegiados de creación, intercambio y aplicación del conocimiento. En el

caso del Valle del Cauca, la existencia de un buen número de centros urbanos, relativamente bien interconectados, que cubren una parte considerable del territorio departamental, le otorga, desde este punto de vista, una ventaja comparativa importante sobre otras regiones del país y del mundo que el Plan Maestro incorpora como instrumento poderoso para el logro de los objetivos propios del desarrollo departamental.

- c. La visión del territorio como un sistema integrado de áreas interrelacionadas que incluye redes de ciudades complementarias estrechamente articuladas.*

Los distintos componentes de una región: físicos, sociales, económicos, institucionales deben entenderse como un conjunto estrechamente articulado, en el que cada componente juega un papel específico en función de las expectativas de su población y de sus ventajas comparativas. En este conjunto caben formas organizativas con base territorial que han venido surgiendo en los últimos lustros tales como tecnópolis o áreas diversificadas de producción y servicios con tecnologías avanzadas y altamente eficientes; tecnopolos o áreas de producción o servicios especializados, también tecnológicamente avanzadas y agropolis altamente eficientes, cuya actividad reposa en la producción agropecuaria y los derivados de su transformación. Todas estas formas de organización territorial de la actividad productiva y otras que no se mencionan explícitamente aquí, buscan a responder a las exigencias que actualmente se hacen al territorio como factor de desarrollo.

En el caso del Valle del Cauca, es indudable que Cali tiene los elementos necesarios para consolidarse como una tecnópolis de importancia nacional, que no solo irradie su influencia positiva sobre las distintas subregiones del departamento, sino que asuma un papel dinámico en la inserción de Colombia dentro del proceso de globalización. Buenaventura, por su parte, posee las condiciones requeridas para convertirse en un “tecnopolo” especializado en la distribución de bienes y servicios desde y hacia los territorios nacional y departamental. Con una clara visión de futuro, otras zonas del Departamento podrían también ubicarse ventajosamente dentro de un sistema de esta naturaleza.

- d. La transformación de los sistemas de información impulsados por la revolución de las comunicaciones.*

Diversos autores consideran que la sociedad del futuro es la sociedad de la información y del conocimiento; una sociedad cuyos avances se basan en una generación cada vez más rápida de innovaciones derivadas del creciente conocimiento científico y de la divulgación de tales innovaciones a través de una red de nodos (por lo general centros urbanos) articulados por sistemas de comunicación cada vez más eficientes que permiten la pronta transferencia de las mismas a los rincones más apartados donde su aplicación fuere posible y necesaria.

Desde este punto de vista cabe señalar la importancia de generar un desarrollo endógeno, o sea que surja de la misma región; que no se limite a transferir los conocimientos y las innovaciones generadas en otros lugares, sino que cree conocimientos o tecnologías que impliquen un avance sobre lo que existe y que logre insertar esos conocimientos y tecnologías en los mercados regionales, nacionales e internacionales.

Aunque poco avanzado en este aspecto, el Valle del Cauca tiene ventajas comparativas en ciertos temas que, progresivamente, han venido convirtiéndose en atractivos para visitar el Departamento o para demandar sus servicios. Estos temas, que se mencionarán posteriormente, deberían servir de base para una organización departamental que contribuya efectivamente al aprovechamiento de esas potencialidades del departamento, de las cuales apenas ahora se comienza a tener plena conciencia.

e. El surgimiento de posibilidades de conformación de grupos comerciales y alianzas estratégicas interregionales e internacionales.

El proceso de globalización económica implica la conformación de grupos de países que tienden a articular sus economías y sus territorios con el fin de fortalecer su influencia en los mercados internacionales. Las experiencias tienden a multiplicarse y entre ellas cabe tener en cuenta los procesos que se adelantan actualmente en torno al ALCA, al ATPA y la Cuenca del Pacífico, todos los cuales en una u otra forma involucran al Departamento

Este, como ámbito político administrativo de una de las regiones real y potencialmente más ricas del país, como fachada de Colombia hacia el Océano Pacífico donde se están abriendo algunos de los más grandes mercados del futuro, particularmente la China, y como sede del más importante de los puertos colombianos, tiene potencial para convertirse en protagonista de alianzas de mutuo beneficio, que le permitan proyectar su economía más allá de las fronteras nacionales, en beneficio de sus habitantes y del país en su conjunto.

f. Las transformaciones en la biotecnología que abren nuevas perspectivas a la riqueza del departamento.

La biotecnología será, en opinión de muchos expertos, la ciencia del siglo XXI; la que habrá de generar no sólo mayores debates de toda índole, sino mayores transformaciones sociales y económicas para la humanidad, transformaciones que

podrían ser tanto fuente de enormes beneficios como de problemas cuya dimensión todavía no alcanza a avizorarse.

La enorme riqueza del Departamento en términos de biodiversidad hace de él un área privilegiada en el ámbito mundial para el desarrollo de esta ciencia, pero, al mismo tiempo, le genera riesgos insospechados si no logra asumir el control de tales recursos, no sólo para garantizar que pueda beneficiarse con el desarrollo de los mismos sino, sobre todo, para evitar que un uso inapropiado de éstos conduzca no sólo a su desaprovechamiento sino aún a una catástrofe ecológica cuyas consecuencias son imprevisibles.

