
TERCERA PARTE: LA ACCION DEL ESTADO

CAPITULO V. LA INSTANCIA POLITICO ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA

En este capítulo será considerada la instancia político - administrativa en el departamento del Cauca y su papel como elemento de organización espacial. El tema será abordado con el propósito fundamental de conocer la forma como el Estado interviene en el espacio modificando los elementos de lo tradicional, abordados en la primera parte y los elementos de la modernidad, considerados en la segunda parte de esta investigación. En otras palabras, cómo la acción del Estado interviene modificando la distribución espacial de lo tradicional y de la modernidad? Cómo el Estado interviene acentuando o disminuyendo los desequilibrios espaciales de desarrollo?

Esta tercera parte del documento aborda la tercera hipótesis de la investigación. Esta hipótesis realmente se divide en dos, primero, los desequilibrios espaciales de desarrollo al interior del departamento del Cauca tendrían explicación en formas de organización espacial heredadas y segundo, éstos se acentúan recientemente a partir de dos factores: la política nacional de descentralización administrativa desarrollada desde mediados de los años 80 y la aplicación de la ley 218 de 1995.

Respecto al proceso de descentralización y la acción del Estado, se parte de los siguientes cuestionamientos?

- Cómo contribuye la acción del Estado al establecimiento de las desigualdades espaciales de desarrollo y al establecimiento de las ventajas y desventajas territoriales?
- Cuales son los roles y cuales son las interrelaciones que se establecen entre las diferentes categorías espaciales (entidades territoriales en la instancia político administrativa), en la tarea de reducir los desequilibrios espaciales de desarrollo?
- En la escena nacional, la distribución de recursos de la nación a los municipios con base en los criterios redistributivo y retributivo, parece tener efectos similares a los que tendría un cultivador cuando tira la semilla al aire y esperar a ver cuales germinan. Pero, quien

observa las desigualdades al interior del departamento y la asignación de los recursos con justicia socio espacial al interior de éstos?

5.1. FORMAS DE ORGANIZACION ESPACIAL HEREDAS

Muchas de las características de la instancia político administrativa del departamento del Cauca y del suroccidente de Colombia mantienen en su funcionamiento rasgos de formas de organización espacial heredadas. Algunos de estos rasgos, si no se constituyen en la causa del fraccionamiento espacial y de los desequilibrios espaciales de desarrollo, sí pueden considerarse como parte de su explicación. El departamento del Cauca es hoy el resultado de un proceso de pérdida de poder y la autoridad de Popayán en el suroccidente de Colombia.

Para observar cómo están presentes las formas de organización espacial heredadas se propone a continuación retomar rápidamente algunos de los elementos más sobresalientes:

A la llegada de los españoles, lo que hoy es el suroccidente de Colombia (departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca), se podía dividir en dos regiones: la localizada al norte del río Ovejas⁴⁵ y aquella localizada al sur del mismo río (ZULUAGA et Al, 1993: 387). Zuluaga et Al. mencionan una serie de características para cada una de estas regiones: las comunidades que se localizaban al norte del río Ovejas en el valle geográfico del río Cauca, tenían formas de asiento, organización social y cultural concordantes con la cultura Caribe, *al decir de los conquistadores*. Mientras, los aborígenes localizados al sur del río Ovejas, en territorio montañoso del alto Cauca, meseta de Popayán, el macizo Colombiano y hasta el valle de los Pastos, presentaban un alto grado de organización y rasgos de una sensible influencia incaica. Los indígenas del sur del río Ovejas (meseta de Popayán), a diferencia de los del norte (valle del río Cauca), habían alcanzado un alto grado de organización social basada en una producción económica con sistemas agrícolas de rotación relativamente intensos. Este se constituye en un primer elemento de diferenciación entre lo que hoy son los departamento de Cauca y Valle del Cauca, algo parecido a lo que Deler denomina "un Quito propio

⁴⁵ El río Ovejas está al norte de la ciudad de Popayán y constituye en bisagra entre la meseta de Popayán y el Valle geográfico del río Cauca.

y un Quito impropio⁴⁶; en este caso las formas de organización espacial prehispanica pudieron haber configurado "el Popayán propio y los Cauca impropios", puesto que las formas de organización político administrativa y territorial preexistentes, sumados a las características de fraccionamiento, aislamiento y heterogeneidad (abordados en los anteriores capítulos), permiten hablar no de un Popayán impropio (en la metrópoli colonial), sino más acertadamente de los "caucas impropios" de hoy.

En la colonia, aproximadamente en 1513 Sebastián de Belalcazar fundador de Quito y quien estaba bajo las órdenes de Francisco Pizarro (gobernador del Perú), explora las tierras localizadas al norte de Quito, mediante el envío de capitanes que alcanzaron el actual departamento del Quindío. A esas exploraciones se debe la fundación de Pasto, Popayán, Cali, Anserma y Cartago, alrededor de los cuales se conformaría la región Caucana, en la parte alta del valle del río Cauca, con centro político en Popayán. Por tanto, la conquista y colonización de la provincia de Popayán obedece a la lógica e intereses de la ocupación desde el sur (Quito y Lima) y no a una ocupación inspirada desde el norte (Santafé de Bogotá).

En la vida histórica de la provincia de Popayán, ésta perteneció durante los siglos XVI, XVII y XVIII a la audiencia de Quito, la cual a su vez pertenecía al virreinato de Lima. Este último tenía jurisdicción real únicamente sobre la parte sur, regiones de Pasto y Popayán; puesto que el territorio al norte de estas poblaciones (comprendido el valle geográfico del río Cauca), era jurisdicción real de la audiencia de Santafé de Bogotá (DELER, 1981), lo que significa que la provincia estaba dividida en dos, el sur controlado por el nodo Quito y el norte controlado por Santa Fe de Bogotá. Desde entonces se evidenciaba una marcada diferenciación entre lo que a comienzos del siglo XX se pudo finalmente diferenciar como los departamentos de Cauca y Valle del Cauca.

La provincia de Popayán constituía desde el punto de vista político administrativo una especie de frontera, algo que no cumplía todos los rasgos

⁴⁶ Algunos cronistas confirman la diferenciación ya existente durante la colonia entre aquellos territorios que hoy son los departamento del Cauca y Valle del Cauca. Juan de Velasco citado por DELER J. P. dice sobre la Audiencia de Quito: "Quito propio al sur y Quito impropio que comprende al norte de la provincia de Popayán.

para ser considerado del sur (Quito y Lima), pero que tampoco los cumplía para ser considerado del norte (Santafé de Bogotá). Precisamente por lo complicado del funcionamiento administrativo tanto en lo político como en lo eclesiástico, las administraciones de Quito, Pasto y Popayán, se ven envueltas en situaciones de entrecruzamiento e incertidumbre administrativa. Inclusive, a mediados del siglo XVI existieron serias revueltas entre los habitantes de la provincia de Popayán, a propósito de si ésta debía pertenecer al virreinato de la Nueva Granada o seguir perteneciendo a la audiencia de Quito, la cual pertenecía al virreinato de Nueva Castilla. La misma provincia como tal no se identificaba ni con el sur ni con el norte, no sabía si pertenecer a Quito o a Santafé de Bogotá, e inclusive a nivel interno, la región central de Popayán (el poder político), mantenía continuas rivalidades con los nariñenses y con los vallecaucanos.

En lo eclesiástico la provincia de Popayán estaba dividida también en dos, que además no coincidía con lo civil. La diócesis de Popayán que no ocupaba toda la provincia, dependía de la arquidiócesis de Santa Fe de Bogotá, mientras que Pasto dependía de la diócesis de Quito, subordinada ésta última a la arquidiócesis de Lima. Es decir, la diócesis de Popayán no tenía jurisdicción sobre el sur, hoy departamento de Nariño, éste se escapaba al control eclesial de Popayán; considerable desventaja si se considera el poder entonces ejercido por la iglesia. Popayán se encontraba en una situación de incertidumbre administrativa tanto civil como religiosa⁴⁷. Al sur, la provincia menor de Pasto, se constituía en un caso *sui generis*: la región de Pasto se escapaba del control de Popayán y sus pobladores más que aislados administrativamente de Quito y Popayán, gozaban de una autonomía de tipo geográfico por lo inaccesible de su territorio. Entendían también que el río Juanambú por el norte y el Guáytara por el sur, habían sido puestos por

⁴⁷ J. P. DELER cita a Pedro Cieza de León quien en la obra "crónica del Perú", hace una descripción de la provincia de Popayán y las razones por las que los indios de allí no son tan sumisos como los del Perú, que si son domésticos, escribiendo: "porque los capitanes de Perú poblaron y descubrieron esta provincia de Popayán, pero es cuestionado como un todo con la tierra del Perú; yo no la uniría a esta, porque sus gentes, la organización del espacio y el resto son diferentes". Son muchos los cronistas que corroboran este hecho durante la colonia; Juan de Velasco dice sobre la Audiencia de Quito: "Quito propio al sur y Quito impropio que comprende el norte de la provincia de Popayán".

Dios para protegerlos de todos los enemigos, de cuantos viniesen en son de guerra a Pasto.

Popayán era durante la Colonia la capital de una entidad territorial intermedia: la Audiencia. Poseía autonomía y formas de autogobierno que contribuyeron a la construcción de la instancia ideológica del Popayán y el Cauca de hoy. Popayán enfrentaba desde entonces las dificultades de la heterogeneidad de su espacio geográfico físico y sociocultural; por la combinación de sus rasgos culturales "andinos" del sur y "caribes" del norte. Esta situación parece reflejarse en las oposiciones ideológicas y económicas actuales; principalmente, en la oposición entre los grupos socio espaciales (GSE), de las tierras altas frías (con rasgos de complejo hacienda tradicional indígena - mercado colonial), y los GSE de las tierras bajas calientes (con rasgos del complejo hacienda esclavista - economía de mercado externo). Esta oposición pudo ser también el origen de los antagonismos entre las elites tradicionales de Popayán y Cali, así como el origen de la concepción diferenciada de Estado (entre el centralismo y el descentralismo), durante la vida republicana.

5.1.1. El paso a la vida republicana.

Iniciado el siglo XIX, a pesar de los privilegios que tenía la ciudad de Popayán, ésta no experimentaba con exclusividad el dominio y control de su territorio (la provincia de Popayán), sino que por diversas circunstancias éste era competido con el centro poblado de Cali. Pero, el peso de Cali no se percibe fácilmente en los primeros siglos de vida colonial, es tan sólo al final de la colonia, al tiempo con el desarrollo de la luchas independentistas, que Cali desde su interior va moldeando lo que se ha llamado "la suerte del norte"⁴⁸. Al respecto, el río Ovejas parece ser el elemento de delimitación de dos regiones: entre "las ciudades confederadas" del Valle del Cauca y entre el espacio comandado por Popayán. Surge aquí un elemento importante de diferenciación entre las regiones comandadas por cada una de las ciudades de Cali y Popayán: una confrontación aparentemente política e ideológica entre realistas y republicanos, traducía una contienda tradicional entre

⁴⁸ "Una serie de características, expresadas en importantes ventajas comparativas que permanecen y se fortalecen, le permiten a Cali constituirse finalmente el centro regional de mayor importancia en el suroccidente de Colombia" (ZULUAGA, 1993: 395).

Popayán y Cali⁴⁹, la misma diferenciación entre valle y meseta configuraba economías distintas.

El sur, comandado por Popayán estaba obsesionado por el ethos político y por lo tanto acogía la personería de un Estado soberano fuerte y unido para ejercer un liderazgo nacional; el hoy Valle del Cauca, entretanto, se preocupaba por su propia consolidación interior y centraba sus esfuerzos en el desarrollo económico, sustentado en dos elementos: la búsqueda de un producto de exportación y la salida al mar, todo ello en medio de la inestabilidad social heredada del debilitamiento de la esclavitud y fortalecida por las nuevas instituciones republicanas.

En los años 20 del siglo XIX el territorio colombiano se enfrentaba a las secuelas de la independencia. Las haciendas se arruinaban y la tierra se fragmentaba. Sin embargo, "... animados con la idea de la exportación y la presencia de algunos inversionistas extranjeros, *los aristócratas vallunos* de entonces construyeron compañías y empresas familiares. Ensayaron varios productos – quina, tabaco, café – como bienes exportables pero con todos fracasaron por sus características percederas, la difícil colocación en el mercado mundial y la falta de vías de comunicación y de salida expedita al mar" (ZULUAGA et Al. 1993). Todos los niveles sociales sintieron los efectos del éxito y del fracaso de los diversos productos que se experimentaban, razón por la cual las expectativas de los caleños y vallunos se centraron en la apertura de vías que permitieran el acceso al mercado internacional. Las esperanzas se centraron inicialmente en el camino a Buenaventura y a fines del siglo en la construcción del ferrocarril.

Por otro lado: "... En su afán por la figuración en la política nacional durante la primera mitad del siglo XIX, *la aristocracia de Popayán* poco se preocupó por el desarrollo económico de la región. Se contentó con mantener las relaciones económicas y sociales preexistentes. Al finalizar el siglo XIX, cuando su liderazgo nacional es sustituido por Antioquia y Cundinamarca, Popayán y la subregión se percatan de que sus estructuras económicas y sociales se han inmovilizado de tal manera que no pueden enfrentar el

⁴⁹ Algunos autores como Aprile J. y Diaz Z. afirman que un porcentaje importante del valle geográfico del río Cauca presentaba inundaciones periódicas. Igualmente, afirman que durante la conquista Sebastián de Belalcazar decidió pasar la sede de la gobernación de Cali a Popayán por considerarlo mas sano.

proyecto que ya se sugiere de creación de otras unidades administrativas (el Valle del Cauca), centrado en la ciudades de Buga, Tulúa, Palmira, Santander de Quilichao y Cali.” (ZULUAGA et Al. 1993). Todos estos elementos permiten imaginar una región de Popayán que en un principio concentró el poder económico y político, que se abandonó en el hecho de poseer el poder político, olvidándose de la instancia económica. Sin embargo, gran parte del decaimiento económico del Cauca se origina en su alejamiento frente a grandes transformaciones experimentadas en el mundo. Mundo no tan lejano, ya que el hoy Valle del Cauca ya era a finales del siglo XIX el escenario de un proceso de transformación político, económico y social importante.

En lo político administrativo importantes transformaciones en la configuración territorial de Colombia a finales del Siglo XIX y la primera década del siglo XX, muestran evidentemente a un Estado colombiano en formación: en el caso del territorio caucano, éste pasó de ser Estado soberano del Cauca (durante la existencia de Estados Unidos de Colombia), a ser departamento a partir de 1886, con el mismo cubrimiento territorial del Estado soberano del Cauca. Como departamento, el Cauca tuvo todas las transformaciones imaginables en su conformación territorial⁵⁰. La división

⁵⁰ Como también lo menciona Zuluaga (1993: 424): “... en 1887, don Juan de Dios Ulloa se posesiona como el primer gobernador del Cauca con competencias jurisdiccionales en regiones geográficas y económicas tan amplias como el Valle del Cauca, Chocó, La hoya del Quindío, Popayán, Pasto, Túquerres y la Amazonia”. A diferencia del Valle del Cauca, las demás regiones del Gran Cauca, no tenían tendencias o proyectos económicos importantes: “esa diferenciación se hizo más evidente cuando se acentuó la centralización del poder: durante el modernizante, reformista, autoritario y personalista gobierno de Rafael Reyes (1904-1909). “Los primeros pasos se dieron en 1905. Se crearon 6 nuevos departamentos, dos de los cuales formaban parte del Gran Cauca: Manizales y Neiva. ...En 1908 se vivió una fase más radical de desintegración: el país quedó descuartizado en 34 departamentos y un distrito capital, y el Gran Cauca se fraccionó en ocho departamentos con capitales de igual nombre: Túquerres, Pasto, Popayán, Cali, Buga, Cartago y Manizales.Mediante la ley 65 de 1909, se regresó a nueve departamentos y en ese mismo año el cabildo de Cali aceptó la restauración del Gran Cauca, pero bajo su liderazgo; a esa posición adhirieron los cabildos de Caloto, Pradera, Florida, Guacarí y Tulúa. Los dirigentes bugueños, a su turno, reiteraron sus pretensiones autonomistas, mientras el cabildo de Palmira volvía a pensar en Popayán como capital.

político administrativa en 1906 muestra como el departamento del Cauca, comandado por un Popayán debilitado, buscaba el control territorial de la totalidad de las regiones amazónica y pacífica, que explica la existencia de la bota caucana (Ver mapa 10). Finalmente, en 1910 se da la segregación de parte del territorio caucano para conformar el actual departamento del Valle del Cauca.