El diagnóstico territorial: a manera de conclusión

Las manifestaciones descritas en este aparte son índice de un proceso de descomposición del territorio del Valle del Cauca que puede atribuirse a factores tales como el desaprovechamiento de sus ventajas comparativas y competitivas; la progresiva desaparición de la identidad vallecaucana que relega a un plano secundario el sentido de pertenencia de la población y su compromiso con el ámbito territorial del departamento; el deterioro ambiental de éste y las limitaciones de la política territorial que ha venido aplicándose para superar las referidas restricciones. Este proceso requiere ser frenado si se pretende convertir en realidad la apuesta lanzada por la sociedad vallecaucana a partir del Plan Maestro. Afortunadamente, el territorio departamental cuenta con un amplio potencial tanto natural como construido por sus habitantes a lo largo del tiempo, potencial que puede ser realzado por la evolución previsible de la sociedad y de la economía mundiales en los próximos años y que bien utilizado, puede convertirse en un poderoso instrumento para avanzar hacia el logro de los objetivos de la sociedad vallecaucana durante los próximos años.

2. NUESTRA APUESTA PARA SUPERAR LOS PROBLEMAS ENUNCIADOS:

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

A. Conceptos y supuestos básicos

La configuración de un territorio capaz de contribuir de manera activa y eficaz al logro de los objetivos de la sociedad vallecaucana expresados en el Plan Maestro, debe ser el objetivo fundamental de la apuesta que acabamos de enunciar. Ahora bien, para que esa apuesta se transforme en realidad, es necesario que los habitantes del Departamento adoptemos una actitud positiva frente a la construcción de los espacios geográficos y sociales del mismo; esta actitud depende de tres elementos esenciales: la razón, la emoción y la acción que deben abordarse en forma que estimulen el sentido de pertenencia y el compromiso de los vallecaucanos con su territorio.

Se requiere, por lo tanto, que las políticas que a él se refieren lo aborden de una manera multidimensional: como soporte vital de la existencia de una población dada y como objeto de conocimiento, afecto y acción por parte de la misma. Este abordaje favorecería la convergencia de ideas, sentimientos y esfuerzos dirigidos a hacer del territorio del Valle del Cauca un ámbito propicio para el desarrollo previsto en el Plan Maestro.

Con base en lo anterior, pueden enunciarse cuatro dimensiones necesarias para alcanzar este propósito:

- La dimensión biofísico-ambiental referida al territorio como entorno capaz de brindar al ser humano los elementos que como ser vivo requiere para su subsistencia: agua, aire, alimento, espacio y recursos naturales sobre los que pueda desarrollar su actividad.
- La dimensión científica orientada al conocimiento del territorio en todos sus aspectos: físicos, sociales y económicos, entre otros. Este conocimiento es condición indispensable para una buena gestión.
- La dimensión afectiva dirigida a fortalecer el sentido de pertenencia de los habitantes hacia el ámbito geográfico y social en que habitan y llevan a cabo sus actividades. Solo este sentido de pertenencia permitirá justificar los trabajos requeridos para lograr los propósitos del Plan Maestro con respecto al territorio.
- La dimensión activa tendiente a convertir en realidad, mediante un esfuerzo sostenido, los compromisos de la sociedad con respecto a las transformaciones territoriales socialmente deseadas.

Se trata, en consecuencia, de cuatro formas de guiar las actitudes y comportamientos de los vallecaucanos con respecto al territorio de su Departamento, las cuales deben

traducirse en acciones de ordenamiento territorial lideradas por las autoridades del mismo, con participación de sus habitantes.

De acuerdo con la Carta Europea de Ordenamiento del Territorio, esta actividad se define como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política...interdisciplinaria y global...”³⁰. En este sentido, “ordenar el territorio” es introducir una racionalidad, una voluntad permanente y un esfuerzo sostenido al proceso de su construcción

B. Contenidos de la apuesta

El Plan Maestro se propone convertir en realidad la reorganización del territorio para que pueda responder adecuadamente a las exigencias de la globalización que hacen de los territorios regionales espacios de interacción internacional. En estas condiciones, las posibilidades de un departamento como el Valle del Cauca dependen en gran medida de que su territorio tenga la capacidad de facilitar los procesos de comunicación e interacción entre los agentes nacionales e internacionales interesados en desarrollar actividades en Colombia y en la región.

De esta manera, no sólo los recursos naturales existentes en el territorio, sino las redes de ciudades, la malla vial y el sistema de las restantes infraestructuras se convierten en factores definitivos para quienes en un momento dado deben tomar decisiones con respecto a actuar e invertir en un territorio y, concretamente en nuestro departamento.

Es preciso, en consecuencia, fortalecer la red de ciudades para que su capital humano y social, su capital físico (infraestructura vial y de servicios) y el sistema de comunicaciones que articula sus distintos componentes, hagan de ella un soporte eficaz de los procesos de desarrollo social y económico, favoreciendo la competitividad del departamento frente al resto del país y a los mercados internacionales. Naturalmente, todo ello inserto en un contexto que potencie al máximo un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del Departamento.

Tal como ya se indicó, el Departamento cuenta con enormes recursos naturales, un capital humano relativamente alto frente al promedio colombiano y un sistema de ciudades, mayores e intermedias, con capacidad para contribuir eficazmente a los procesos de desarrollo. No obstante, conforme al diagnóstico efectuado, este potencial

³⁰ Definición citada por Pujadas Romá & Font Jaume, “Ordenación y Planificación Territorial”, Madrid 1998.

está desaprovechado. El reto del eje territorial es aprovechar ese potencial, desde el punto de vista espacial, para favorecer una inserción satisfactoria del departamento dentro de los procesos sociales y económicos propios de la globalización.

Como consecuencia de lo anterior, el Plan Maestro propone que todos los proyectos de desarrollo departamental que se realicen, incorporen necesariamente dentro de sus lineamientos básicos una mirada territorial de futuro que tenga en cuenta su contribución a la conformación de espacios adecuados para una satisfactoria inserción del Valle del Cauca en el proceso de globalización.

Esto implica formular y adoptar un **nuevo modelo de ordenamiento territorial**



A continuación se presentará brevemente cada uno de estos elementos:

- a. **Potenciar proactivamente las ventajas comparativas y competitivas del Valle del Cauca**

- i. Construir una visión regional con enfoque territorial y sistémico, en el marco de un mundo globalizado, que conduzca a la definición de una sinergia multidimensional para la articulación del territorio. Esto implica, entre otras, siguientes condiciones:
 - La determinación del papel que puede jugar el Departamento en los procesos de globalización a escala mundial.
 - El conocimiento de las tendencias de la organización territorial a escala nacional e internacional, con el fin de promover alianzas estratégicas, bloques de integración subregional y regional y otros ámbitos propicios para convertir en realidad el papel del Departamento en los referidos procesos.
 - La identificación y aprovechamiento de los nuevos corredores de competitividad que le permitan al Departamento hacer realidad una inserción ventajosa en tales procesos.
 - La especificación del papel que en tales procesos pueden jugar las diferentes zonas existentes dentro del mismo, dadas sus relaciones de competencia y complementariedad.
 - Como corolario de lo anterior y teniendo en cuenta las ventajas de localización con que cuenta el Departamento, promoverlo como puerta de acceso hacia y desde la cuenca del Pacífico, mediante el desarrollo de la Zona Económica Especial de Buenaventura, ZEEB, lo que implica, entre otros aspectos, la formación de capital humano, un mejoramiento sustancial de las infraestructuras sociales y económicas de la ciudad, incluyendo las instalaciones portuarias y el sistema de comunicaciones, así como el fortalecimiento de los ejes viales que articulan a Buenaventura con los distintos puntos del territorio vallecaucano y con el resto del país.
- ii. Reconocer y valorar las características propias de cada una de las zonas geoeconómicas y geoambientales del Valle del Cauca y potenciar las ventajas competitivas de cada una de ellas; a partir de este análisis, promover una subregionalización del Departamento que tenga por lo demás en cuenta las condiciones de su articulación con las regiones vecinas, tal como se plantea en el literal vi de este enunciado. Mediante la subregionalización se esperaría lograr:
 - El fortalecimiento de los vínculos políticos, sociales y económicos en el interior del territorio, con base en la confianza, lo que permitirá no sólo una estrecha cooperación entre los distintos municipios y subregiones en términos de intercambios de conocimiento, esfuerzos, adopción de innovaciones y generación de economías externas, sino la creación de un ambiente social y económico propicio para la realización de los vallecaucanos como seres humanos a nivel individual y colectivo.

- La reducción de los desplazamientos de la población generados por la violencia y la falta de oportunidades.
- La orientación de las inversiones hacia la creación de condiciones para la localización o relocalización de actividades productivas, no sólo por el hecho físico de las infraestructuras que estarán al servicio directo de las mismas, sino por las condiciones personales y sociales de los habitantes que crean un medio favorable para la implantación de diversas actividades.

iii. Fortalecer el sistema de ciudades del Departamento, con el fin de que pueda cumplir un papel dinámico en los procesos del desarrollo regional y nacional, a través de la prestación de un conjunto de bienes y servicios indispensables para la realización de diversas actividades. Este fortalecimiento implica, entre otras, las siguientes acciones:

- Orientar los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial de los centros urbanos, a fin de que no sólo se conviertan en firmes eslabones de una cadena de transmisión de los procesos de desarrollo departamentales, nacionales e internacionales, sino que se constituyan en ámbitos privilegiados de una cultura de paz y trabajo, centros de conocimiento y núcleos bienestar capaz de irradiar sus condiciones positivas a los entornos rurales.
- Implementar una política de dinamización del policentrismo urbano del Valle del Cauca que fortalezca la capacidad de gestión de los municipios y del Departamento y que, por esta vía, les permita hacer un mejor aprovechamiento de sus recursos y reducir así el proceso de concentración demográfica y económica en el sur del Departamento.
- Elevar la cobertura y la calidad de los equipamientos sociales y las infraestructuras de apoyo a la producción y mejorar los actuales sistemas de comunicación y transporte, con el fin de que faciliten los eslabonamientos productivos y los flujos de personas, bienes y servicios entre los diferentes centros y sus áreas de influencia.
- Revitalizar los centros urbanos con tendencias de crecimiento demográfico negativo, mediante la promoción de actividades económicas y de desarrollo social que aprovechen el potencial de sus respectivos municipios y los ámbitos de complementariedad que surgen del fortalecimiento del sistema de ciudades.

iv. Dentro de la lógica del literal inmediatamente anterior, crear “ciudades del conocimiento” que faciliten el impulso a los circuitos de investigación y tecnología aprovechando las potencialidades de cada uno de esos centros.

Las ciudades del futuro se basan en múltiples saberes que permanentemente se actualizan para estar al día con la rápida dinámica del mundo moderno. Esta

permanente actualización sólo se logra si nace de la misma gente, como consecuencia de sus capacidades y de sus actitudes; en otros términos si hay una cultura propia capaz de generar un desarrollo “endógeno. En esta forma, la ciudad del conocimiento no sólo es capaz de recibir y transmitir conocimiento, de captar tecnologías productivas, de identificar y comprender la lógica de los distintos mercados y las técnicas de gestión, sino de conocerse a sí misma y de facilitar así la realización individual y social de sus habitantes a la vez que aprovecha de la mejor manera el potencial de que dispone.