El nuevo departamento del Cauca (excluidos Nariño y Valle del Cauca), se quedaba con su problema agrario sin resolver, "que a los caucanos les habían quitado la hacienda y que sólo les dejaron el mangón de sus terrenos" declaró gráficamente el maestro Valencia al evidenciar los efectos de la desintegración territorial del Gran Cauca en siglo XIX; y que "el Cauca había quedado reducido a un cerco de cordilleras inexploradas" escribió más tarde don Diego Castrillón" (ZULAUGA et Al. 1993). También el doctor Rodrigo Cerón Valencia exgobernador del departamento menciona: "repartimos las tierras y nos quedamos con la casa de la hacienda, la casa de la hacienda es un buen sitio, pero nos quedamos sin como sobrevivir". La división político administrativa actual del Cauca no necesariamente se ajusta a las necesidades de organización territorial de la sociedad contemporánea, "la herencia de las divisiones político administrativas del pasado pesan sobre las realidades del presente" (DOLLFUS, 1997: 52).

En resumen, a lo largo de la historia el espacio entorno a Popayán ha sido el escenario de grandes contradicciones: frontera entre el mundo inca y el otro; entre aquello difícil de conquistar desde el sur, pero también difícil de conquistar desde el norte; entre dos realidades administrativas coloniales "el Quito propio y el Quito impropio"; entre dos realidades administrativas republicanas "el Popayán propio y los Caucaos impropios"; entre dos tendencias políticas en la formación del país colombiano, el centralismo y el federalismo; entre lo tradicional de grupos socio-espaciales y el "modernismo" experimentado en el Valle del Cauca.

5.2. LA INSTANCIA IDEOLOGICA: la fuente del tradicionalismo

Antes de entrar a la instancia político administrativa, se hace una introducción a la instancia ideológica y la forma como ésta puede intervenir en el funcionamiento de la instancia político - administrativa, aunque la instancia ideológica no es objeto de análisis profundo en esta investigación.



Se afirma frecuentemente que la población hispanoamericana de la meseta de Popayán (principalmente el payanés), posee poco sentido empresarial y que en ella está más arraigado el sentimiento de *pertenencia* que el de *producción*. Hasta bien avanzados los años 80 durante el presente siglo, es aún perceptible en la ciudad de Popayán y el Cauca la importancia y ansiedad de poseer tierra; como fiel reflejo de la presencia y persistencia de un sistema feudal heredado. Al respecto, RUIZ (1993: 4) explica algunas razones que justifican el comportamiento del payanés:

“al analizar el devenir histórico de la ciudad de Popayán, fuertemente enmarcada en los límites de sus paredes blancas, se comprende el porqué de la perpetuidad de la hegemonía de su dirigencia a lo largo de los siglos, lo relativo a su aislamiento en el contexto nacional y el peso que en toda sociedad adquiere la concepción tradicional de la dirigencia, en la cual el espacio se mide en función de las personas que se dominan y el tiempo como la fuente por excelencia de tradición y nobleza”. Los dominados con la complicidad del tiempo “hicieron posible el mantenimiento constante de los lazos de unión entre sociedad política y sociedad civil...”.

La sociedad caucana se caracteriza por ser excesivamente tradicionalista, tanto patrón como subordinados participan de un mismo sistema social de dominación y dominado. Las instituciones, incluida la iglesia, han participado de la legitimidad de tal sistema. En el Cauca, como lo menciona RUIZ P. op. Cite., citando a F. GUILLEN, el surgimiento y hegemonía de la clase terrateniente, como elemento de continuidad del sistema hacendatario, crea normas de interrelación entre clases, que se puede resumir así:

“a) el ejercicio de una autoridad paternalista por parte del patrón sobre sus subordinados; b) el desarrollo de una actitud autoritaria, efecto de la precaria posesión de un status, en el conjunto de los subordinados; c) el nacimiento de una solidaridad adscripticia y hereditaria, entre los miembros de la sociedad hacendataria, proyectada luego a toda la sociedad y sus instituciones; d) la utilización del mimetismo y la adulación como únicas herramientas eficaces para la movilidad social, que llega a tener como meta la obtención individual de exenciones y privilegios; e) la concepción de la autoridad como un derecho señorial y no como un mandato social para la obtención de servicios sociales”

En el payanés es perceptible un sentimiento fuerte de patriotismo y superioridad, el cual se expresa en la simbología que rodea el haber aportado cerca de 10 presidentes de Colombia⁵¹. A través de la imagen recordada de estos y otros personajes en estatuas públicas, en los colegios y cada vez que sea necesario, se genera un sentimiento de grandeza del origen payanés sobre el resto del departamento (RUIZ, 1993: 34). Un texto de RUIZ PEREA ilustra perfectamente esta situación.

“La capital se impone de tal manera, que no existen proyectos de desarrollo que integren las demás regiones... y las personas provenientes de otros municipios son miradas con desprecio, por ejemplo, durante el periodo presidencial de Alfonso López Pumarejo en 1942-1945, fue nombrado como gobernador del departamento el señor Nestor Navia, proveniente del municipio de Santander de Quilichao en el norte departamento. Este hombre, durante todo el periodo que ejerció su mandato, debió dormir siempre en su oficina puesto que ningún payanés quiso rentarle una casa para trasladar su familia a la capital”.

Existe otro elemento valioso para retomar, de la tesis de RUIZ PEREA, que permite volver a la hipótesis de esta investigación según la cual la causa principal de la marginalidad y atraso del Cauca en el contexto nacional, está en su propio aislamiento y exclusión hacia el interior (expresada en el fraccionamiento - aislamiento de su propio espacio territorial y en las características excluyentes de su funcionamiento político y social): la principal razón que mostraba la clase hacendaria de ayer para rebelarse contra la corona española era el establecimiento de una república de hombres libre e iguales. Sin embargo, realmente existía un doble juego de modernidad hacia el exterior y de tradicionalismo hacia el interior. Buscaban realmente su afianzamiento en el poder político regional y nacional, reclamando afuera la igualdad para ellos, pero practicando al interior la dominación y exclusión socio espacial. Excluidos los payaneses, como clase dirigente departamental, de la modernidad que experimentan hoy otras regiones del país, estarían oficiando también de excluyentes hacia las regiones más apartadas de su departamento? Estarían siendo también excluyentes con los grupos étnicos minoritarios, indígenas y negros, que ocupan las tierras más alejadas respecto a Popayán? Asistimos a la

⁵¹ Se dice comúnmente que “Popayán tiene más ex presidentes que cabinas telefónicas públicas”.

continuación de la exclusión prevaleciente durante la Colonia, la independencia y la república?

Estaría sucediendo que la instancia ideológica en el seno de los grupos socio espaciales del "departamento del Cauca" se esté transformado como consecuencia del proceso de descentralización; de los derechos reconocidos a las minorías étnicas negras e indígenas (que no son tan minorías en el Cauca); y a los grandes espacios de participación implementados desde la década de los 80 y confirmados por la Carta Constitucional de 1991? La respuesta a este interrogante no se desarrolla totalmente en esta investigación. Principalmente porque se requiere mirar detalladamente, al interior de cada uno de los grupos sociales espaciales del Cauca, todos aquellos elementos que pertenecientes a la memoria y a las representaciones colectivas, cuentan en el momento de implementar un eventual proceso de ordenamiento territorial, obviamente surgido como iniciativa propia de cada uno de los grupos sociales representados en el espacio territorial caucano.

5.2.1. Algunos elementos contemporáneos que caracterizan la instancia ideológica payanésa

Se puede percibir inclusive a partir de algunos de los documentos consultados, una situación de no determinación por parte del nivel central en Bogotá hacia el nivel departamental en Popayán, a través de intentos dispersos de reivindicación con los indígenas y demás desplazados por la acción burocrática y excluyente de la dirigencia caucana.

Desde la creación del CRIC en 1971 el número de tierras invadidas por los indígenas aumentaba, así como la represión de los terratenientes contra la población indígena. Es cuando en 1982 el presidente Belisario Betancur, en señal de desacuerdo con la dirigencia caucana, se desplaza personalmente en helicóptero al municipio de Silvia, para hacer entrega oficial a las comunidades indígenas de las tierras que hasta ahora habían logrado invadir (RUIZ, 1993: 42). Igualmente se menciona el hecho del fortalecimiento de las acciones y presupuesto del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA , como lo más criticable por la dirigencia caucana al gobierno nacional.

El proceso de Paz del presidente Betancur nuevamente hace mella en la clase dirigente caucana. Esta vez, justificada en la posición de intransigencia

de ésta última frente al problema guerrillero que se agudizaba en el departamento; se promulga la ley 35 de 1982 que ofreció una amnistía sin condiciones de ninguna especie para los movimientos guerrilleros. Y para aumentar las discrepancias entre la dirigencia local presente en Popayán y el gobierno central, el 24 de agosto de 1984 en el municipio nortecaucano de Corinto se adelantan los diálogos y se firman los acuerdos de Paz con el Movimiento guerrillero 19 de Abril, comúnmente conocido como M-19⁵². Como resultado de los acuerdos, un número considerable de los combatientes del M-19 hacen entrega de sus armas en Corinto, se reinsertan a la vida civil y se convierten en el partido político Alianza Democrática M-19. Por estas razones se crean serias discrepancias entre la dirigencia local presente en Popayán y el gobierno central.

A raíz del terremoto de 1983, que destruyó gran parte de la ciudad de Popayán, se crean alrededor de la ciudad diversos asentamiento de damnificados, provenientes del centro de la ciudad o del resto del departamento. Los pobladores de los nuevos asentamientos comienzan a pedir la creación de una corporación para la reconstrucción del Cauca con participación de la comunidad. La respuesta a esa petición fue la orden de desalojo. Las comunidades crean barreras para no dejar pasar al ejercito, mientras un grupo de 200 personas se desplazó a Bogotá en una “Caravana por la Vida”, para pedir les sean respetados los asentamientos. Como resultado el presidente Betancur firmó una orden de “no desalojo”. Situación que es vista, no tanto como un gesto humanitario, sino como un triunfo de la población sobre el gobierno local de Popayán (RUIZ, 1993:71).

La Nacionalización del Banco del Estado en 1982 fue el golpe más duro a la clase noble de Popayán. Y como lo menciona PEREA RUIZ:

“Se daba fin a la crisis a que se había visto abocado el banco como consecuencia de los auto préstamos de los principales accionistas payaneses. Se trata entonces de la pérdida de uno de los baluartes de la dirigencia payanesa, la cual se precia siempre de su honestidad y pulcritud. (...) Lo más revelador del orgullo payanés, lo ilustra el que se busque en la

⁵² El M-19 tuvo un gran protagonismo en la vida nacional durante los años 70's y 80's. Fue el autor del robo de la espada de Simón Bolívar (su símbolo) y el autor de la toma al Palacio de Justicia en 1984 cuando murieron 14 militares, 35 guerrilleros y 46 civiles (entre ellos 11 magistrados titulares y 6 auxiliares) (MURCIA, 1989)

genealogía de los culpables del desfalco su real procedencia, para aducir que los verdaderos culpables no son enteramente payaneses”.

Recientemente, la misma visita del presidente Ernesto Samper al municipio de Silvia en julio de 1997 con el fin de protocolizar la entrega de los territorios guambianos libres de amapola, estuvo caracterizada por la ausencia de misiones oficiales por parte de autoridades departamentales y municipales. Fue un acto organizado por la Presidencia de la República, a través del PLANTE, en el cual sobresalió la presencia de organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales, altos mandos militares y representantes de gobiernos extranjeros (principalmente China).

Todas las situaciones anteriormente mencionadas son elementos reveladores del estilo conservador y el tradicionalismo exagerado de la elite Payanesa. A éstas se puede sumar la significación de la tenencia de la tierra abordada en capítulo dos: la tierra (la hacienda), como elemento de poder y espacio político de mando, antes que factor de producción. Podrían sumarse al fraccionamiento - aislamiento del espacio geográfico físico, abordados anteriormente, una especie de fraccionamiento - aislamiento entre las instancias ideológicas de los grupos socio espaciales del Cauca (entre la de Popayán y la de los caucas impropios), y de éstas respecto a las instancias ideológicas de categorías superiores? Las mismas interpretaciones de las diferencias entre fraccionamiento y aislamiento hechas para el caso del espacio geográfico físico, operarían en este caso para mostrar la existencia de grandes contrastes entre ideologías de grupos socio espaciales y la falta de vías de intercomunicación y de complementación entre ellas?

5.2.2. La presencia de grupos guerrilleros.

En Popayán, se da en los años 70 una fuerte interiorización del pensamiento revolucionario, el cual es articulado a nivel del departamento a las luchas indígenas y campesinas (RUIZ, 1993:47). El guerrillerismo es una revelación clara que surge como alternativa para atacar a las clases dominantes. En el Cauca el movimiento indígena tuvo su propia organización guerrillera, el Quitán Lame, que recogiendo las banderas del profeta de los indígenas, promovió las invasiones de tierra y se enfrentó a la fuerza pública (RUIZ, 1993: 42). Es necesario aclarar que el guerrillerismo no es hoy algo específico al departamento del Cauca, sino que está presente en otros departamentos del país, sin embargo, es necesario enfatizar que el del Cauca

es el único caso en Colombia de asociación entre minorías étnicas y movimiento guerrillero.

El número de tomas guerrilleras a cabeceras municipales y secuestro de personas es importante en el departamento. La presencia guerrillera es un hecho que no se puede negar. Por ejemplo, a ciertos municipios del departamento no pueden ingresar vehículos, ni hacer presencia funcionarios de entidades del Estado. Durante el desarrollo del trabajo de campo para esta investigación se tenía unos municipios vetados a los que no era posible desplazarse para elaborar las encuestas y entrevistas.

En el departamento del Cauca tienen actualmente presencia los movimientos guerrilleros FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), y ELN (Ejército de Liberación Nacional). Las FARC actúan a través del bloque occidental y sus frentes 6 y 8, apoyados en el 29 que tiene presencia en Nariño y el 30 que tiene presencia en el occidente del Valle del Cauca. El bloque sur de las FARC tiene presencia en la bota Caucana con el frente 13, que actúa también en el sur del departamento del Huila, con el apoyo del 61, que actúa en el centro del Huila (BEJARANO, 1997: 125). "Las FARC tienen el apoyo (a nivel de todo el país), de variadas capas de colonos, de campesinos, de trabajadores, de sectores no asimilados a las economías del petróleo, el banano, la palma africana y aún la coca y la amapola, así como de sectores urbanos en las áreas deprimidas" (BEJARANO, 1997: 126). Por su parte el ELN tiene presencia en la bota Caucana con el frente Manuel Vásquez Castaño, el cual se beneficia de la producción de coca y amapola desarrollada en los departamentos de Cauca y Huila (cordillera central), así como los frentes Luis Carlos Cardenas en el norte del Valle y el Comuneros del Sur en Nariño.

5.3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y SUS EFECTOS EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA

La acción de cada grupo actor social se manifiesta siempre de forma diferenciada sobre el espacio. Para cada tipo de actividad se definen unos espacios preferenciales y otros espacios no atractivos, unos espacios beneficiados y otros no beneficiados. Estos espacios no atractivos y no beneficiados se van constituyendo en márgenes; como consecuencia, las márgenes y los centros - periferias no son siempre los mismos para todos los grupos de actor social. Aquí aparece nuevamente la relatividad de los

conceptos. Sin embargo, hay un actor que teóricamente está llamado a ejercer la justicia socio espacial, éste es el Estado. El Estado interviene sobre el territorio a través de las políticas públicas, sin embargo, en el momento de definir las políticas debe determinar unos sectores y unas regiones prioritarias de acción. Las regiones y sectores que no son prioritarias o aquellas que no son objeto de intervención, pueden convertirse en márgenes. Es decir, la misma acción del Estado, en su tarea de reducir los desequilibrios espaciales de desarrollo (márgenes y periferias), va transformando constantemente la organización espacial, redefiniendo los centros, las jerarquías, las periferias y las márgenes.

Si retomamos el concepto de centro - periferia (desde lo económico), el centralismo se concibe como la base del desarrollo económico, es a partir de la concentración de los factores de producción que se asegura el desarrollo económico (POLESE, 1995: 177) (al menos en las primeras fases de desarrollo económico de un país). Sin embargo, se afirma también que el desarrollo económico es la causa de los desequilibrios espaciales de desarrollo. *En lo político*, el centralismo se justificaba hasta finales de los 60 como una necesidad de los Estados para asegurar el desarrollo político, económico y social de los países (FORRERO y MEDELLÍN, 1995): "...En el caso de los países latinoamericanos la necesidad de consolidar patrones de industrialización impuso como condición una fuerte intervención del Estado. La estructura productiva entonces impulsada se caracterizó por el volcamiento de la producción hacia el mercado interno, por la inserción en los mercados internacionales basada en la exportación de productos primarios, por la aspiración de reproducir los patrones de producción y consumo de los países más desarrollados y por la necesidad de revalorizar política y socialmente la función empresarial..." "...Igualmente el centralismo surge como una necesidad de reforzar la constitución del orden jurídico institucional que permitiera cohesionar la sociedad en torno a un sistema de valores, códigos y normas, que resultara funcional a los propósitos de acumulación capitalista y legitimación estatal...". El centralismo aseguraba la unidad nacional, que en países como Colombia era difícil de mantener. La centralización dio lugar a una estructura jerárquico territorial en donde el Estado - Nación se constituía en el eje entorno al cual giraba una institucionalidad basada en el discurso y práctica de la integración administrativa y decisonal, y la integración funcional de territorios y sectores".

El modelo de Estado centralista en lo político, administrativo y fiscal, también condujo a una concentración espacial de los beneficios en ciertas regiones del territorio colombiano: "El modelo de desarrollo centralista concentró las actividades del Estado en grandes centros urbanos, en los enclaves de explotación de recursos naturales y en las áreas dedicadas a la agroindustria, [también concentró] la infraestructura de comunicaciones, los servicios públicos, las políticas sociales, el crédito y las instituciones del Estado" (PRESIDENCIA - IGAC, 1997: 48). De esta forma la consolidación de la identidad y la unidad nacional como principales propósitos del centralismo, una vez cumplidos, queda ahora como acción a seguir, solucionar los efectos perversos del centralismo: es decir, lograr la disminución de los desequilibrios espaciales de desarrollo. Pero, cómo es posible conciliar crecimiento económico y disminución de los desequilibrios espaciales de desarrollo? La respuesta del Estado parece ser: "con descentralización", expresada en el caso colombiano en la política nacional de descentralización política, administrativa y fiscal iniciada en los años 80; reforzada y confirmada por la Constitución de 1991.

Paradójicamente el modelo de "descentralización" busca un propósito que también perseguía el centralismo: es la integración nacional. Sin embargo, el sentido de integración no es el mismo. El concepto de integración inspirado exclusivamente en la unidad y soberanía nacional, es reemplazado ahora por el de integración de las relaciones sociedad - Estado. Tan sólo que en el nuevo modelo de descentralización se parte de un nuevo concepto de Estado. Este ya no es exclusivamente el nivel nacional, sino que con base en la distribución de competencias y responsabilidades, el Estado es también representado por las categorías espaciales inferiores, es decir, los niveles de administración territorial departamental y municipal⁵³.

⁵³ Sin embargo, no hay que olvidar que la descentralización es tan sólo uno de los ejes del cambio estructural en el modelo de desarrollo colombiano y experimentado por muchos otros países en el mundo, para adaptarse precisamente al otro eje de cambio estructural: la internacionalización de la economía. Y tal como lo afirma LECHNER Norbert, hoy "toda decisión política se encuentra, por así decir, sobre estimada por su eventual impacto económico". (LECHNER, 1996).

5.3.1 La política de descentralización política, administrativa y fiscal en Colombia

A mediados de los años 80 se promulgaron en Colombia las primeras normativas en materia de descentralización. Desde entonces una gran variedad de normas han fortalecido el proceso, el cual fue totalmente confirmado y ampliado a través de la carta constitucional de 1991, la cual lo dotó de innumerables fortalezas, a pesar de que como afirma Blanquer (1996: 99) "la Constitución de 1991 parece haber sido concebida por ángeles y resulta ser una mezcla sabia entre constituciones europeas y americanas"⁵⁴. La descentralización se entiende como un proceso para alcanzar un Estado *igualitario, participativo, pluralista* y como tal está en plena construcción.

La política descentralización en Colombia comprende tres campos fundamentales (PRESIDENCIA - IGAC, 1997: 49): lo político, lo administrativo y lo fiscal. *En lo político* el objetivo es la democratización del sistema político, a través de mecanismos innovadores de participación ciudadana en el proceso de elección de sus gobernantes a nivel de alcaldes (municipio) y gobernadores (departamento); así como su participación en la concepción, diseño, ejecución y seguimiento de los programas, planes y proyectos de interés económico, social, político y administrativo, tanto para nivel local como en los niveles superiores. Significa igualmente una redistribución del poder y de la autoridad (BLANQUER, 1996: 87). *En lo administrativo* consiste en el traspaso de competencias desde el nivel nacional hacia los niveles departamental y municipal (principalmente en el campo social). El objetivo principal es comprometer a las administraciones municipales y departamentales en la gestión de sus propios asuntos. Finalmente *en lo fiscal*, consiste en la posibilidad que tienen las administraciones municipales y las departamentales, de contar con mayores

⁵⁴ En esta publicación los autores afirman que "la descentralización aparece [en 1991] como una necesidad impuesta por el contexto nacional e internacional, traducida en normas por una élite política y administrativa. ...el modelo de descentralización adoptado en Colombia adquirió algunos tropismos que alternaron la pureza del esquema inicial pero que otorgaron sin duda su adaptación social".

Al respecto hay que agregar que posteriormente la Constitución de 1991 legitima y refuerza la política de descentralización, dotándola de una voluntad, que ya no es exclusiva de una élite, sino de todos los colombianos representados en la Asamblea Constituyente. (BLANQUER y FAJARDO, 1991: 68).

recursos para la financiación de sus planes, a través de su participación en los ingresos corrientes de la nación, con base en criterios de equidad territorial y social, así como el traspaso de mayores responsabilidades tributarias.

Sin embargo, desde una visión general la política de descentralización puede tener diferentes interpretaciones. Al respecto Rodríguez A. (1996) presenta cuatro argumentos de la descentralización: La descentralización es un *requisito para la gobernabilidad*, como alternativa para afrontar la crisis de representatividad y legitimidad de los Estados en América Latina. La descentralización es *una perspectiva del neoliberalismo* como mecanismo para reducir las responsabilidades y el tamaño del Estado central, condición del modelo neoliberal para garantizar eficiencia en las administraciones y movilidad de los recursos entre las regiones. La descentralización es *una vía para la democracia*, puesto que se constituye en una respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por la incapacidad del Estado, para satisfacer las demandas de la sociedad, básicamente a través del mejoramiento de los mecanismos de participación ciudadana. Y por último, se argumenta que la descentralización es un requisito para *una mayor eficiencia* en las administraciones, puesto que se sostiene que la concentración de la administración pública ha terminado por ser cara, ineficiente, burocrática e incapaz de incorporar con agilidad las demandas de la sociedad. Los cuatro argumentos pueden ser válidos, pero, se requiere también un replanteamiento de los roles y compromisos que debe asumir en cada categoría espacial (elemental, intermedia y superior), los actores de las instancias económica y política para lograr al mismo tiempo crecimiento económico y desarrollo local y regional.

En el proceso de descentralización se concibe que las entidades territoriales de nivel elemental e intermedio (local y departamental), tendrán ahora no sólo la oportunidad sino la obligación de generar su propio desarrollo territorial. En ese sentido, le correspondería a cada categoría espacial o entidad territorial de categoría elemental, intermedia o superior, como tarea fundamental contribuir a la reducción de los desequilibrios espaciales de desarrollo al interior de su propia jurisdicción?

Uno de los intereses de esta investigación es precisamente abordar las relaciones que se establecen entre los diferentes categorías espaciales o niveles territoriales y la forma como éstas intervienen aumentando o disminuyendo los desequilibrios espaciales de desarrollo. El objeto de esta

investigación no es de profundizar en términos precisos de "evaluación de una política pública".

5.3.2. El funcionamiento de las categorías espaciales antes de la descentralización.

Anteriormente, los niveles intermedio y elemental (departamento y municipal), eran subniveles de gobierno supremamente precarios. El sistema de nombramiento de los alcaldes y gobernadores se daba desde el nivel nacional (de arriba hacia abajo), en función de la corriente política que hubiese obtenido los mejores resultados electorales a nivel nacional. Tanto el alcalde como la gestión local estaban sujetos al gobernador del departamento y como consecuencia al poder central y a la politiquería (BLANQUER y FAJARDO, 1991: 16). Cada alcalde nombrado permanecía máximo seis meses frente al cargo y su gestión se caracterizaba por el acatamiento de las ordenes de su jefe político departamental o nacional y el total desconocimiento de la voluntad popular (PRESIDENCIA - IGAC, 1997: 49):

"...de esta manera, la vida política local estaba completamente subordinada a las redes partidistas interregionales que, a su vez, estaban subordinadas al nivel nacional... el anterior sistema político desresponsabilizó a los mandatarios locales con los ciudadanos, ya que el acceso y permanencia en el gobierno dependía de las redes supraterritoriales y no de la atención a las necesidades locales".

Era tal la precariedad de la acción de los departamentos y municipios sobre los problemas de la población que ni siquiera en la memoria ni en los referenciales colectivos existían los niveles intermedio y elemental; tanto que "ni siquiera los pobladores que recurrían a los paros cívicos, las tomas de oficinas públicas y las marchas campesinas; para reclamar por adecuados servicios públicos, los consideraban interlocutores válidos" (SANTANA, 1996), siempre que la población protestaba lo hacia ante el nivel nacional.

5.3.3. El funcionamiento de las categorías espaciales después de la descentralización.

Según el artículo 286 de la Constitución Nacional de Colombia son entidades territoriales los departamentos, los municipio, los territorios

indígenas y los distritos. Para efectos de esta investigación se considera que pertenecen a la categoría espacial elemental o local, las entidades que se acaban de mencionar a excepción del departamento, el cual corresponde a la categoría espacial intermedia⁵⁵.

Con el proceso de descentralización y con la constitución de 1991, el país pasó de una estructura territorial en tres categorías (municipio, departamento y nación), disfuncional y con considerables fallas impuestas por el centralismo, a una estructura territorial inicialmente en tres categorías, pero con la posibilidad de ampliarla hasta cinco categorías. Hasta el momento se han mantenido las tres categorías iniciales, con la diferencia que ahora, a través de la distribución de competencias, desde la categoría superior hacia las inferiores, al menos teóricamente, se ha adicionado eficiencia y eficacia al sistema. La categoría elemental (local), es la clave de la construcción del nuevo país colombiano, éste es el principal escenario de participación ciudadana y de democracia. Esta categoría se representa ahora a través de diversas formas: puede ser una entidad territorial indígena, un municipio, una colectividad negra o un distrito. Igualmente, aunque con serias dificultades, la categoría espacial intermedia (el departamento), es rescatada y fortalecida por la Constitución del 91.

Como fundamento y condición *sine qua non* de la descentralización, se considera que es necesario un acercamiento entre las diversas categorías espaciales o niveles territoriales. Esta es la base de la eficiencia y la coordinación de la acción del Estado, partiendo del hecho que el Estado no es sólo el nivel superior, sino que es el conjunto de todas las categorías o niveles de administración. Es decir son tanto Estado la entidad territorial superior (nacional), como la intermedia y la elemental⁵⁶. Se afirma también que los nuevos papeles que están asumiendo las diversas categorías

⁵⁵ Con la Constitución de 1991 no se dan cambios en la división político administrativa del Estado, sino que se da continuación a un proceso de transformación para lograr un modo de gestión de la malla y de los recursos, más democrático y participativo.

⁵⁶ Por ahora existen sólo tres categorías espaciales de administración territorial: nacional, departamental y local. Sin embargo, está en proceso de reglamentación el mandato constitucional de prever la existencia de dos categorías intermedias adicionales: una entre la local y la departamental; la otra entre la departamental y la nacional.

espaciales, especialmente la local, le están sumando, en palabras de Lechner, "informalidad a la política", es decir se da una aproximación entre política y sociedad (LECHNER, 1996). El fundamento de esta aproximación es la autonomía local, esto significa, mayor participación y compromiso de todos los actores territoriales en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Esta autonomía debe estar respaldada por una clara definición de las competencias entre categorías espaciales o niveles de administración territorial.

Todos los elementos objeto de reforma o reestructuración a través del proceso de descentralización apuntan hacia la gestión local del desarrollo, con base en una adecuación y distribución de las competencias entre cada una de las categorías espaciales o entidades territoriales. Este parece ser su punto de partida o piedra angular. La Constitución colombiana no sólo reconoció la diversidad cultural y étnica de la población colombiana, sino que la dotó de herramientas para que a partir de las diferencias, cada grupo poblacional se comprometa con su propio desarrollo.

5.3.4. La categoría espacial elemental: local.

La categoría espacial elemental (según el modelo de Formaciones Socio Espaciales de Di Meo), puede ser equivalente al nivel local de administración y a él pertenecerían las siguientes entidades territoriales: municipio, territorio indígena y distrito. Los distritos y los territorios indígenas tiene por Constitución un régimen administrativo y político especial. En Colombia existen los siguientes distritos: el Distrito Capital, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca; el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias; y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Adicionalmente la Constitución establece que se podrán crear áreas metropolitanas cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana; se organizarán como entidad administrativa y se encargarán de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad. Sin embargo, en el suroccidente de Colombia no se han creado, hasta el momento, ni áreas metropolitanas ni distritos⁵⁷.

⁵⁷ La Constitución Política de Colombia establece que las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.

El municipio.

El municipio es la entidad fundamental de la división política administrativa del Estado y le corresponde, según el artículo 311 de la Constitución "prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes". También el mejoramiento de las finanzas municipales ha sido el fundamento de la descentralización. La posibilidad de contar con suficientes recursos ha sido un objetivo clave desde el inicio del proceso descentralizador. Con la ley 14 de 1983 se ordenó la actualización del catastro nacional (uno de los tributos más importantes del municipio); con la ley 12 de 1986 se aumentó la participación de los municipios en la cesión del IVA); posteriormente, con la Constitución de 1991 y su reglamentación se ha seguido fortaleciendo financieramente al municipio. Es así como la ley 60 de 1993 se convierte en el eje de la descentralización *fiscal* hacia el municipio, estableciendo la forma como los municipios participan de los ingresos corrientes de la Nación PICN⁵⁸, bajo el principio de justicia social. La PICN por parte de los municipios será destinada exclusivamente a inversión social a partir del año 2000, año a partir del cual no podrá destinarse en ningún caso a gastos de funcionamiento. La distribución de estos recursos desde el nivel nacional hacia el local se hace siguiendo los principios redistributivos y distributivos sobre el total de los municipios del país, en función de: número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas; nivel relativo de pobreza; la población total; la eficiencia fiscal y administrativa; y el progreso demostrado en la calidad de vida.

La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación PICN obedece en igual peso a los principios: retributivo y redistributivo. Sin embargo, antes de aplicar estos principios se establece una participación exclusiva para la población indígena del país⁵⁹, que para 1996 representó el

⁵⁸ Los ingresos corrientes de la Nación son los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital. El monto total de los ingresos corrientes de la Nación a distribuir entre los municipios y territorios indígenas era del 14% en 1993 y va aumentando cada año hasta llegar a ser como mínimo del 22% en el 2001

⁵⁹ El procedimiento para definir la participación de las comunidades indígenas es el siguiente: con el total de los recursos a distribuir en la vigencia se obtiene el per

1.4% del total de los recursos distribuidos. Esta parte de la distribución obedece al principio de redistribución y justicia social. El restante 98.6% se distribuyó así: la mitad en función de la misma proporción que cada municipio logró en el recaudo total del impuesto al valor agregado IVA para 1992. Eso significa que los municipios que obtuvieron más recursos por concepto de IVA son compensados y aquellos que obtuvieron menos, reciben la misma pequeña proporción. Es de imaginar que aquellos municipios que desarrollan un sector comercial y de servicios mucho más significativo recibirán mayor cantidad de recursos en términos absolutos.

El restante 50% se asigna entre todos los municipios, esta vez, en función del principio de *redistribución* considerando los siguientes porcentajes: 5% para los municipios menores de 50.000 habitantes y 1.5% para los municipios ribereños del río Magdalena. Una vez descontados las dos destinaciones anteriores el saldo se distribuye en función del número total de pobres, del porcentaje de personas con NBI, del total de población municipal, del esfuerzo fiscal, de la eficiencia administrativa y de índices de calidad de vida; estos últimos indicadores son los que teóricamente determinan la categoría del municipio, entre mayor número de habitantes y entre mayor porcentaje de personas en pobreza entonces la categoría del municipio es menor.

Hasta el momento se ha descrito la forma como la categoría espacial superior (nacional), distribuye en la categoría espacial elemental (municipio), parte de los ingresos corrientes de la Nación. Posteriormente la ley 60 establece la forma como los municipios deben distribuir hacia su interior el monto total que le ha correspondido como transferencias desde el nivel nacional. En este caso a los municipios se les ha definido unos porcentajes de forzosa inversión por sector: 30% para educación; 25% para salud; 20% para agua potable y saneamiento básico; y 5% para deporte, recreación y cultura. Hasta aquí suma el 80% como inversión forzosa, el 20% restante puede ser invertido libremente en otros sectores prioritarios para el municipio. Los municipios deben cumplir además un porcentaje de inversión en el área rural equivalente a la proporción de población rural del municipio.

capita nacional y luego se asigna el valor que le corresponde al total de la población indígena del país.