- v. Fortalecer la red de transporte multimodal a fin de que contribuya eficazmente a la consolidación de la estructura territorial del Departamento, facilitando los flujos de toda índole entre los diversos nodos o centros urbanos del Valle del Cauca, entre éstos y las zonas rurales circundantes y entre ellos y los centros nacionales e internacionales con los que mantiene relaciones particularmente intensas.
- vi. Tomando en consideración las condiciones de vecindad y complementariedad con los departamentos del Eje Cafetero y la homogeneidad de la subregión del Pacífico Colombiano distribuida entre varios departamentos, incluido el Valle del Cauca, promover su integración con este último, a fin de aunar esfuerzos sociales e institucionales y lograr así un aprovechamiento óptimo de los recursos de que dispone cada una de las unidades territoriales involucradas

b. Fortalecer el arraigo de la identidad vallecaucana

- i. Promover la identidad vallecaucana, aglutinando a la población del Departamento en torno al logro de unos propósitos comunes a los diversos estamentos de la sociedad. Estos propósitos han sido consignados en el Plan Maestro y con respecto a ellos existe un amplio consenso entre los diferentes actores sociales. Solo el sentido de pertenencia al Valle del Cauca y a cada uno de sus municipios conducirá a sus habitantes a asumir una actitud proactiva dirigida no sólo hacia la protección de los valores y riquezas culturales, el paisaje y la biodiversidad presentes en todos los rincones de su territorio, sino hacia el aprovechamiento óptimo de tales valores y riquezas en beneficio de la población departamental y del país en su conjunto.
- ii. Generar confianza entre los individuos y los grupos de toda índole que actúan en el Departamento y entre ellos y las administraciones departamental y municipales, con el fin de avanzar efectivamente hacia el logro de los propósitos colectivos, sin que esta confianza y esta coincidencia en lo fundamental implique una unanimidad de puntos de vista. Solamente esta confianza daría a los vallecaucanos la fuerza necesaria para sacar adelante su empeño de recuperar las zonas deprimidas o

deterioradas de su Departamento y de realzar los elementos positivos de que éste dispone.

- iii. Reconocer y aceptar la diversidad de sociedad vallecaucana y de las diferentes expresiones culturales y étnicas presentes en el Departamento, a fin de que todos sus habitantes se sientan incluidos dentro de éste, como partes esenciales del conjunto social, económico y político del mismo y se vean reflejados en la multiplicidad de sus manifestaciones culturales. Es preciso comprender que gran parte del potencial endógeno del Departamento, de su atractivo para el resto del país y de la variedad de sus ambientes naturales y creados se deriva precisamente de la heterogeneidad del mosaico que compone el universo social del Valle del Cauca y del sello particular que esta heterogeneidad ha impreso a las implantaciones poblacionales en los distintos lugares de la geografía departamental.
- iv. Fortalecer la participación ciudadana y la concurrencia de los sectores público y privado en el Departamento, para la construcción colectiva del territorio del Valle del Cauca. Es preciso hacer dos precisiones a este respecto:
 - Es indudable que sin el compromiso y la acción de todos los habitantes, será imposible el éxito de las estrategias tendientes a una reconfiguración del territorio departamental, que ponga en relieve sus valores y potencialidades, recupere sus zonas deprimidas y en deterioro y lo proyecte como factor positivo para el bienestar de sus habitantes y elemento estratégico para el logro del desarrollo regional y nacional.
 - Para que ese compromiso y esa acción se conviertan en realidad es indispensable crear una serie de condiciones, algunas de ellas directamente relacionadas con las personas llamadas a participar en el proceso y otras relacionadas con el entorno en el que esta participación está llamada a darse. Tales condiciones son la *información* sobre las condiciones actuales y potenciales del territorio departamental, la *formación* sobre la manera como tales condiciones pueden mejorar sustancialmente a partir de unos propósitos y una acción colectiva y la organización ciudadana para que los esfuerzos que realicen los distintos grupos e individuos converjan de manera armónica hacia el logro de los propósitos sociales de mejoramiento territorial.
- vi. Identificar y promover los símbolos propios que nos identifican como vallecaucanos. Dentro de éstos el paisaje jugará un papel de primer rango, incluyendo al río Cauca como eje estructurante del territorio y lugar de encuentro e intercambios entre las diferentes regiones y municipios. Uno de los primeros y más efectivos pasos en este proceso de recuperación y puesta en valor del territorio departamental es justamente la promoción de algunos de sus más ponderados

valores: el paisaje, el legado histórico, la gastronomía, la música y otras expresiones culturales que constituyen el sello de las diversas zonas.

c. Aprovechar y hacer uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales

- i. Impulsar y fortalecer el conocimiento científico y tecnológico que permita la restauración y recuperación de ecosistemas degradados y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Se trata en este caso de un ejemplo típico de promoción del desarrollo con base en las especificidades de un territorio concreto, en este caso el del Valle del Cauca; estas especificidades podrían dar lugar a una profundización del conocimiento científico y a generación de innovaciones aplicables no solamente en las zonas y municipios que requieran ser recuperados dentro del Departamento, sino en otras regiones del país.
- ii. Promover el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad departamental para obtener los beneficios que puedan derivarse de su uso científico y tecnológico. Como en literal anterior, se trata de promover un desarrollo basado en las características del territorio departamental, con la observación en este caso de que se estaría justamente entrando en el campo de la biotecnología cuyas posibilidades, tal como ya se anotó, al ser inmensas durante los próximos decenios, brindarían al Departamento la oportunidad de un enorme crecimiento dado su potencial en este campo. Como ejemplos de este potencial se citan el desarrollo de la etnobotánica y la investigación sobre drogas medicinales a base de plantas, hongos y algunas especies animales cuya promoción arrojaría, muy probablemente, resultados positivos para el Departamento y el país.
- iii. Impulsar los procesos de producción limpia en los sectores productivos del Departamento, con el fin de minimizar impactos ambientales, aumentar la eficiencia energética, minimizar y aprovechar residuos, mejorar la productividad y acceder a mercados verdes. La ejecución de esta línea de acción podría articularse con el desarrollo de nuevas áreas de investigación en este campo, que no sólo es uno de los que ofrece alto potencial dentro del Departamento, sino en el cual existen ya experiencias valiosas y altamente exitosas como algunas llevadas a cabo por el Centro Interamericano de Agricultura Tropical, CIAT
- iv. Implementar incentivos para la declaración y mantenimiento de áreas naturales protegidas y su incorporación al Sistema Regional y Nacional de Áreas Protegidas. Esta protección es condición indispensable para la preservación de algunos ecosistemas frágiles y para la recuperación de otros gravemente afectados por los procesos de ocupación del territorio que fueron mencionados en la primera parte de este documento.
- v. Promover la recuperación, mantenimiento y uso sostenible de la oferta hídrica como factor fundamental en la orientación del proceso de ocupación y uso del

territorio. El agua se está convirtiendo aceleradamente en uno de los bienes más preciados del planeta debido a su rápido agotamiento en vastas zonas de los cinco continentes. Colombia en general y el Valle del Cauca en particular son áreas especialmente ricas en este recurso pese a lo cual no escapan a su deterioro y a su progresivo agotamiento.

La reversión de este proceso no sólo es urgente con miras a garantizar agua suficiente y de calidad adecuada para los actuales habitantes del Departamento y para las generaciones futuras que lo ocupen, sino que abriría nuevas posibilidades al departamento como proveedor de un recurso escaso para otras regiones del planeta, campo éste que apenas comienza a ser explorado³¹, pero con respecto al cual se están abriendo nuevas posibilidades como las que se derivan del Protocolo de Kioto a que se hará referencia a continuación.

Entre las líneas que cabría desarrollar en este campo está la de conformar corredores biológicos sobre los ejes de los ríos tributarios del Cauca, priorizando aquellos que presentan mayores problemas a causa del beneficio del café y la ausencia de tratamiento de las aguas residuales de los asentamientos urbanos y rurales.

vi. Aprovechar mecanismos como el canje de deuda por naturaleza, entre otros, de acuerdo con el Protocolo de Kioto de 1997 y los Encuentros de Río de Janeiro 1992 y Johannesburgo 2002, para propiciar la conservación, recuperación y uso sostenible de los recursos naturales. Estos mecanismos, que apenas comienzan a ser viabilizados y aplicados en algunos pocos países abren un campo gigantesco de posibilidades a los países que cuentan con recursos naturales indispensables para la supervivencia del género humano.

En efecto, así como el agua se está convirtiendo en un bien cada vez más escaso, existen otros elementos en proceso de degradación a ritmos alarmantes, como consecuencia principalmente de la contaminación creciente provocada en alto grado por la actividad industrial y los enormes niveles de consumo de las sociedades de los países desarrollados. Elementos tan elementales y básicos para la vida humana como el oxígeno, por ejemplo, comienzan a verse amenazados por la deforestación acelerada y la producción de gases nocivos para la salud.

Los Encuentros que acaban de mencionarse y el citado Protocolo proponen que los países y las regiones del mundo ricas en recursos que comienzan a estar amenazados a escala mundial, se comprometan a protegerlos a cambio de compensaciones económicas por lo que eventualmente estarían dejando de percibir

³¹ Esta posibilidad no necesariamente habría de darse mediante la “exportación” de agua no procesada a otras regiones y países, ya que podría pensarse en diversas formas de transformación del recurso y en el hecho de que su simple existencia es susceptible de generar un potencial de actividades basadas en él como la pesca, el turismo y diversas formas de recreación.

por el no uso de tales recursos. Teniendo en cuenta que pese a la degradación que éstos han sufrido en el curso de los últimos años, tanto Colombia como el Valle del Cauca se siguen contando entre las áreas de la tierra con mayor riqueza ambiental, es posible deducir cuanto podrían ganar ambiental y económicamente si adoptasen una estrategia coherente, clara y realista para dar a sus recursos un uso adecuado y al mismo tiempo remunerativo, en beneficio propio y del resto de la humanidad.

- vii. Promover una cultura de prevención y atención al riesgo que minimice las pérdidas de todo orden que sufre el Departamento por este concepto, mediante un conocimiento más amplio de las limitaciones del territorio en términos de vulnerabilidad frente a las distintas amenazas, una acción sostenida de mediano y largo plazo que tienda a minimizar esa vulnerabilidad o a bloquear las amenazas y una mayor capacidad de respuesta de todos los actores sociales en caso de que éstas se materialicen.

Para lograr los propósitos descritos se requiere formular e implementar una política de desarrollo territorial, descentralizada y desconcentrada, que recoja y convierta en realidad los planteamientos del modelo.

Esta política debería:

- a. Construir una visión colectiva de desarrollo, en la que el conocimiento, comprensión, valoración y sentido de pertenencia a un territorio influenciado por factores externos (globalización) e internos (condiciones propias del desarrollo), permitan la convergencia de diversos esfuerzos dirigidos a un aprovechamiento óptimo de ese territorio, en términos sociales, ambientales y económicos en el corto, el mediano y el largo plazo.
- b. Propender por la reducción de desequilibrios territoriales internos y externos, a partir de la armonización de los diferentes niveles de desarrollo económico, social, ambiental y político en las distintas zonas del Departamento, en función de las necesidades y recursos de cada una de ellas, para beneficio de toda la población. Esta reducción es condición necesaria para el aprovechamiento pleno de las posibilidades departamentales que actualmente se encuentra negativamente afectado por el retroceso demográfico y económico de ciertas áreas y la creciente congestión, desorden e inequidad imperantes en otras.
- c. Promover el fortalecimiento del Departamento como instancia intermedia en la estructura operativa del Estado, con autonomía política, económica, administrativa y fiscal, con competencias y funciones claramente definidas que la distinguan de los niveles nacional y local pero que a la vez le permitan una articulación adecuada con

éstos para aunar esfuerzos con miras al desarrollo departamental. La manera como se ha abordado el tema territorial en el curso de los últimos años en Colombia y en particular la forma como se ha llevado a cabo el proceso de descentralización, han conducido a desdibujar y a hacer menos claro el papel del Departamento en el contexto nacional, fenómeno éste que ha incidido en un menor dinamismo y una menor eficiencia de sus intervenciones en los procesos de desarrollo.