La forma como se traduce espacialmente la PICN permite hacer diferenciaciones entre los municipios del Cauca y los del Valle⁶⁰. Los municipios del Cauca, por ser de menor categoría podrían tener una mayor participación per cápita, sin embargo, el desempeño económico empresarial por no ser tan importante no jalona recursos con base en el criterio retributivo (por su contribución en el recaudo del impuesto nacional al valor agregado IVA). Los valores absolutos de la participación son mayores en el Valle que en el Cauca. En el caso del Valle del Cauca se diferencian claramente al norte los municipios con alta participación per cápita y bajos valores absolutos de PICN, y al sur los de baja participación per cápita, pero, altos valores absolutos de PICN (como el caso de Cali). En resumen, en el Valle a alta participación per cápita, baja participación absoluta y viceversa.

En el caso del Cauca, los municipios que reciben participaciones per cápita más altas están dispuestos en un eje que atraviesa el departamento de sur a norte y coincide con municipios de las vertientes interandinas Cauca y Patía, que presentan altos indicadores de pobreza y deficiencias en la cobertura de servicios básicos. Pero, a diferencia de los del Valle, los municipios que tienen valores de participación per cápita bajos, tienden a tener valores absolutos de PICN igualmente bajos. Habría de suponer que los municipios más alejados de Popayán y que al mismo tiempo están fraccionados - aislados, recibieran al menos valores per cápita más altos, pero, no sucede así. Aparentemente el tener menor número de habitantes y presentar economías incipientes y desarticuladas, hacen que la fórmula y los criterios de asignación de recursos no les sea favorable.

La forma como se distribuyen espacial y sectorialmente los recursos al interior de la categoría espacial elemental (municipio o resguardo), no es

⁶⁰ Cauca tiene actualmente 39 municipios y Valle del Cauca 42 municipios. Aunque para efectos de esta investigación se consideran únicamente 38 de los municipios del Cauca ya que Piamonte, el último de los municipios, fue creado en 1997 segregado del municipio de Santa Rosa. Piamonte comprende el extremo más meridional del departamento del Cauca, en la Bota Caucana, así como el extremo más meridional de la cordillera oriental (en cierta forma allí nace la cordillera oriental colombiana), y está separado del municipio de Santa Rosa a través de la divisoria de aguas de la cordillera oriental. El principal interés de la creación de Piamonte fue la atención de problemas sociales y de prestación de servicios que aparecen con el surgimiento en su territorio de una importante actividad de exploración petrolera.

objeto de análisis en esta investigación, puesto que el interés principal se dirige, como se mencionó al inicio del capítulo, a considerar las interrelaciones entre las tres categorías espaciales (superior, intermedia y elemental), privilegiando un acercamiento a la posición intermedia desempeñada por el departamento.

Los resguardos indígenas.

Respecto a los territorios indígenas éstos son considerados como entidades territoriales, así como los departamentos, los distritos y los municipio, según lo establece el artículo 286 de la Constitución. Sin embargo, el artículo en mención se refiere a territorios indígenas que serán reconocidos por la ley y no a la figura jurídica actual de "resguardos indígenas", situación que se confirma en el artículo 329 de la Constitución: "La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y su delimitación se hará por el gobierno nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial". Tan sólo que hay que esperar a que se promulgue la "Ley Orgánica" y que se defina si existirá o no la Comisión de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, para efectos fiscales, tal como lo señala el artículo 357 de la Constitución: "para la participación de los resguardos en los ingresos corrientes de la Nación, la ley determinará los resguardos que serán considerados como municipios". Hasta 1996 recibían recursos como participación en los ingresos corrientes de la Nación 412 resguardos del país, los cuales contenían el 79.54% del total de la población indígena del país (DNP, 1997).

El hecho de no tenerse completa claridad de la situación de los territorios indígenas como "entidades territoriales indígenas" deja en el nimbo a las comunidades indígenas. Sin embargo, por ahora esta situación significa una ventaja respecto al municipio, puesto que a diferencia de éstos, los resguardos no tienen la obligación de dar aplicación a los porcentajes de inversión forzosa por sector de inversión (ley 60/93), significa que tienen mayor autonomía en la destinación de sus ingresos por concepto de PICN que los municipios⁶¹.

⁶¹ La participación de los resguardos en los ICN comienza a ser importante. En 1996 la PICN de los resguardos indígenas ascendió al 1.4% del total distribuido.

El resguardo indígena no se constituye en unidad de recaudo, por lo tanto, no pueden ser considerado en la distribución del primer 50% de las participaciones (que se da en función de la proporción lograda de IVA). Pero, hay un punto a su favor, las comunidades indígenas si son objeto de la primera extracción que se le hace al total de los recursos de participación, a través del procedimiento explicado en el numeral anterior. Esta constituye su única participación legal. Sin embargo, el resguardo si podría estar participando indirectamente de las participaciones asignadas al, o a los municipios a los cuales pertenece. Esta participación podría estar dependiendo de su facilidad para negociar con la administración municipal, de la voluntad de los gobiernos municipales y principalmente en lo referente a la obligatoriedad de todo municipio de destinar un porcentaje determinado del total de la participación al área rural. Igualmente, los resguardos tendrían derecho a participar de los ICN transferidos a los municipios ya que las comunidades indígenas participan de las actividades económicas comerciales y de servicios de estos municipios⁶² y por lo tanto contribuyen con el IVA. Además, la determinación de la participación de los municipios en los ICN se hace en función del total de personas en pobreza y del porcentaje de personas con NBI, allí comprendidos los indígenas. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en esta investigación no serán abordados los elementos de distribución espacial de las desigualdades de desarrollo al interior de la categoría espacial elemental.

En el caso de los resguardos la descentralización se debe entender también como un proceso en el que todo está por aprender. Sin embargo, es necesario enfatizar que aunque el término "resguardo" hace alusión a una única figura jurídica, éstos ofrecen una gran diversidad de especificidades en el escenario de todos los resguardos del país. Por ninguna razón es posible, entonces, llegar a grandes generalizaciones. Cada conjunto de resguardos perteneciente a una etnia y localizados en uno o más municipios, pueden estar conformando una FSE con todas sus características geográficas, económicas e ideológicas, propias. Inclusive podrían ser considerados como una categoría espacial "intermedia" entre el municipio y el departamento. Como mínimo el municipio no debería ser considerado como la única

⁶² De lo único que no participan es de la contribución al municipio por concepto de impuesto predial. Los resguardos son considerados por ley como propiedad colectiva e inajenable.

entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado, hay también un importante papel a cumplir por las futuras entidades territoriales indígenas. Muestra de ello; la autonomía de las comunidades indígenas está ampliamente reconocida por el mismo pueblo a través de la Constitución. Son autónomas inclusive en ejercer su propio sistema judicial según sus creencias y costumbres, a través de autoridades autónomas. En el sistema de justicia de los territorios indígenas no puede intervenir para nada el derecho civil nacional, ni el poder judicial del Estado, "inclusive para juzgar a personas no indígenas que han cometido delitos en su territorio" (ESPINOSA, 1998). Al respecto se han observado en los últimos años diversos casos, dados a conocer al país por los medios de comunicación, como el juicio del que fue objeto el senador indígena Jesús Enrique Piñacué Achicué por parte de la Junta Directiva de Cabildos indígenas del Cauca, por haber decidido apoyar la candidatura presidencial del liberal Horacio Cerpa Uribe, contrariando una decisión de la organización indígena de votar en blanco para las elecciones presidenciales⁶³.

Los resguardos son vistos frecuentemente como una institución inferior al municipio, situación que surge de la no definición de su posición bien sea entidad territorial o como división administrativa inferior al municipio. Además los resguardos se caracterizan por su baja capacidad de gestión y administración. Gran parte de los resguardos han tenido que firmar convenios de administración de sus recursos con alguno de los municipios al cual "pertenecen" por no contar con la experiencia ni la capacidad para su manejo⁶⁴.

⁶³ "Luego de un juicio según la tradición indígena, durante los días 13, 14 y 15 de julio de 1998 los gobernadores indígenas concluyeron que Piñacué no había cometido un delito grave, que se trataba tan sólo de una falta política, y que por lo tanto no ameritaba una sanción corporal, sino que se debía tener en cuenta una amonestación con refrescamiento de cuerpo y espíritu en la laguna de Juan Tama. Además que debía reconocer públicamente su falta ante la comunidad y ante Juan Tama ". Diario el País. Julio 16 de 1998. Sección Regional. Santiago de Cali. Colombia.

⁶⁴ Según el DNP, inicialmente la administración de los recursos de los resguardos por parte de los municipios se dio sin ningún mecanismo de control, situación que facilitó que para 1994 en el 67.8% de los casos de administración, los municipios incorporaron los recursos de los resguardos al presupuesto municipal. Sin embargo, en 1995 a través del Estatuto Orgánico del presupuesto, se prohibió tal

Los resguardos indígenas del departamento del Cauca reciben cerca del 25% del total de las PICN que les corresponde a los resguardos del país. Siendo superado tan sólo por el departamento de La Guajira. Los resguardos indígenas de estos dos departamentos reciben el 50% del total de las PICN destinadas para tal fin. Ver cuadro 10.

CUADRO 10. PARTICIPACION DE LOS RESGUARDOS INDIGENAS EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION. POR DEPARTAMENTO. AÑO 1996.

Millones de pesos corrientes

DEPARTAMENTO	PICN 1996	% PARTICIPACION NACIONAL
GUAJIRA	5.635	25,5
CAUCA	5.293	23,9
NARIÑO	2.079	9,4
CALDAS	1.289	5,8
CORDOBA	979	4,4
CHOCO	880	4,0
VAUPES	778	3,5
AMAZONAS	698	3,2
VICHADA	662	3,0
CESAR	635	2,9
RESTO	3.198	14,5
TOTAL	22.125	100,0

Fuente: DNP - UDT

La forma como se distribuyen estas participaciones al interior del departamento del Cauca evidencia la importancia de los resguardos indígenas en el contexto del o de los municipios a los cuales pertenecen. Aunque los resguardos indígenas no sean reconocidos legalmente como entidad territorial, la autonomía dada a éstos a través de la ley y la transferencia de recursos desde el nivel nacional, estaría contribuyendo a incentivar el surgimiento de proyectos de desarrollo local al interior de estas comunidades. En algunos municipios del departamento del Cauca, el monto de la PICN hecha a los resguardos llega a ser casi igual al monto de la PICN hecha al municipio al cual pertenecen jurisdiccionalmente. Sin embargo, habría que estudiar en trabajos posteriores, qué repercusiones tiene sobre la calidad, eficacia y eficiencia de la gestión pública el hecho de transferir en forma dispersa recursos a un número tan grande de resguardos (Ver cuadro 11). En el caso del municipio de Páez, el nivel nacional transfiere

incorporación. Situación ésta que contribuyó para que en 1995 y 1996 las desviaciones fueran tan sólo del 1.5%.

directamente a cada una de las administraciones de sus 12 resguardos, recursos provenientes de los ingresos corrientes de la nación. Silvia tiene 6 resguardos, Caldono 5, Totoró 5, etc.

CUADRO 11. PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS RESGUARDOS DEL CAUCA EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION, PROMEDIO 1994-1996.

MUNICIPIO	PICN *	PARTICIPACION %	
		RESGUARDO	MUNICIPIO
SILVIA	397.355	44,1	55,9
PAEZ	396.020	41,3	58,7
TORIBIO	228.419	31,1	68,9
CALDONO	250.421	30,8	69,2
TOTORO	109.274	30,2	69,8
JAMBALO	125.631	30,0	70,0
SOTARA	105.925	24,8	75,2
PURACE	154.133	22,1	77,9
SAN SEBASTIAN	132.770	20,7	79,3
LA VEGA	246.821	18,4	81,6
INZA	238.318	15,8	84,2
ALMAGUER	231.549	12,5	87,5
MORALES	194.745	11,4	88,6
TIMBIQUI	164.298	8,8	91,2
SANTA ROSA	104.288	3,8	96,2
SANTANDER	538.411	3,0	97,0
POPAYAN	923.933	1,8	98,2
LOPEZ	130.036	1,3	98,7
PIENDAMO	203.581	0,8	99,2
EL TAMBO	400.869	0,7	99,3
BUENOS AIRES	277.498	0,7	99,3

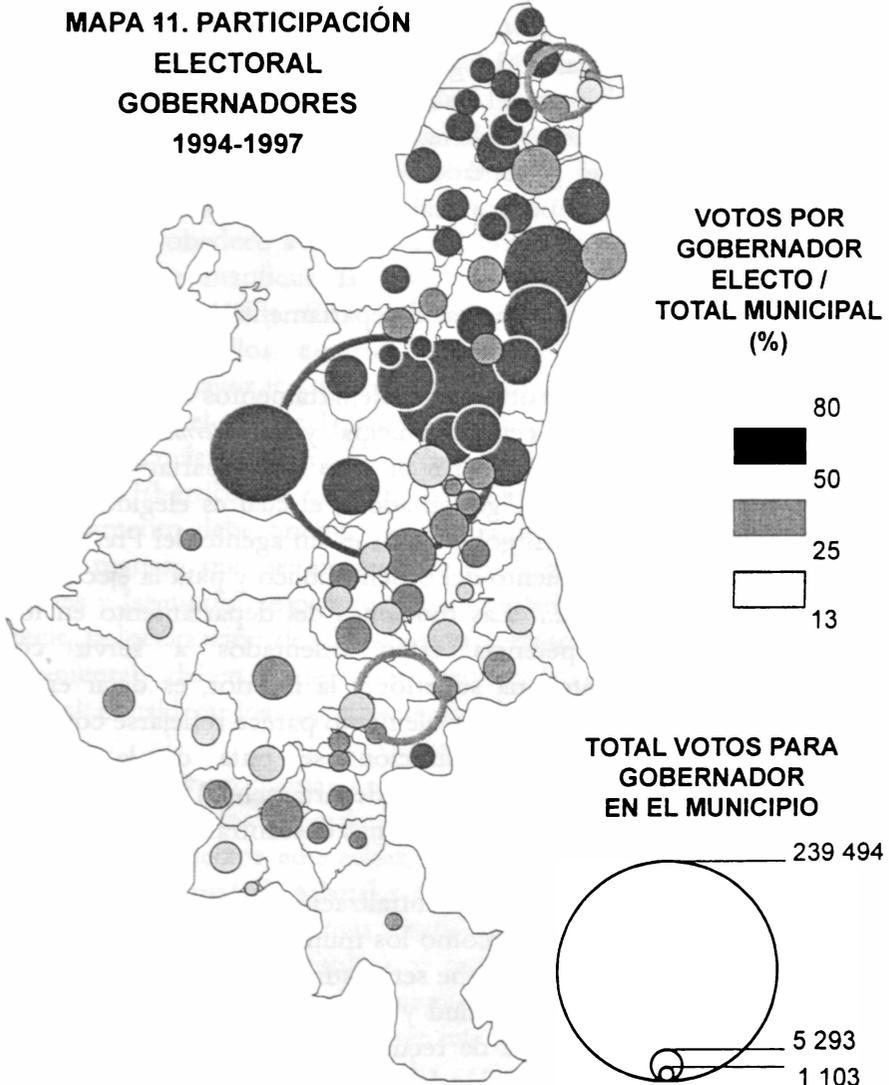
* Participación total de los municipios y de los resguardos en los ingresos corrientes de la nación PICN en miles de pesos constantes de 1988.

Fuente: DNP - UDT

La participación comunitaria.

El elemento participación electoral permite hacer también importantes diferenciaciones entre los municipios del departamento del Cauca y de éstos con los del Valle del Cauca. Se ha utilizado a nivel municipal la información de número y porcentaje de votos por el gobernador de departamento electo para el periodo 1994-1997. El resultado: los caucanos tienden a tener poca participación en la elección del gobernador de su departamento en contradicción a los vallecaucanos quienes tienen alta participación. (Ver mapa 11). Se podría afirmar que los habitantes de los municipios del Cauca

**MAPA 11. PARTICIPACIÓN
ELECTORAL
GOBERNADORES
1994-1997**



FUENTE: REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, ORGANIZACION ELECTORAL (1995). ESTADISTICAS ELECTORALES. TOMO I. ELECCIONES 30 DE OCTUBRE DE 1994.

tienen poca participación en la elección de gobernador (nivel departamental), y que en la mayoría de los municipios el porcentaje de votos por el gobernador electo es bajo (baja participación electoral; pero también baja participación en la elección del gobernador electo). En contradicción, los habitantes de los municipios del Valle del Cauca participan masivamente en la elección de gobernador y además en la mayoría de municipios el porcentaje de votos por el gobernador electo es alto (alta participación electoral, pero también alta participación en la elección del gobernador electo).

5.3.5. La categoría espacial intermedia: el departamento.

Según el artículo 298 de la Constitución los departamentos ejercen funciones de complementariedad de la acción municipal y de *intermediación* entre la nación y el municipio, entre otras. En el caso del departamento su jefe máximo de administración es el "gobernador", el cual es elegido por voto popular, así como el alcalde. "El gobernador es un agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general..." Las funciones del departamento en todos los asuntos de su competencia están orientados a servir como intermediadores entre la categoría superior y la inferior, es decir entre la nación y el municipio. Sin embargo, un elemento parece reflejarse como falla en todo el proceso de descentralización: se trata de la dificultad experimentada por el nivel intermedio (departamental) para cumplir y adaptarse al nuevo esquema de funcionamiento descentralizado.

En cuanto al contenido fiscal de la descentralización, a los departamentos les corresponde el situado fiscal⁶⁵, así como los municipios les corresponde las "participaciones". El situado fiscal debe ser destinado por los departamentos exclusivamente para inversión en salud y educación, y se constituye en la principal, sino en la única fuente de recursos para la inversión social por parte de los departamentos. La nación hace la distribución del situado entre

⁶⁵ Del total de los ingresos corrientes de la nación ICN se determina, en función de la legislación existente, un porcentaje para gastar en forma descentralizada, el cual se distribuye entre situado fiscal; participaciones de municipios y resguardos; los recursos de cofinanciación y las regalías. El gasto ejecutado de forma descentralizada ha pasado del 13% de los ICN en 1990 al 52.3% en 1996. Según el DNP.

todos los departamentos y distritos⁶⁶; posteriormente a los departamentos y distritos les corresponde hacer la distribución del gasto entre todos sus municipios. La distribución del situado que cada departamento hace hacia sus municipios no está claramente definida y no obedece a ningún criterio especial en términos de equidad o justicia socio espacial. Por ley los criterios deben ser definidos por las asambleas departamentales, sin embargo, según el DNP los criterios definidos por ordenanza nunca son utilizados. En el caso del sector educación la distribución de los recursos por parte de los departamentos obedece a la ubicación de los docentes en los municipios, "con lo cual se mantiene la tendencia histórica de asignación de los docentes" (DNP, 1997). En cuanto al sector salud, el situado fiscal se concentra en aquellos centros donde están localizados los centros hospitalarios de mayor jerarquía, es decir en los municipios menos pobres. "Aparentemente, el personal de salud de los puestos y centros de salud de los municipios más pobres es financiado casi en su totalidad por los propios municipios". El artículo 7 de la ley 388/97 parece ser parte de la respuesta: "el departamento debe orientar la localización de la infraestructura física - social de manera que se aprovechen [primero] las ventajas competitivas regionales y [segundo] se promueva la equidad en el desarrollo municipal". Es decir, la localización de obras de infraestructura de iniciativa regional o departamental, deben, antes que atender la equidad en el desarrollo municipal; considerar los objetivos regionales relativos a la competitividad.

Gran parte de los problemas en la utilización de los recursos del situado fiscal por parte de los departamentos se relacionan con el hecho que el sector salud y el sector educación, han significado los mayores problemas para el Estado en materia salarial y de prestaciones sociales. Históricamente estos han sido los sectores más conflictivos. Gran problema que el nivel nacional no ha logrado resolver y que ahora deberá resolver el nivel departamental. Sin embargo, el manejo de los recursos del situado fiscal por parte de los departamentos parece ser una gran oportunidad de continuar el clientelismo que históricamente lo ha caracterizado. El nombramiento del personal en la salud y en educación en los municipios con recursos del

⁶⁶ Según el informe de Situado fiscal vigencia 1996, se venían presentado algunas fallas en los criterios utilizados para la distribución del situado entre los departamentos; situación que cambiaría a partir de 1997, puesto que la distribución se hará en función de las consultas por primera vez para el caso de la salud; y en función de los alumnos matriculados en el sector oficial, en el caso de la educación.

situado fiscal le da un gran poder al departamento, frente a los municipios. En las batallas de los municipios por captar los recursos del situado del departamento, parecen triunfar las capitales departamentales y los grandes municipios (aquellos con mayor recaudo electoral), "mientras los municipios pequeños y medianos no logran sacarle nada del situado fiscal a los departamentos; y el departamento en el mejor de los casos se limita a pagar parte de la planta de personal sin entregar la jefatura real sobre ésta" (JARAMILLO, 1996). Los departamentos no quieren ceder el control de la salud y la educación hacia los municipios, éstos temen perder el poder del clientelismo y "sienten que los municipios se van a independizar".

Todo parece indicar que la acción de los departamentos, como categoría o entidad territorial intermedia entre la nación y el municipio, no contribuye a la disminución de los desequilibrios espaciales de desarrollo en su jurisdicción y por el contrario su acción las está acentuando⁶⁷. Sin embargo, es arriesgado llegar a grandes generalizaciones a nivel de los departamentos.

Por otra parte, la Constitución no establece precisamente si los departamentos deben ejercer o propender por el desarrollo equilibrado de todo su territorio (mirar los términos de la ley 152 de 1994), además, expresa que los departamentos son autónomos en la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social de su territorio.

En la actualidad gran parte de los departamento del país se enfrentan a graves problemas de déficit presupuestales y a la imposibilidad de ejercer plenamente las funciones atribuidas por ley. La labor de los gobernadores se limita ahora a la búsqueda de soluciones ante las entidades bancarias para poder asumir las deudas adquiridas, pero, imposibles de asumir. Tal como lo expresó en una entrevista el gobernador del departamento de Nariño (ROSERO, 1998): "tenemos que cerrar la gobernación... La situación es gravísima. La locura de la nueva constitución de entregarle a los

⁶⁷ "Si se tiene en cuenta que la distribución del situado entre los departamentos puede presentar posibles inequidades, éstas se profundizan al interior del departamento cuando la distribución del situado fiscal entre los municipios se realiza por la tendencia histórica sin tener en cuenta las variables como la población atendida, tanto en salud como en educación, la población objetivo o la capacidad financiera de las administraciones municipales." (DNP, 1997: 111).

departamentos toda la responsabilidad sin adjudicarle los recursos nos dejó minusválidos. Tal cual van las cosas los departamentos no tienen razón de ser". El departamento del Valle del Cauca tampoco escapa a la crisis: en junio 10 de 1998 el gobernador del Valle del Cauca, refiriéndose a la imposibilidad de la gobernación de pagar la deuda adquirida con 19 bancos afirmaba (ALVAREZ, 1998): "los bancos consideran que los departamentos son unos entes que no tienen efectividad, un punto de vista con el que estoy de acuerdo". Las administraciones departamentales de Cauca, Nariño y Valle, como otras en el país, han tenido que recurrir a endeudarse; dejar de hacer inversión en infraestructura; y realizar grandes recortes de personal con el fin de reducir sus obligaciones presupuestales. Todos estos inconvenientes impiden al departamento asumir el papel de asesorar y acompañar a los municipios en el proceso de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. Al respecto se puede citar parte de un informe del DNP (1997: 75) sobre la ejecución de los municipios de su PICN: "las oficinas de planeación departamental, cuando se lo solicitan, se limitan a dar un visto bueno de los proyectos presentados para evaluación. El nivel departamental, en general, no ha cumplido con su papel de facilitador y promotor del desarrollo económico de sus municipios".

El caso más reciente de legislación en materia de competencias de las entidades territoriales se refiere a la promulgación de la ley 388 en julio 18 de 1997. Esta ley en su artículo 7° determina las competencias de las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial. Respecto a los departamentos define:

"... Al nivel departamental le corresponde la elaboración de las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de establecer escenarios de uso y ocupación del espacio de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; definir políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos en armonía con las políticas nacionales, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y

territorios indígenas, en concordancia con las directrices y estrategias de desarrollo regionales y nacionales.

Aunque esta ley se ha denominado comúnmente como la ley de ordenamiento territorial, su verdadero propósito es legislar sobre la cuestión urbana a nivel municipal⁶⁸. Esta ley hace énfasis en temas tales como el sistema de ciudades, la conurbación y los usos del suelo urbano. Las atribuciones dadas a los departamentos son ligeramente tocadas en 1 de los 138 artículos y en definitiva no se mencionan las herramientas ni los mecanismos con los cuales contarán los departamentos para contribuir a la "equidad en el desarrollo municipal", en la "concertación con los municipios", y en "la integración y orientación de la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales con la de los municipios". La mayoría de las veces la acción del departamento se limita al otorgamiento de un visto bueno y el pronunciamiento de un concepto sobre la viabilidad ambiental del Plan Municipal de Desarrollo⁶⁹.

Los municipios, especialmente los pequeños, están solos en los departamentos. Estos recurren con frecuencia directamente al nivel central para resolver los asuntos financieros y de gestión, con lo cual se confirma la persistencia del centralismo. Sin embargo, no parece ser una tendencia generalizada y parece obedecer a especificidades de los municipios. Algunas de estas posibles especificidades son abordadas en la encuesta a administradores territoriales del nivel municipal que aparece en este capítulo.

5.3.6. Los resultados de la encuesta municipal.

Se realizó una encuesta a los alcaldes y jefes de planeación municipal de los departamentos de Cauca y Valle del Cauca, con el propósito de obtener respuestas a los interrogantes surgidos en la introducción de esta parte del

⁶⁸ Como ya se mencionó el componente urbano no es tan relevante en los municipios del departamento del Cauca.

⁶⁹ La ley 388 establece también una diferenciación del tipo de plan de ordenamiento territorial a desarrollar por cada administración municipal, en función del volumen de población total. Existen tres tipos de planes: Plan de Ordenamiento Territorial (municipios con más de 100.000 habitantes), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes) y Esquema de Ordenamiento Territorial (municipios menos de 30.000 habitantes; los cuales difieren en los requisitos de ley y complejidad.

documento; específicamente, aquellos tendientes a conocer las interrelaciones entre los niveles de administración territorial y cómo éstas contribuyen a reducir o a acentuar los desequilibrios espaciales de desarrollo en el departamento del Cauca.

Se decidió tomar paralelo al Cauca, como elemento de comparación, al departamento del Valle del Cauca por las siguientes razones: primero, la proximidad y la contigüidad del departamento del Valle del Cauca y de la ciudad de Santiago de Cali se constituye en parte explicativa de la segunda hipótesis de esta investigación; y segundo, cada uno de los dos departamentos contrasta a nivel nacional por las características de su desarrollo socio económico y por las características de su funcionamiento político administrativo e institucional. Mientras Valle parece convertirse en un departamento ejemplar a nivel nacional por sus logros positivos, el Cauca es considerado uno de los departamento que enfrenta las mas graves dificultades.

Los temas principales abordados fueron la actitud de los administradores municipales frente a los demás niveles de administración territorial; la calidad del acompañamiento a los municipios; el tipo de interrelaciones entre los diferentes niveles de administración territorial; y los resultados del proceso de descentralización.

En forma general se concluye que la acción del Estado no contribuye a disminuir los desequilibrios espaciales de desarrollo, puesto que sus acciones no se dirigen necesariamente hacia las municipalidades que se enfrentan a las mayores dificultades. Estas se dirigen generalmente hacia aquellos municipios más urbanizados, hacia los que tienen las cabeceras más grandes, a los de mayor participación en la elección del gobernador electo, a los de mayores ingresos, hacia los de menores porcentajes de personas con NBI.

Adicionalmente, no existe ningún tipo de coordinación entre los municipios que preferiblemente deben ser atendidos por cada uno de los dos niveles de administración departamental y nacional. Generalmente se presentan situaciones de doble abandono o de doble acompañamiento. Igualmente, los municipios del departamento del Valle del Cauca parecen establecer mejores relaciones con el nivel de administración departamental, que los municipios del Cauca.

Aunque resulte un poco arriesgado hacer afirmaciones sobre los efectos espaciales del proceso de descentralización, se podría generalizar, a partir de esta investigación, que los beneficios de la descentralización se han reflejado positivamente en los departamentos más ricos, en los más urbanizados y en los relativamente homogéneos; y no en los más pobres, menos urbanizados y más heterogéneos. Al menos eso resulta de comparar los dos departamentos de Cauca y Valle del Cauca, sin embargo, es necesario leer tales resultados con precaución y desarrollar este tipo de análisis para el resto de departamentos del país. Los efectos de las reformas económicas y políticas se dan en función de la composición y características culturales de la población objetivo; y de las características del espacio geográfico físico.

CAPITULO VI. INSTRUMENTOS POLITICOS DE CARACTER COYUNTURAL

En el capítulo anterior se abordaron los efectos espaciales de la descentralización administrativa, como parte de la política nacional *estructural* de modernización y transformación política. Sin embargo, existen también otros instrumentos políticos de carácter coyuntural (ocasionales o eventuales), que tienen grandes implicaciones espaciales sobre el resto de las instancias economía y espacio geográfico del sistema socio espacial del suroccidente de Colombia; se trata de la ley 218 de 1995.

6.1. LOS PRIMEROS EFECTOS ESPACIALES DE LA LEY 218 DE 1995

La ley 218 de noviembre 17 de 1995 surge como una alternativa para reactivar social y económicamente una región durante muchos años deprimida y que venía de ser afectada por el sismo y avalancha del río Páez ocurridos el 6 de junio de 1994 y que afectó principalmente comunidades indígenas y campesinas de los municipios más apartados del oriente del departamento del Cauca y del occidente del Huila. La ley concede una serie de beneficios tributarios sin precedentes en el país y convierte a la región conformada por los municipios⁷⁰ ámbito de aplicación de la ley en un paraíso fiscal interesante no sólo para los inversionistas nacionales, sino de América Latina y del mundo.

⁷⁰ Los municipios ámbito de aplicación de ley 218/955 en el departamento del Cauca son: Cal dono, Inzá, Jambaló, Toribío, Caloto, Totoró, Silvia, Páez, Santander de Quilichao, Popayán, Miranda, Morales, Padilla, Puracé, El Tambo, Timbío, Suárez. Aunque la ley consideró inicialmente únicamente los 17 municipios antes mencionados, el decreto 0529 de 1996 (reglamentario de la ley 218/95), amplió los beneficios a los siguientes municipios: Cajibío, Piendamó, Sotará, Buenos Aires, La Sierra, Puerto Tejada, Corinto y Patía. También fueron cubiertos por los beneficios de la ley 13 municipios del departamento del Huila.

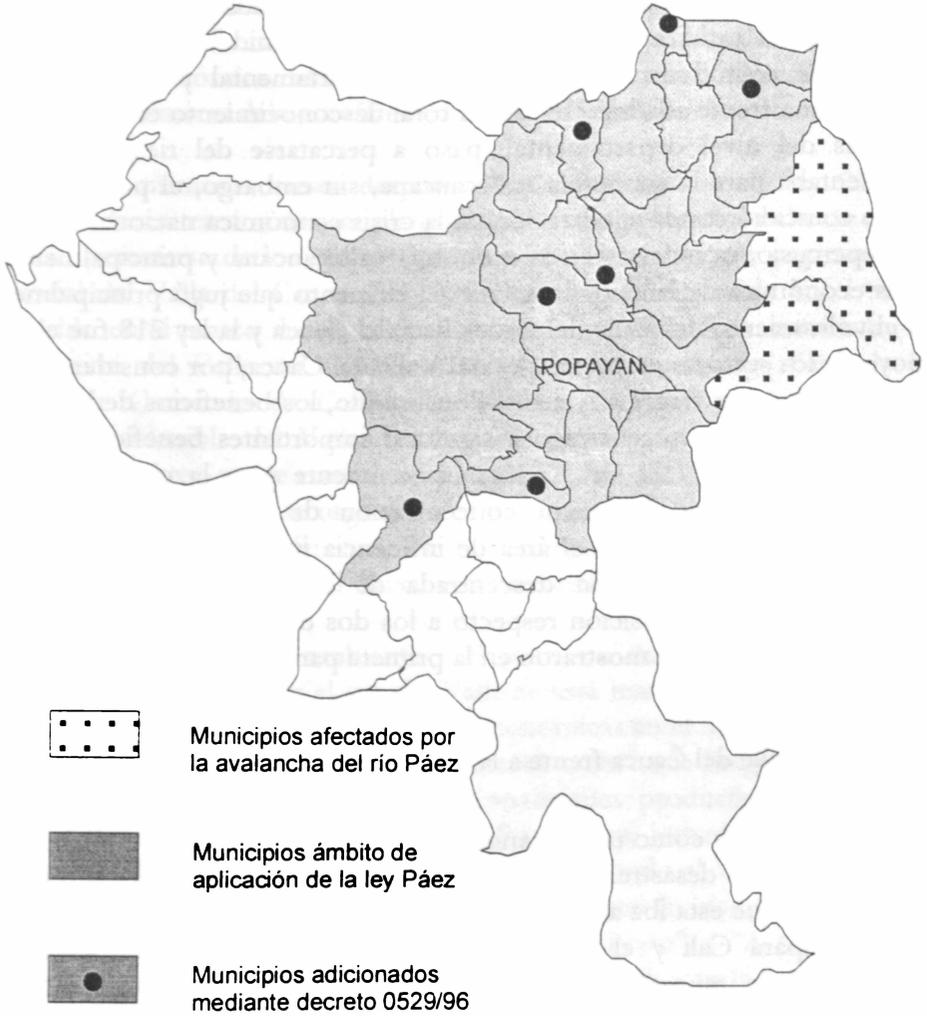
La ley definió como municipios ámbito de aplicación de los beneficios⁷¹ no sólo aquellos que habían sido afectados directamente por el desastre, sino que incluyó la casi totalidad de los municipios del norte y oriente del Cauca, y del sur occidente del Huila, ver mapa 12. Considerando la gran extensión del área definida por estos municipios, es lógico que ocurriría una especie de selección natural de municipios, en función de las características, atributos, atractivos, etc. (ventajas comparativas y competitivas), que cada uno de ellos ofrecía a los inversionistas. Como consecuencia los factores que parecen primar en la localización de la inversión son la cercanía a la ciudad de Cali en el caso de las inversiones industriales; así como la cercanía de la carretera panamericana y la disponibilidad de buenas tierras en el caso de las inversiones de la rama de actividad agrícola (situación que será ampliada posteriormente en este capítulo).