- d. Desarrollar un proceso coherente de gestión del desarrollo territorial, que involucre el compromiso de los distintos actores sociales, tanto en acciones de largo plazo dirigidas al desarrollo como en acciones dirigidas al conocimiento, prevención y control de los riesgos ocasionados por amenazas naturales y por la acción humana. Esta gestión, que conforme a lo anterior será eminentemente participativa, debe necesariamente incorporar los elementos propios de una planificación de corto y mediano plazo; los instrumentos de una organización administrativa adecuada para dar respuestas ágiles, eficientes y eficaces a los retos del desarrollo territorial; la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos dirigidos al logro de los objetivos territoriales propuestos; el seguimiento de los procesos y productos de la ejecución de los planes y la evaluación de las transformaciones generadas por éstos y el avance que han logrado en su camino hacia los objetivos territoriales propuestos.

3. COMO VAMOS A LOGRAR NUESTRA APUESTA EN EL CAMPO TERRITORIAL

El conocimiento, apropiación y gestión del territorio vallecaucano y de su entorno harán posible su desarrollo sostenible

El enunciado que acaba de presentarse puede concretarse en la siguiente forma:

Nuestra apuesta de un Departamento organizado territorialmente, articulado, potencializado en red y en acción, insertado en la nación y en el mundo podrá convertirse en realidad:

- A. Estudiando el papel de nuestro territorio y de cada una de las partes que lo componen, en los procesos de desarrollo y globalización
- B. Tomando las medidas para que cumpla efectivamente este papel. Esto implica buscar el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y competitivas mediante acciones en distintas esferas

A continuación se analizará brevemente cada uno de estos aspectos.

A. Estudiar el papel del territorio vallecaucano en los procesos de desarrollo y globalización

Tal como ya se indicó, el Valle del Cauca posee una organización territorial que pese a los problemas que exhibe actualmente, dispone de un potencial enorme para proyectar al Departamento con una posición de liderazgo en el proceso de desarrollo nacional y en su inserción dentro del proceso de globalización a escala mundial.

El conocimiento que se tiene hasta el momento de ese potencial indica lo siguiente:

- a. Enormes riquezas naturales, principalmente en el campo de la biodiversidad
- b. Capital humano, físico e institucional implantado en distintos centros urbanos que cubren la mayor parte del territorio departamental y que abren diversas opciones de ubicación de actividades productivas.
- c. Sistema de comunicaciones todavía insuficiente pero en proceso de consolidación
- d. Localización privilegiada frente a la Cuenca del Pacífico, uno de los escenarios más dinámicos del desarrollo mundial.

Este conocimiento, sin embargo, debe ser ampliado y profundizado en aspectos tales como los siguientes:

- a. Ventajas comparativas y competitivas de las distintas zonas del territorio vallecaucano frente al conjunto del país y en relación con zonas que pueden cumplir un papel similar en otros países.
- b. Capacidad actual del territorio como plataforma sostenible para la competitividad en aspectos tales como los siguientes:
 - i. Condiciones ambientales y de biodiversidad
 - ii. Disponibilidad de tierra agrícola de calidad
 - iii. Disponibilidad de agua tanto para el consumo humano como para los distintos procesos productivos.
 - iv. Usos del suelo: uso actual por áreas, ritmos de expansión urbana, disponibilidad de tierras y restricciones naturales y de otra índole a la ocupación de nuevas tierras.
 - v. Capacidad de carga ambiental de las distintas zonas ecológicas del Departamento.

- vi. Oferta de recursos humanos calificados para el desempeño de los nuevos roles en las distintas subregiones y municipios
 - vii. Capacidad instalada de la pequeña y mediana empresa
 - viii. Capacidad para producir ciencia y tecnología, en función de las características de la educación superior y técnica en el Departamento.
 - ix. Equipamientos y servicios sociales: estado actual, cobertura y accesibilidad a los servicios sociales, particularmente de salud y educación, capacidad de respuesta frente a demandas adicionales de carácter urgente.
 - x. Infraestructura y prestación de servicios públicos: estado actual, cobertura por zonas urbanas y rurales, distribución por usos industriales, comerciales y residenciales; capacidad de respuesta frente a demandas adicionales de carácter urgente.
 - xi. Dinámica actual y potencialidades del mercado inmobiliario
 - xii. Equipamientos y servicios financieros: distribución territorial, organización y características del servicio por subregiones y municipios.
 - xiii. Sistemas de comunicación
 - xiv. Accesibilidad y conectividad vial: tipo de vías, capacidad de carga y potencialidades de uso.
 - xv. Legitimidad, organización y eficiencia del aparato político administrativo.
- c. Inversiones necesarias y prioridad de las mismas con miras a corregir las insuficiencias de cada uno de los distintos componentes de esa capacidad y elevarla globalmente.

B. Aprovechar las ventajas comparativas y competitivas del Departamento mediante acciones en distintas esferas

Los ámbitos en los cuales se plantearán las acciones para el ordenamiento territorial del Departamento son los que se enunciaron en el numeral 2 de este documento. A continuación se plantearán las acciones principales en cada uno de tales ámbitos.