La ley 218 de 1995 viene a inaugurar un nuevo quinquenio, aún no finalizado, en el análisis temporal aquí seguido. Esta ley se convierte igualmente en el nuevo elemento de estructuración espacial del sur occidente de Colombia, sin embargo, considerando las características de contraurbanización y metropolización del sur del Valle y del norte del Cauca, expuestos en el capítulo tercero de la segunda parte, la ley no interviene como un elemento que transforma o reorienta la dinámica de la organización espacial en el norte del departamento del Cauca y sur del Valle, sino que viene a reforzar una tendencia que ya se estaba dando, es decir, el Valle del Cauca creciendo principalmente hacia el sur, alrededor de la ciudad de Cali; y el Cauca desconcentrándose de Popayán y creciendo hacia el norte (en las ciudades cercanas a la ciudad de Cali).

⁷¹ Los principales beneficios de la ley son: exención del impuesto sobre la renta y complementarios a las empresas agrícolas ganaderas, industriales, comerciales, turísticas, compañías exportadoras y mineras, que se instalen en la zona o que allí preexistentes a 21 de junio de 1994, demuestren incrementos sustanciales en la generación de empleo; crédito fiscal para las nuevas empresas de tardío rendimiento; renta exenta o crédito fiscal para las nuevas inversiones en acciones o participaciones en empresas establecidas; reducción de aranceles para la importación de maquinaria, repuestos, equipos y materias primas; y dividendos exentos para los accionistas de empresas localizadas en la zona. Las exenciones se aplican, con algunas excepciones, por espacio de diez años contados a partir de la fecha de instalación en el municipio. Las condiciones para la aplicación de las exenciones se establecen en la ley 218 de 1995 y en sus decretos reglamentarios 890 y 891 de 1997.

812
EAL/...

**MAPA 12. LOS MUNICIPIOS DE LA LEY PAEZ
EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA**



Fuente: Ley 218 de 1995 y
decreto 0529 de 1996



El proceso de reglamentación y puesta en marcha de la ley 218 de 1995 se enfrentó a serios inconvenientes, principalmente por lo que al inicio se percibió como la oposición de la clase dirigente vallecaucana, pero que finalmente se tradujo, por el contrario, en apoyo y ayuda para sacar la ley de la inseguridad jurídica en la que ésta se había sumido. Es de resaltar el cambio de actitud de la administración departamental y clase dirigente vallecaucana frente a la ley 218: de un total desconocimiento en los planes y políticas del nivel departamental, pasó a percatarse del riesgo que ésta representaba para la economía vallecaucana, sin embargo, el percatarse del riesgo coincidió con la agudización de la crisis económica nacional en 1996, sus repercusiones nefastas en la economía vallecaucana y principalmente la crisis económica de la ciudad de Cali. El elemento que jugó principalmente en el volcamiento del Valle del Cauca hacia el Cauca y la ley 218 fue el total apoyo de los sectores empresariales del Valle del Cauca, por considerarla una tabla de salvación frente a la crisis. Por lo tanto, los beneficios de la ley 218 pasan de considerarse enemigo a significar importantes beneficios para el departamento del Valle del Cauca, especialmente para la ciudad de Cali, puesto que el área de mayor concentración de las nuevas inversiones coincide precisamente con el área de influencia inmediata de la ciudad de Cali, gracias a la posición descentrada de la ciudad de Cali y otras características de su posición respecto a los dos departamentos de Cauca y Valle del Cauca que se mostraron en la primera parte de esta investigación.

6.2.1. El Valle del Cauca frente a la ley 218.

La ley 218 se crea como un mecanismo para reactivar la zona que había sido afectada por el desastre. En sus comienzos no era fácil de percibir la importancia que esta iba a adquirir, ni que ésta se convertiría en una tabla de salvación para Cali y el Valle. Al comienzo el Valle del Cauca no se percataba de la importancia de una ley con las características y bondades de la 218. Inclusive algún tiempo después de su promulgación la ley se percibía como un elemento que contrariaba los objetivos del Plan Departamental de Desarrollo 95-97 aprobado en junio de 1995 y desde muchas instancias del poder político y económico se hizo sentir el desacuerdo.

En el Plan de Desarrollo del Valle del Cauca 95-97 (elaborado antes de la promulgación de la ley), se hacía evidente la necesidad de impulsar el desarrollo de las poblaciones del norte del departamento y hacer frente a la

"concentración de concentraciones" que se presentaba al sur (entorno a la ciudad de Cali). El Plan, en su componente "Competitividad e Internacionalización", preveía en su artículo 83 la creación de empresas transformadoras y comercializadoras de bienes y servicios en los municipios del norte del Valle del Cauca. Como objetivo principal se fijaba la reactivación económica del norte del departamento y su integración con la regiones económicas del eje cafetero, Bogotá y Medellín.

Durante los primeros meses después de la promulgación de ley 218, ni administradores territoriales, ni planificadores, ni empresarios vallecaucanos parecían percatarse de los efectos que ésta conllevaría para la organización territorial del Valle del Cauca. Esta situación se puede percibir en el texto producido en el marco de un taller de 44 expertos entre funcionarios de la gobernación del Valle del Cauca, otras organizaciones y directivos de la Cámara de Comercio de Cali, sobre el tema "Imagen objetivo para el desarrollo sostenible del Valle del Cauca", realizado el 15 de febrero de 1996. En este texto no se considera la ley 218 como ventaja, tampoco como riesgo, mismo si el taller se organiza tres meses después de la promulgación. La visión de la dimensión económica y territorial de dicho documento mostraban un futuro Valle del Cauca con características tales como:

"El fuerte impacto en el ambiente y el territorio de la concentración de actividades y población en el sur del Valle se está manejando a través de la inversión y la localización de actividades económicas en el norte. El corredor Buenaventura - Buga - Tulúa - Cartago, con el ramal hacia Ibagué; es la zona privilegiada para la ampliación de las capacidades productivas y esto ha traído como consecuencia que el desarrollo urbano, industrial y comercial sea más acorde con la potencialidades naturales de todo el Valle. Así se han evitado costosos proyectos de infraestructura que hubieran ayudado a concentrar el desarrollo en una sola zona del territorio"... "A través de la concertación entre empresarios y gobierno se ha logrado que la expansión de las actividades económicas se haga localizándolas en el norte, sobre el corredor Buenaventura - Cartago".

Es válida la preocupación de la gobernación del Valle del Cauca por dos graves problemas en la organización de su territorio: el acelerado crecimiento de la ciudad de Cali (la macrocefalia de Cali), y el hecho de perder la ventaja que significaba haber tenido la red de ciudades mejor equilibrada en el país. Así lo expresaba el gobernador del Valle del Cauca en

enero de 1997, queriendo invitar a la administración municipal de Cali a concertar respecto a las medidas a tomar para hacer frente al acelerado crecimiento de la ciudad de Cali. Su invitación fue respondida en una carta abierta del alcalde y del director de planeación de Cali, en el que manifestaban que desde Cali ya estaban tomando las medidas necesarias para atender el problema y que ya se estaba concertando con los municipios vecinos (sur del Valle y norte del Cauca). En general la carta de respuesta, aunque invita a la gobernación a acompañar a Cali en el logro de sus objetivos, deja ver clara la posición de Cali como el líder en el sur del Valle y norte del Cauca, y sobre todo exhorta a la gobernación del Valle a ocuparse del norte del departamento, puesto que el sur puede ser ordenado por Cali.

Otro elemento particular a resaltar, ocurrido para el municipio de Palmira, pero que puede ser válido para otros municipios del Valle, es como el municipio de Palmira proyectaba antes del surgimiento de ley 218, la creación de nuevas zonas francas y la creación de nuevas áreas de negocios, utilizando como principal atractivo los servicios ofertados por el aeropuerto internacional Bonilla Aragón y la cercanía a la ciudad de Cali. Sin embargo, a partir de la promulgación de la 218, gran parte de las empresas que habían considerado invertir en el municipio de Palmira desistieron de tal posibilidad, para estudiar los beneficios de la 218.

Actualmente la posición de la administración departamental del Valle del Cauca frente a los efectos de la ley 218 es de expectativa, no es posible atraer nuevas inversiones puesto que no se cuenta con los incentivos que si ofrece la ley 218 al norte y centro del Cauca. Aparentemente, los desequilibrios espaciales de desarrollo entre el norte y el sur del departamento, y la concentración de población y de actividades entorno a la ciudad de Cali está acrecentándose y no tienen pronta solución.

El nuevo plan de desarrollo del Valle del Cauca 1998-2000 no contempla acciones concretas de tipo espacial dirigidas hacia una región específica del departamento, como tampoco se mencionan acciones concretas para fortalecer la ley, o para contrarrestar sus posibles efectos perversos sobre la organización territorial del Valle. Tan sólo se menciona acciones concretas dirigidas hacia las zonas de ladera y el Litoral Pacífico (municipio de Buenaventura).

Por su parte la posición de los dirigentes económicos frente a las posibles repercusiones de la ley a nivel departamental parecen expresarse en un documento elaborado en mayo de 1997 por la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca FDI (adscrita a la Cámara de Comercio de Cali y a la Federación de Cámaras de Comercio del suroccidente). En éste se presenta una propuesta para la reactivación económica del Valle del Cauca y deja ver claramente la posición de la clase empresarial del Valle y de Cali respecto a las bondades de la ley Páez e invita a tomar como compromiso regional la defensa y promoción de esta ley como una de las cartas a jugar para sacar al Valle de la crisis.

Retomando: los empresarios vallecaucanos reconocen las bondades de la ley y ven en ella la única opción para atender problemas tales como el desempleo, que resulta de la crisis económica nacional surgida en los últimos tres años y agravada recientemente por las crisis económicas a nivel mundial. Por su parte la administración departamental del Valle parece no tomar parte, ni contraparte; ha dejado a otros actores la intervención de las tendencias de distribución espacial de las actividades. Basta observar los objetivos específicos, líneas de acción y metas del componente de ordenamiento territorial del nuevo Plan de Desarrollo; en éstos se consideran tan sólo los elementos relativos a la protección medio ambiente y los recursos naturales.

Considerando la crisis económica nacional, en la ley 218 o ley Páez están puestas las esperanzas de muchos inversionistas y empresarios no sólo del Valle, sino también de Antioquia, Bogotá, Santanderes y la costa Caribe colombiana. En cierta forma la salvación del momento para el Valle está en el departamento del Cauca. Aquí cabe recordar a manera de enseñanza la frase que mencionara en 1995 un asesor del señor gobernador del Valle del Cauca, refiriéndose a una propuesta del sociólogo Orlando Fals Borda para conformar una región "entidad territorial" del suroccidente de Colombia entre los departamentos de Valle, Cauca y Nariño, el asesor decía públicamente: "al Valle no lo pueden obligar a asociarse con dos departamentos pobres como son el Cauca y Nariño".

6.2.2. La ciudad de Cali frente a la ley 218.

En el caso de la ciudad de Cali, tanto la administración municipal, como los gremios económicos, manifiestan que la ley 218 se convierte en la única

esperanza de reactivación económica de la ciudad de Cali, del Valle del Cauca y del Cauca. Así lo demuestra el texto de la entrevista realizada por el diario El País de la ciudad de Cali a la señora Matilde Lozano, directora de Planeación Municipal de Cali, a propósito del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad para los próximos diez años (EL PAIS, 20-09-1998). En el mismo texto se hace manifiesta la voluntad de las últimas administraciones municipales de Cali de la creación de un nuevo centro al sur de la ciudad: la ciudad debe desarrollarse hacia al sur y prepararse para ofrecer lo que mejor sabe hacer, "servicios" para todas las actividades que demandará la industria que se está implantando al norte del departamento del Cauca.

"... La localización industrial que se va a hacer derivada de la ciudad está en un municipio limítrofe como Puerto Tejada (Cauca), donde va a haber localización industrial que va a demandar una serie de servicios que sólo puede ofrecérselos Cali...

... Entonces esta es una ciudad que tiene que ir hacia el sur, que es donde está la perspectiva de la Ley Páez. Ofrecer ese sitio para las actividades complementarias de servicios, que es lo que sabe hacer Cali bien hecho.

¿Estamos hablando de un centro en el sur de la ciudad? Estamos hablando de la nueva centralidad. Esto no quiere decir que se vaya a trasladar el centro tradicional. ...es un nuevo espacio de actividad múltiple...

Las esperanzas de Cali y el Valle del Cauca en la ley 218 de 1995 no sólo se manifiestan en el discurso de los administradores municipales, sino también en el de los gremios económicos (EL PAIS, 14-06-98) quienes comprenden que "el estímulo de la ley Páez para generar inversión productiva y el impulso a la construcción de vivienda y de obras viales para utilizar mano de obra, surgen como una luz en el túnel para sacar a Cali de la crisis y reactivarla social y económicamente". En ese orden de ideas, parece ser justa la transformación del espíritu de la ley, al partir de *intentar* favorecer a unos municipios marginados espacialmente y azotados por los desastres naturales, a beneficiar directamente a aquellos más aventajados, pero que se estaban sumiendo en la crisis⁷². Inclusive, se afirma frecuentemente que el verdadero

⁷² "Ante la grave situación que atraviesa Cali en materia de desempleo, la ley emerge como la mejor alternativa de solución, pues las empresas que se instalen en los diversos municipios del departamento podrán absorber buena parte de esa oferta de mano de obra, y también disminuirá el flujo de caucanos que emigran hacia Cali en búsqueda de una ocupación o mejores ingresos" (CARVAJAL y URIBE, 1997).

impulso de la ley lo dio el respaldo dado por los dirigentes políticos de Cali, así como de los empresarios vallecaucanos y caleños; al acompañar a los caucanos para hacer frente a precisos intentos del gobierno nacional para terminar con gran parte de los beneficios ofrecidos por la ley. Después de una larga batalla ante el gobierno nacional para defender la aplicabilidad de la ley y hacer frente a la inseguridad jurídica que se había generado, empresarios y dirigentes políticos del Valle del Cauca y del Cauca se ponen de acuerdo para desarrollar económica y socialmente a la región. Así lo demuestran también las palabras del señor Arcesio Paz presidente del comité Intergremial de Cali en entrevista dada al diario *El País* de mayo 31 de 1998, al responder a la pregunta de qué está haciendo la empresa privada para combatir el desempleo? "...apoyando la Ley Páez,... La única posibilidad de que la industria genere empleo es la ley Páez".

En síntesis, aunque los verdaderos efectos espaciales de la aplicación de Ley 218 hasta ahora se comienzan a percibir, es claro que, como ya se mencionó, ésta interviene para acentuar una tendencia de organización espacial que ya estaba en marcha: la contraurbanización o metropolización del sur del Valle y del norte del Cauca.

6.2.3. El departamento del Cauca frente a la ley 218.

La ley 218 de noviembre de 1995 tomó por sorpresa a la administración departamental del Cauca que había asumido el poder en enero de 1995 y culminaba en diciembre de 1997. Al igual que en el caso del Valle del Cauca el Plan de Desarrollo departamental ya estaba elaborado y aprobado. Es tan sólo hasta finales de 1997, al final de la administración, que se considera la elaboración de una estrategia de competitividad⁷³.

⁷³ A finales de 1997 la entonces administración municipal contrató la realización de un estudio para la formulación de la estrategia de competitividad para el departamento del Cauca, considerando como uno de los elementos del análisis el aprovechamiento de la ley 218. El estudio que estaba en proceso de elaboración contemplaba cinco condiciones que deberían asegurar la competitividad: la integralidad territorial; la promoción a la inversión privada; la infraestructura para la competitividad; la sostenibilidad social; y la competitividad pública. Otro de los objetivos del estudio era determinar unos sectores de punta prioritarios para la competitividad del Cauca.

Con el objeto de promocionar la ley 218 se crean a nivel departamental la Corporación para el Desarrollo del Cauca (organización de economía mixta), la Promotora de inversiones de Cauca (especie de guardería de empresas), y otras organizaciones, sin embargo, la gran actividad de promoción la desarrolló cada municipio independientemente y sin la existencia de unos lineamientos generales a nivel departamental. Se gestó entonces una especie de competencia entre municipalidades por atraer el mayor número de empresas; todos los municipios ofrecían de todo, inclusive la reducción de algunos impuestos del nivel municipal. Al respecto, como se ampliará a continuación, los grandes vencedores han sido los municipios del norte del departamento, precisamente aquellos que ya experimentaban tasas de crecimiento poblacional importantes antes de la promulgación de la ley, gracias a su cercanía a la ciudad de Cali y por constituir una de las principales cuencas de empleo para las actividades industriales y comerciales que se desarrollan alrededor de la ciudad de Cali.

En el Plan de Desarrollo Departamental (1998-2000), se contempla la necesidad del Cauca de transformar su sistema productivo y apoyar el mejoramiento de la competitividad de las empresas que en éste se instalen. Se da una gran importancia a la necesidad de aprovechar las ventajas de la Ley Páez y a la urgencia de integrar las regiones al interior del Cauca y al Cauca con sus departamentos vecinos, a través de la ejecución de obras de infraestructura. Igualmente se contempla la elaboración de un estudio (diferente al que se había elaborado a finales de la anterior administración), para definir la vocación industrial, agroindustrial y turística de todos los municipios ámbito de aplicación de la ley 218. Se han identificado algunas obras de infraestructura vial prioritarias que podrían eventualmente tener el apoyo del gobierno nacional dentro de las cuales se cuenta la carretera para comunicar al centro del departamento con los municipio del Pacífico, la cual se intentan desarrollar desde hace 50 años. Sin embargo, las obras que han obtenido mayor apoyo e inclusive han sido objeto de nacionalización (han pasado a ser administradas por el Instituto Nacional de Vías), son aquellas que comunican a los municipios del norte del Cauca entre ellos y con la ciudad de Cali. A este respecto, aparentemente las comunidades negras del norte del Cauca han jugado un papel importante para la gestión de dichos proyectos ante el gobierno nacional.

En el Plan se observa que uno de los elementos importantes es lograr la integración del departamento, haciendo frente al tradicional fraccionamiento

de sus territorio y procurando que los efectos positivos de la aplicación de la ley 218, sean reflejados en el desarrollo de todas las zonas del departamento. Sin embargo, lo que ahora se observa es que el Cauca debe mejorar su competitividad, concentrando sus esfuerzos, con ayuda del gobierno nacional, en las regiones claves para la competitividad y comenzar a idear los mecanismos que desde el nivel departamental permitan la distribución espacial de los beneficios.

El verdadero efecto de los beneficio tributarios de la ley 218 del 95 fue acentuar una tendencia que ya se estaba dando. Todos los indicadores de calidad de vida, habidos y por haber, muestran mejores condiciones para el departamento del Valle y pésimas para el departamento del Cauca. Sin embargo, en el departamento del Cauca existe un grupo de municipios que sobresale por presentar indicadores de vida similares a los del Valle del Cauca. Se trata precisamente de aquellos municipios que están más cercanos a la ciudad de Cali y comunicados a ésta a través una buena red vial y de telecomunicaciones. *El flujo de capitales caleños y de otras regiones del país hacia los municipios del norte del departamento del Cauca* parece haber contribuido al mejoramiento de los indicadores de calidad de vida de ésta región en detrimento de los indicadores del resto de municipios del Cauca. Estos capitales se invirtieron durante la última década en el sector agrícola comercial del café, las flores, los espárragos, las fresas, etc. (municipios de Morales, Silvia, Piendamó, Popayán...), en el sector agroindustrial de la caña de azúcar (Santander de Quilichao, Caloto, Puerto Tejada...), en la industria del papel y las artes gráficas (Santander de Quilichao, Caloto...) y después de la ley 218/95 las nuevas inversiones industriales y agroindustriales (aún sin rasgos de especialización), se dirigen a los municipios que se acaban de nombrar, es decir, hacia aquellos que ya tenían una vocación industrial o agroindustrial, situación que induce a un aumento de las desigualdades espaciales de desarrollo en el departamento. Sin embargo, ésta se convierte en la única opción de desarrollo para el departamento del Cauca.

6.2.4. La distribución espacial de la inversión.

Hasta 1994 el Valle del Cauca absorbía la mayor proporción de activos en empresas nuevas y de la inversión neta registrados en los departamentos de Cauca y Valle del Cauca, inversiones que se localizaban principalmente en los municipios de Cali, Palmira y Yumbo, al sur del Valle. A partir de 1995, año de la promulgación de la ley 218, la distribución espacial del monto de

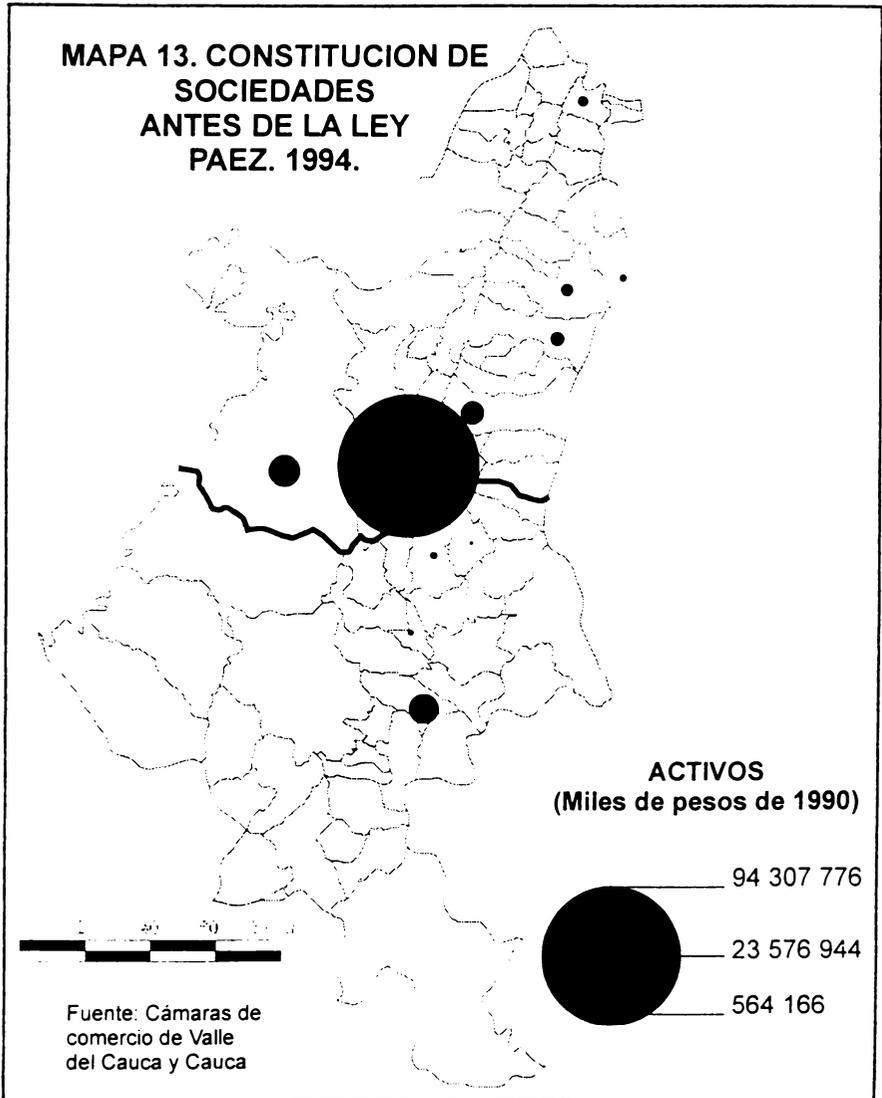
los activos de constitución de nuevas empresas y de la inversión neta experimentan una total transformación. Al surgir la ley 218 a mediados del mes de noviembre de 1995, despierta a finales de diciembre del mismo año, por motivos de la proximidad del cierre del año fiscal, una oleada de constitución de sociedades con domicilio en Popayán⁷⁴. Sin embargo, es 1996 el año que muestra claramente las tendencias de distribución espacial de las nuevas inversiones. Las nuevas inversiones se dirigen preferencialmente hacia los municipios del norte del departamento del Cauca, próximos y bien comunicados con la ciudad de Cali; y hacia aquellos del centro del departamento del Cauca, con vocación agrícola y cruzados por la carretera Panamericana (ver cuadro 12 y figura 2). En el sur del Valle del Cauca disminuye progresivamente la llegada de capital por constitución de sociedades, mientras el norte del Cauca gana considerablemente participación.

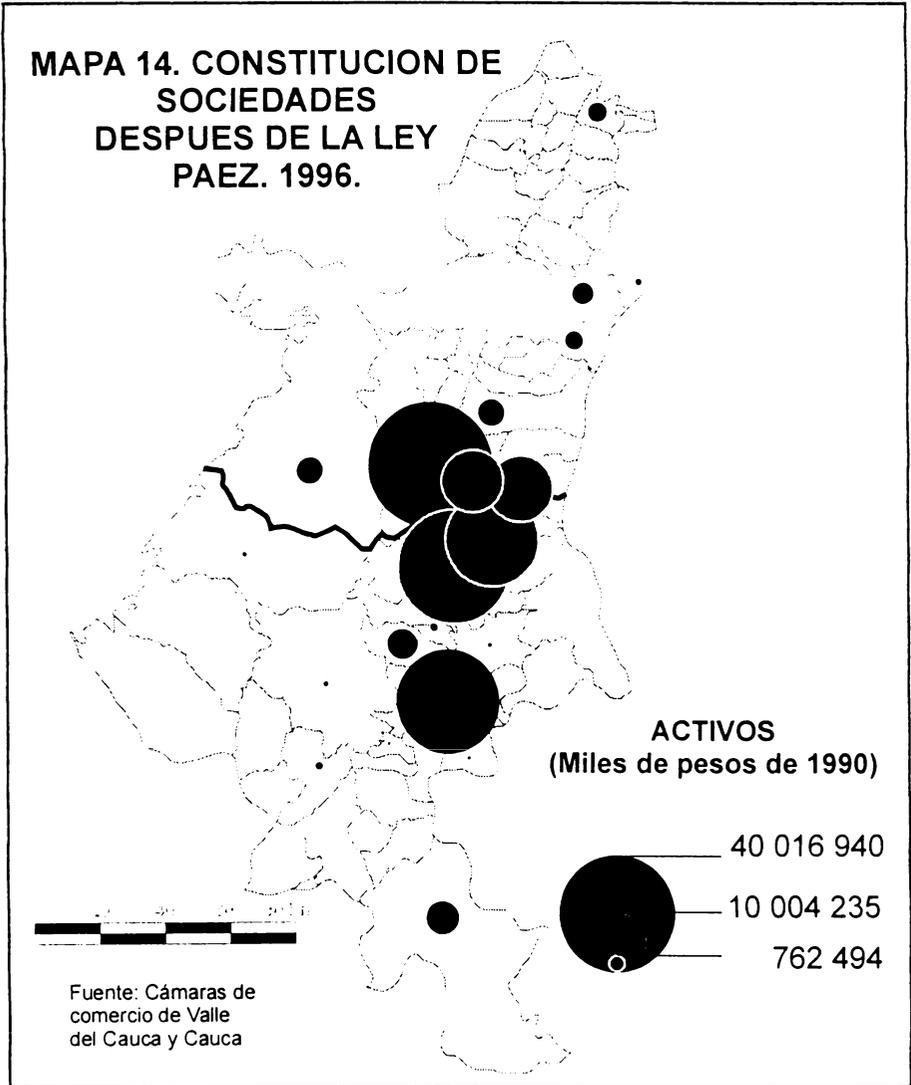
En el departamento del Cauca la distribución espacial de los activos por constitución de sociedades se concentraba, antes de la ley 218, principalmente en la ciudad de Popayán. Sin embargo, después de 1995 las ciudades de Santander de Quilichao, Puerto Tejada y Caloto adquieren mayor importancia y logran absorber más del 75% del capital del total de empresas constituidas en el departamento, tal como se observa en los mapas 13 y 14 de constitución de sociedades antes y después de la ley Páez. Para el año 1996 las ciudades del norte del Cauca absorben una proporción importante de las nuevas inversiones en Cauca y Valle, sobrepasando considerablemente a la ciudad de Popayán, sin embargo, se observa una importante recuperación de las nuevas inversiones para el sur del Valle (Cali).

Respecto al origen de la inversión que se ha instalado en el norte y centro del departamento del Cauca, ésta proviene principalmente, en su orden, de Cali, Bogotá y Medellín, como puede observarse en un listado de empresas constituidas hasta 1997 suministrado por la Corporación para el Desarrollo del Cauca. Por su parte la inversión extranjera ha recibido gran acogida, pero, no es posible cuantificarla con base en la información aquí disponible, sin embargo, se conoce del interés de inversionistas de países como Dinamarca, Estados Unidos, Polonia, Chile, Brasil, México y Japón.

⁷⁴ Ante la Cámara de Comercio del Cauca

**MAPA 13. CONSTITUCION DE
SOCIEDADES
ANTES DE LA LEY
PAEZ. 1994.**

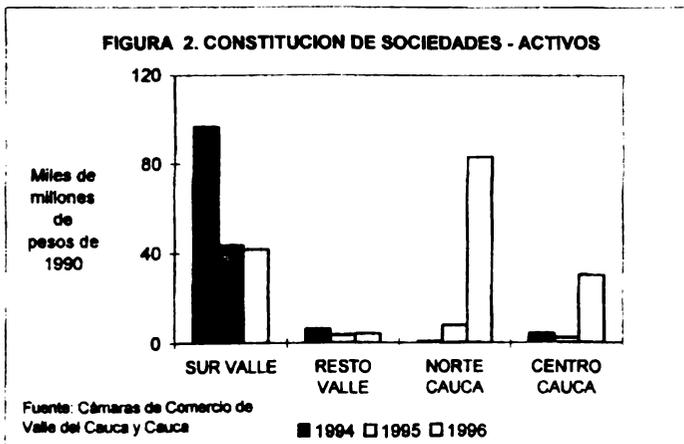




CUADRO 12. CONSTITUCION DE SOCIEDADES SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA POR REGIONES EN LOS DEPARTAMENTOS DE CAUCA Y VALLE DEL CAUCA AÑOS 1994, 1995 Y 1996 VALORES EN MILES DE PESOS DE 1990

1994 (Inversión total 107'273.018)				
ACTIVIDAD	SUR VALLE	RESTO VALLE	NORTE CAUCA	CENTRO CAUCA
AGROPECUARIO	692,020	357,568	17,154	50,985
EXPLOTACION DE MINAS	30,251	91,070	0	8,009
INDUSTRIA Y MANUFACTURA	2,018,140	287,321	428,630	0
ELECTRICIDAD GAS Y AGUA	69,687,652	12,614	0	0
CONSTRUCCION	2,381,287	548,088	0	1,184,258
COMERCIO	3,074,537	916,902	76,313	414,822
TRANSPORTE Y ALMACENAM.	10,005,905	3,202,534	20,878	17,705
Serv. Finan. Soc. y personales.	6,844,265	503,709	9,347	322,666
Serv. Comunales y otros	1,828,845	237,638	46,264	1,955,644
TOTAL	96,562,902	6,157,441	598,586	3,964,088
1995 (Inversión total 57'022.075)				
ACTIVIDAD	SUR VALLE	RESTO VALLE	NORTE CAUCA	CENTRO CAUCA
AGROPECUARIO	1,149,360	844,088	2,848	94,458
EXPLOTACION DE MINAS	105,624	176,269	0	0
INDUSTRIA Y MANUFACTURA	2,533,838	209,968	7,857,115	123,336
ELECTRICIDAD GAS Y AGUA	170,545	0	0	0
CONSTRUCCION	4,001,725	199,017	0	549,797
COMERCIO	6,639,862	762,450	19,090	757,619
TRANSPORTE Y ALMACENAM.	8,758,091	308,002	2,743	26,936
Serv. Finan. Soc. y personales.	17,162,114	731,891	0	523,420
Serv. Comunales y otros	2,946,065	263,774	9,145	94,884
TOTAL	43,465,227	3,495,457	7,890,941	2,170,448
1996 (Inversión total 158'753.811)				
ACTIVIDAD	SUR VALLE	RESTO VALLE	NORTE CAUCA	CENTRO CAUCA
AGROPECUARIO	2,453,285	580,849	10,873,063	4,687,279
EXPLOTACION DE MINAS	124,060	8,846	1,554,370	904,998
INDUSTRIA Y MANUFACTURA	4,542,053	481,494	51,053,976	17,811,065
ELECTRICIDAD GAS Y AGUA	35,604	120,756	2,208,444	1,232,180
CONSTRUCCION	4,148,087	207,784	10,436,107	2,391,869
COMERCIO	7,828,557	587,537	1,303,444	1,604,496
TRANSPORTE Y ALMACENAM.	1,518,514	81,778	0	95,956
Serv. Finan. Soc. y personales	18,213,580	1,534,819	5,536,433	1,060,970
Serv. Comunales y otros.	2,718,484	506,608	49,564	256,894
TOTAL	41,582,228	4,110,471	83,015,400	30,045,711

Fuente: Cámaras de Comercio de Cauca y Valle del Cauca.