- a. Construcción de una visión regional que defina una sinergia multidimensional para articular el territorio
 - i. Crear una base científica y tecnológica con un soporte territorial claramente definido, a partir de una revolución educativa que permita construir la sociedad del conocimiento en el Departamento
 - ii. Proponer un sistema ideal de ciudades, organizado en función de las potencialidades de las mismas en un mundo globalizado, de las necesidades y posibilidades de sus habitantes y de las relaciones de complementariedad y

- competitividad que mantengan o estén llamadas a mantener con otros centros urbanos departamentales, nacionales o internacionales.
- iii. Adoptar un sistema de formación del capital humano que no sólo busque subsanar las insuficiencias que existen actualmente en las distintas zonas, sino que las proyecte con base en las expectativas de los mercados nacionales e internacionales, en los términos del literal inmediatamente anterior.
 - iv. Definir criterios de orientación territorial de la inversión extranjera, con el fin de que responda a los propósitos de desarrollo y ordenamiento territorial del Departamento.
 - v. Impulsar el programa de cadenas productivas especializadas, con énfasis en los sectores productivos de alta potencialidad y con determinación de las subregiones del Departamento que son aptas para sustentar los componentes de las diferentes cadenas.
 - vi. Promover una reconversión industrial que supere la simple consideración de las ventajas naturales por la incorporación de las ventajas competitivas en mercados internacionales altamente dinámicos y cambiantes.
 - vii. Impulsar una red de transporte y comunicaciones que responda a las exigencias de la interacción entre los distintos municipios y subregiones del Departamento.

b. Subregionalización

- i. Estudiar, diseñar y adoptar un sistema de ordenamiento territorial que tome en consideración los siguientes elementos:
 - Corredores y ejes que articulen el departamento y sus distintas zonas con el resto del país. Tales corredores son básicamente tres:
 - De competitividad (Popayán-Medellín) estructurado alrededor de la oferta de servicios.
 - De conservación del agua y seguridad alimentaria, para garantizar el abastecimiento de la totalidad de la población departamental.
 - Biogeográfico del Pacífico (Ecuador-Panamá), cuyas características biológicas, geográficas y geológicas conforman un banco biogenético y una reserva de biosfera que constituyen un patrimonio de enorme valor para la humanidad.
 - Condiciones actuales y potenciales de las distintas zonas del Departamento: valle geográfico dentro del cual se distinguen tres sub-zonas: norte, centro y sur; piedemontes occidental de la cordillera central y oriental de la cordillera occidental; vertiente del Pacífico.
 - Organización territorial basada en prospección del papel del Departamento en un sistema de competitividad internacional; esta organización tiene en cuenta el papel que en tal sistema podrían jugar las distintas zonas del Departamento, a saber, entre otros: tecnópolis, tecnopolo, polo comercial y de turismo, agropolis.
- ii. Impulsar el logro de condiciones de equidad entre todas las subregiones del Departamento. Esta equidad se buscará a través de la inversión pública como

factor de arrastre de la inversión privada; de un esfuerzo sostenido para eliminar los déficits en la provisión de servicios públicos y sociales en todos el territorio departamental y de una concertación tendiente a poner en valor, mediante acciones de diversa índole de los sectores público y privado, el potencial de todas las zonas del Departamento.

- c. Fortalecimiento de la red de ciudades del Valle, incluyendo la optimización de los servicios públicos.
 - i. Fortalecer las dinámicas de crecimiento de ciudades como Buenaventura, Buga, Cartago y Tuluá, en función de las potencialidades identificadas en el marco de un proceso de incorporación al mundo globalizado.
 - ii. Revitalizar los centros urbanos con tendencias negativas de crecimiento poblacional, afianzando las actividades económicas de los mismos y de sus áreas de influencia inmediata.
 - iii. Proporcionar una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos, con miras a que satisfagan las crecientes demandas de las zonas urbanas y rurales del Departamento. Esta acción será prioritaria en los municipios a que se refiere el literal anterior y que adicionalmente cuenten con un potencial desaprovechado como consecuencia de la insuficiencia de los servicios.
 - iv. Esto mismo será prioritario en materia de promoción del sector terciario como complemento necesario a los desarrollos de las actividades de los sectores primarios y de transformación.
 - v. Orientar los procesos de expansión de los centros poblados, especialmente los que registren mayores tasas de crecimiento, con el fin de buscar una ocupación óptima de los espacios urbanos y una adecuada expansión sobre las tierras aledañas al casco urbano.

- d. Impulso a circuitos de investigación y desarrollo tecnológico relacionados con el potencial territorial. Estos circuitos tendrían una base territorial claramente definida y se referirían particularmente a los siguientes temas:
 - i. Biodiversidad y medio ambiente
 - ii. Biotecnología
 - iii. Agroindustria
 - iv. Informática, electrónica y telecomunicaciones
 - v. Transporte multimodal y logística complementaria
 - vi. Salud y estética
 - vii. Turismo, deporte y recreación

- e. Fortalecimiento de la red de transporte multimodal llamada a articular los diversos nodos del sistema de ciudades del Valle del Cauca. Esto implica:

- i. Incorporación jerarquizada de todos los nodos (centros urbanos) del departamento. La jerarquización se hará con base en los resultados del trabajo previsto en el literal c. anterior, pero resaltan como nodos fundamentales Cali y Buenaventura, este último, centro de articulación hacia el exterior del país.
 - ii. Definición de los modos de transporte que habrán de vincular a los distintos nodos.
 - iii. Especificación de las características de cada uno de los modos de transporte, en función de los nodos que estén llamados a servir.
 - iv. Elaboración de un plan de inversiones de mediano plazo.
 - v. Realización de alianzas estratégicas para la ejecución de las acciones del Plan
 - vi. Promoción y ejecución de éstas.
- f. Integración con regiones del Pacífico y Eje Cafetero.
- i. Examinar los posibles campos de integración y las implicaciones sociales, económicas, políticas y territoriales de un proceso de esta índole.
 - ii. Con base en los resultados del anterior análisis, llevar a cabo las acciones conducentes a una integración que maximice los beneficios para todas las regiones involucradas.
- g. Fomento a una cultura territorial de la diversidad que sustente el surgimiento de propósitos colectivos
- i. Fortalecer los sistemas departamentales y municipales de cultura y promover los intercambios interculturales entre las distintas subregiones y municipios del Departamento.
 - ii. Utilizar el territorio y los elementos que lo componen, el río Cauca en particular, como marco estructurante de la diversidad de componentes culturales del Departamento.
 - iii. Promover el turismo intradepartamental como instrumento para el conocimiento y la realización de intercambios entre las diversas culturas existentes en el Departamento.
- h. Promoción de la sustentabilidad ambiental
- i. Promover la investigación científica y tecnológica para generar conocimientos conducentes a un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales.
 - ii. Impulsar un proceso de concertación en que intervengan las autoridades ambientales y las comunidades, con el fin de formular criterios de ordenamiento, manejo, contingencia y recuperación de los distintos ecosistemas.
 - iii. Fortalecer la Red de Reservas Naturales.
 - iv. Reducir los procesos y actividades que ocasionan el deterioro de la biodiversidad, previa identificación de los procesos y agentes que los ocasionan.

- v. Fortalecer los procesos de definición de áreas o zonas de reserva para la protección del recurso hídrico, a través de los POT.
 - vi. Recuperar las zonas degradadas que son fuente del recurso hídrico
 - vii. Reducir, conforme a los parámetros establecidos por la CVC, de la carga contaminante aportada tanto al río Cauca como a la Bahía de Buenaventura.
 - viii. Llevar a cabo otras acciones de recuperación del Río Cauca y de sus afluentes.
 - ix. Promover la restauración de ecosistemas degradados y de especies amenazadas, a través de instrumentos tales como jardines botánicos, viveros, bancos de germoplasma, bancos comunitarios campesinos y centros de zootecnia, entre otros.
 - x. Promover sistemas tecnológicos que garanticen el desarrollo integral del uso del suelo y sus formas productivas sostenibles, utilizando el conocimiento tradicional de las comunidades.
 - xi. Controlar el desarrollo de los usos rurales del suelo que estén en conflicto con las aptitudes de éste.
 - xii. Minimizar los impactos ambientales negativos de los procesos de establecimiento y erradicación de cultivos ilícitos.
 - xiii. Establecer condiciones sostenibles para el uso de los suelos afectados por procesos tales como la salinización y la erosión.
 - xiv. Prevenir y minimizar los efectos negativos que sobre los seres humanos puede tener la contaminación ambiental.
 - xv. Plantear e implementar un programa de canje de deuda por naturaleza, conforme a lo establecido en el Protocolo de Kyoto o en otros convenios o acuerdos semejantes.
 - xvi. Controlar el tráfico ilegal de fauna y flora, tanto en el interior como hacia el exterior del país
 - xvii. Fomentar la diversificación agropecuaria, con tecnología apropiada.
 - xviii. Fortalecer la capacidad de gestión de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental, SINA.
- i. Creación de una cultura de prevención del riesgo
- i. Plantear e implementar programas de investigación en gestión de riesgos.
 - ii. Elaborar un mapa departamental de riesgos y amenazas.
 - iii. Diseñar y poner en ejecución una política departamental de riesgo
 - iv. Promover la concurrencia de las instituciones y las comunidades en la implementación de esta política
 - v. Incorporar en el pensum educativo una cátedra sobre prevención de riesgos
- j. Desarrollo institucional del Departamento y de sus municipios
- i. Establecer estructuras departamentales adecuadas para una gestión territorial que esté en capacidad de obtener los propósitos expuestos en el presente documento.

- ii. Apoyar a los municipios para que dispongan de una estructura administrativa eficiente, transparente y eficaz y una plataforma institucional consolidada para una óptima gestión del territorio.
- iii. Apoyar los procesos de gestión de los municipios con el fin de que produzcan los resultados inmediatos y las transformaciones territoriales esperadas de su acción.
- iv. Promover la apertura de espacios a la participación de la población, tendientes a la construcción colectiva del territorio, brindando al efecto la información y la formación necesarias para que sus intervenciones sean eficientes y eficaces y promoviendo la organización de los habitantes para que puedan aunar sus esfuerzos de manera coherente hacia el logro de propósitos de interés común.
- v. Realizar una asignación equitativa de los recursos públicos entre las diferentes subregiones y municipios del Departamento.

A MANERA DE CONCLUSION: DONDE ESTAMOS Y PARA DONDE VAMOS EN LA ELABORACION DEL PLAN MAESTRO

La Gobernación del Valle del Cauca, a través de la Secretaría de Planeación Departamental, ha venido liderando el proceso de elaboración del Plan Maestro, mediante una serie de consultas con diversos actores sociales. Los resultados de estas consultas, la mayor parte de cuyos planteamientos en materia de ordenamiento territorial han quedado consignados en este documento, le han permitido plantear un conjunto de análisis, hipótesis y propuestas sobre la realidad del territorio departamental y la construcción de su futuro, análisis, hipótesis y propuestas que siguen estando sometidas a consideración de los distintos sectores sociales. Recordemos, por una parte que nuestra responsabilidad no se agota con la emisión del documento del Plan Maestro, sino que hace parte de nuestra misma naturaleza de ciudadanos y, por otra parte, que este documento es una guía siempre inacabada, siempre susceptible de ser mejorada con nuestras contribuciones, a través de un proceso de participación permanente, y de adecuarse a las necesidades de cada uno de los momentos por los que transite nuestra sociedad desde ahora hasta el año 2015