Un estudio de la Cámara de Comercio de Cali y del FDI sobre la ley Páez citado en la sección Regional del diario El País de septiembre 7 de 1998, se menciona que de los 3149 empleos hasta ahora generados en el norte del Cauca, el 60% son ocupados por habitantes del norte del Cauca, un 18% por vallunos, un 20% de otros municipios del Cauca y un 2% de otras regiones del país. Aunque en términos de empleos directos el Cauca absorbe un gran porcentaje, se estima que Cali es el centro que ofrece todos los servicios mediana y altamente especializados que requieren las nuevas industrias que se localizan en el norte del Cauca. Esto parece confirmarse con la información de inversión neta⁷⁵: Cali va ganando importancia en la rama de actividad servicios entre 1994 y 1996, aunque también gana en las ramas de la construcción, el comercio y el transporte, pero, perdiendo en las ramas agricultura, minas, industria y financiera. Se supone que la inversión neta que esta dejando de recibir Valle en la actividad industrial la está ganando Cauca por efectos de la ley Páez. Ver cuadro 13.

6.2.5. Encuesta empresarial

En la encuesta dirigida a empresarios caucanos y vallecaucanos, se indagó sobre su preferencia para invertir en regiones específicas de los dos departamentos. Ellos debían seleccionar tres regiones y ordenarlas desde la de mayor preferencia hasta la de menor preferencia. Estos resultados se ponderaron y arrojaron los siguientes resultados. La región de mayor preferencia es el norte del departamento del Cauca y en un segundo lugar, no tan lejano, el sur y centro del Valle del Cauca, seguido por el centro del Cauca. Si se parte del siguiente cuestionamiento: porqué las regiones del norte y del centro del Cauca siendo ambas ámbito de aplicación de la ley 218, presentan niveles de preferencia tan disimiles? Y porqué el centro y sur del Valle que no presenta incentivos tributarios equivalente a los de la ley 218 presenta niveles de preferencia muy cercanos a los del norte del Cauca? Ver figura 3.

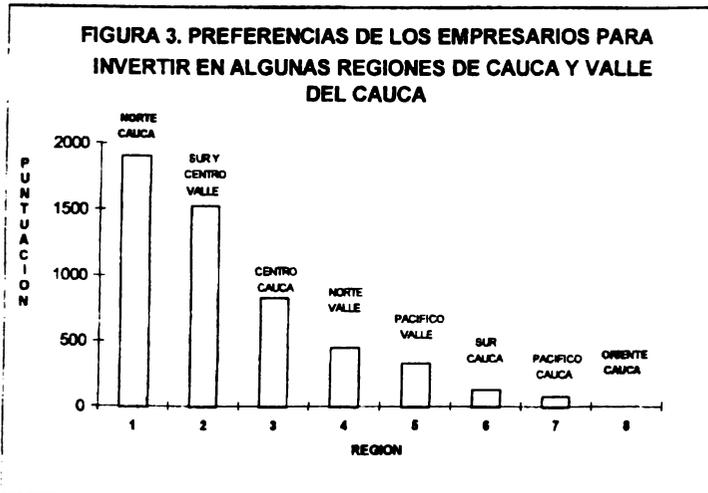
⁷⁵ La inversión neta es igual al capital de las nueva empresas constituidas, más los aumentos y disminuciones de capital en las empresas ya constituidas, menos el capital de las empresas que se disuelven.

CUADRO 13. INVERSION NETA DE SOCIEDADES 1994 -1996

Pesos constantes de 1990

ACTIVIDAD	CAUCA			VALLE		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996
AGRICULTURA	1,131,400	1,574,817	10,680,975	9,015,038	10,956,795	8,092,913
MINAS	1,967	22,862	2,433,040	274,995	399,181	330,534
INDUSTRIA	25,550,343	962,644	67,480,033	10,768,972	48,858,753	41,940,120
ELECTRICIDAD	380,851	1,371,742	1,427,317	138,810,834	3,945,398	81,847,275
CONSTRUCCION	2,051,750	97,320	8,328,417	10,731,701	17,489,284	18,194,368
COMERCIO	2,744,780	1,743,064	2,065,799	11,282,085	21,565,429	29,631,804
TRANSPORTE	364,205	56,012	375,887	24,482,775	25,315,873	25,626,858
FINANCIERO	2,914,353	34,889,414	6,898,105	24,050,682	46,555,682	26,811,484
SERVICIOS	10,779,358	357,242	4,892,927	4,559,577	7,743,428	9,692,557

Fuente: Cámaras de Comercio de Cauca y



Para dar respuesta al anterior cuestionamiento se hace referencia a otra parte de la encuesta: se ha preguntado a cada empresario que invirtió en el Cauca, cuales son las ventajas de invertir en el Cauca y qué lo motivó a invertir en el Cauca? Se agruparon y estandarizaron las respuestas para obtener que el 87% de los empresarios dan razones asociadas a los beneficios tributarios y en un segundo lugar el 17% de los encuestados dieron respuestas asociadas a la presencia de recursos naturales. Ver cuadro 14. La misma pregunta se hizo para los empresarios que habían invertido en el Valle del Cauca. Las respuestas a esta última pregunta presentan una distribución más uniforme y las razones más frecuentes fueron la buena infraestructura vial, la buena infraestructura de servicios y la cercanía al puerto de Buenaventura. Ver cuadro 15. Retomando, la principal razón que motiva la inversión por parte de los empresarios del norte del Cauca no es en sí la existencia de los beneficios tributarios, sino el hecho de contar, además, con las ventajas de la

cercanía a la ciudad de Cali y con la buena infraestructura vial del Valle del Cauca que se extiende al norte del Cauca⁷⁶. Esta sería la razón por la cual el sur y centro del Valle del Cauca (Cali y otros municipios), presenta mejor calificación que el centro del Cauca (Popayán y otros municipios). Es decir, aunque Popayán ofrece incentivos tributarios en iguales condiciones que el norte del Cauca, no tendría las ventajas comparativas que si tiene, tanto Cali como el norte del Cauca.

Cuadro 14. Qué lo motivó a invertir y cuáles son las ventajas de invertir en el cauca?

RESPUESTA	FRECUENCIA	PUNTAJE SOBRE LAS RESPUESTAS	PUNTAJE SOBRE LOS CASOS
BENEFICIOS TRIBUTARIOS	20	54.1	87.0
RECURSOS NATURALES	4	10.8	17.4
CERCANIA A CALI	4	10.8	17.4
LOCALIZACION RESPECTO AL MERCADO MUNDIAL	3	8.1	13.0
INFRAESTRUCTURA VIAL	3	8.1	13.0
POTENCIAL AGRICOLA	3	8.1	13.0
TOTAL		100.0	

Cuadro 15. Qué lo motivó a invertir y cuáles son las ventajas de invertir en el valle del Cauca?

RESPUESTA	FRECUENCIA	PUNTAJE SOBRE LAS RESPUESTAS	PUNTAJE SOBRE LOS CASOS
INFRAESTRUCTURA VIAL	9	20.9	60.0
INFRAESTRUCTURA SERVICIOS	8	18.6	53.3
CERCANIA A BUENAVENTURA	6	14.0	40.0
LA PRESENCIA DE AGROINDUSTRIA E INDUSTRIA	5	11.6	33.3
LOCALIZACION RESPECTO AL MERCADO INTERNO Y EXTERNO	4	9.3	26.7
ASPECTOS CULTURALES	4	9.3	26.7
PRESENCIA DE MANO DE OBRA CALIFICADA	4	9.3	26.7
RECURSOS NATURALES	3	7.0	20.0
TOTAL		100.0	

Si se considera que la principal razón que motiva a los inversionistas a invertir en el norte del Cauca son los incentivos tributarios y su cercanía a Cali; se debe procurar resolver aquellos “limitantes” que no son limitantes para el sur del Valle, con el fin de prepararse al momento en que ya no apliquen los beneficios tributarios de la ley 218. Es decir se deben resolver los problemas de violencia, deficiencias en los servicios públicos, inseguridad jurídica (parcialmente resuelto), falta de mano de obra calificada y falta de cultura empresarial. Ver cuadro 16.

⁷⁶ Aunque si existen problemas para la dotación de los servicios básicos como acueducto, energía y alcantarillado.

Cuadro 16. Cuáles son los factores que limitan la inversión privada en el cauca?

RESPUESTA	FRECUENCIA	PUNTAJE SOBRE LAS RESPUESTAS	PUNTAJE SOBRE LOS CASOS
VIOLENCIA	17	34.7	81.0
DEFICIENTE INFRAESTRUCTURA VIAL Y SERVICIOS	15	30.6	71.4
INSEGURIDAD JURIDICA	9	18.4	42.9
FALTA MANO DE OBRA CALIFICADA	5	10.2	23.8
FALTA CULTURA EMPRESARIAL	3	6.1	14.3
TOTAL		100.0	

CONCLUSIÓN

La descentralización debe considerarse como un proceso y aunque hay muchos elementos por aprender, es necesario cuestionarse profundamente sobre las interrelaciones entre los niveles territoriales y principalmente, sobre la forma como cada nivel distribuye *especialmente* la inversión en su jurisdicción. Al respecto, el nivel municipal parece ser, al menos en los términos de la ley, el único en considerar principios de distribución equitativa de la inversión. Por su parte el departamento, gracias a su posición intermedia entre la nación y el municipio, debiera liderar el proceso de distribución espacial equitativa de la inversión social, bajo principios de igualdad social y espacial en el territorio de su jurisdicción. Sin embargo, la realidad parece mostrar una situación totalmente contraria: el departamento no atiende principios de distribución equitativa de la inversión, ni espaciales ni sociales; se ha convertido en el ente territorial que concentra las mayores dificultades de desarrollo institucional (LANDABARU, 1996) (no tiene ni el personal ni los recursos suficientes para asesorar y acompañar a los municipios); y en él se han concentrado todos los males del centralismo, comprendido el clientelismo.

El nivel local.

La entidad territorial municipio está obligada por ley a considerar principios de justicia *socio espacial* en la elaboración de sus planes de desarrollo y en la ejecución de su PICN en el territorio de su jurisdicción, puesto que debe invertir en el área rural un porcentaje de su PICN equivalente a la proporción de población que habita en el área rural. De esta forma se

asegura parcialmente la reducción de los desequilibrios espaciales de desarrollo; parcialmente, porque es tan sólo a este nivel donde se consideran criterios de equidad espacial en la destinación de la inversión.

Frente al criterio de asignación retributivo los municipios del Cauca tienen pocas posibilidades, puesto que la proporción del recaudo de IVA es muy pequeña comparada con la de otros municipios de otros departamentos.

El procedimiento de asignación de la PICN a los municipios no garantiza efectividad en la reducción de los desequilibrios espaciales de desarrollo, al menos en la forma como se traduce a nivel departamental. La distribución espacial de los recursos transferidos no obedece a ningún criterio espacial, ésta se traduce por el contrario de forma "aleatoria" sobre el territorio departamental. Para efectos de la PICN todos los municipios del país son iguales. El principio de equidad es sano, lo que no resulta acertado son sus efectos espaciales a nivel del departamento.

Sin embargo, frente al criterio redistributivo el territorio caucano parece tener la suerte que no tienen otros departamentos del país: su población indígena, es decir cerca del 20% del total de su población, participan de un porcentaje importante de los ICN en función de su participación absoluta en el total de la población colombiana⁷⁷. El resguardo indígena es una forma jurídica a través de la cual el Estado reconoce a las colectividades indígenas la propiedad de la tierra. Este recobra significación a partir de 1991 con la Constitución Política de Colombia, cuando con base en el reconocimiento de la identidad étnico cultural se dota a los resguardos de significación "territorial", equivalente al de la entidad territorial municipio. Con sistema judicial y educativo propio, además de autonomía fiscal. El resguardo adquiere un papel protagónico en la descentralización ya que participa de un porcentaje de los recursos de la PICN. Sin embargo, no se cuenta en esta investigación con la información necesaria para evaluar la forma como se han distribuido en los resguardos del Cauca los recursos correspondiente a su PICN.

⁷⁷ En el caso de otros municipios y departamentos que reciben regalías por la explotación de recursos minerales o hidrocarburos, la manifestación espacial de la asignación o transferencia de los recursos presenta otras particularidades.

El departamento.

El departamento es la entidad territorial que enfrenta los mayores problemas financieros y no está en capacidad de administrar la pobreza de sus municipios. Su acción se estaría limitando a observar las acciones de los municipios y a destinar sus pocos recursos a aquellas regiones que en el corto y mediano plazo representen los mayores beneficios económicos en términos de competitividad. Es decir, las acciones de los departamentos se estarían concentrando en aquellas regiones que ya están dotadas de los mayores beneficios. En ningún momento la ley precisa si los departamentos están obligados a considerar principios de justicia socio espacial en el momento de redistribuir el situado fiscal y los recursos propios entre sus municipios.

Aparentemente las acciones del departamento en materia de disminución de los desequilibrios espaciales de desarrollo no obedecen a ningún criterio, ni retributivo ni distributivo, simplemente como lo afirma el informe de la evaluación del situado fiscal 1996, éste se distribuye de manera inercial en función de los lugares donde ya están localizadas las infraestructuras de salud y educación. Le queda al departamento una posibilidad para actuar en la disminución de desequilibrios, se trata de la construcción de obras de infraestructura vial para impulsar el desarrollo de porciones específicas de su territorio (el nivel nacional por su parte tiene la función de emprender las obras de infraestructura vial de interés nacional). Esta es, sin embargo, una posibilidad que se ve disminuida por las grandes dificultades presupuestales a las que se enfrentan hoy gran parte de los departamento del país.

El nivel nacional.

El nivel nacional de Estado interviene ejerciendo justicia *social* por igual a todos los 1085 municipios del país, sin entrar a considerar las especificidades de cada municipio en el contexto de su departamento o de su región. En el momento de aplicar las formulas para la distribución de los recursos todos los municipios tienen igual peso. Esta forma de distribución de los recursos no necesariamente asegura efectos positivos a nivel *espacial*. El nivel de Estado nacional no está contribuyendo a la reducción de los desequilibrios espaciales de desarrollo, por dos razones: el porcentaje destinado a los municipios bajo el principio de redistribución sólo considera variables de

tipo social y ninguna de tipo espacial, y segundo, el porcentaje destinado a los municipios bajo el principio de retribución obviamente debe definirse en función de variables económicas y fiscales (tampoco considera variables de tipo espacial).

El criterio redistributivo ejercido por el nivel de Estado nacional como parte de la PICN podría ser efectivo en la reducción de los desequilibrios espaciales de desarrollo, sin embargo, la redistribución se hace considerando en iguales condiciones al conjunto de todos los municipios del país, sin considerar las especificidades de cada municipio respecto al conjunto de municipios de su departamento con los cuales estaría asociado. La forma como el Estado nacional distribuye se puede comparar con la forma de siembra empleada por algunas comunidades indígenas amazónicas: se tira la semilla en terrenos no necesariamente preparados y con el tiempo se vuelve a ver cuales han germinado.

Los diferentes grupos socioculturales y su espacialización en el departamento del Cauca (los grupos socio espaciales GSE previamente identificados), podrían estar conformando otra categoría espacial intermedia entre la elemental (local, municipal o resguardo) y la departamental, la cual se podría asimilar a la "provincia" propuesta en la Constitución Nacional. Considerando que en el departamento del Cauca la categoría espacial intermedia (departamento: en la instancia político administrativa), presenta dificultades para insertarse en el modelo de organización territorial; podría afirmarse que realmente no existe y que se estaría ante un modelo cuyas únicas categorías socio espaciales válidas son la elemental, la equivalente a la provincia y la superior (nacional)?

La propuesta constitucional de conformar provincias es apropiada en los casos de fraccionamiento y aislamiento espacial, tal como el que se acaba de demostrar para el departamento del Cauca.

Quedaría una pregunta por resolver : ha contribuido el desarrollo de la ley 218 a reducir los desequilibrios espaciales de desarrollo en el departamento del Cauca?

A nivel nacional se asiste a un proceso de concentración que se traduce en los términos de Gouëset en el paso de una cuadricefalia (Bogotá, Medellín,

Cali y Barranquilla), a una macrocefalia de Bogotá. Este fenómeno se explica a partir de importantes transformaciones en la economía nacional ocurridas en los tres últimos decenios y que tienen que ver, simultáneamente, con la crisis del campo, la crisis de la economía cafetera, el fortalecimiento del sector financiero, así como el surgimiento, en el oriente del país (con vinculación preferencial hacia Bogotá), de economías de enclave como la del petróleo ilegales como la del cultivo y procesamiento de hoja de coca. A este respecto, es un hecho el peso poblacional y económico de Bogotá en el escenario nacional. Sin embargo, no se puede negar la dinámica regional adquirida por otros centros urbanos en el país. Específicamente la ciudad de Cali parece haber liderado un gran proceso de crecimiento demográfico y económico, al pasar en la década de los 90 de ser la tercera a ser la segunda ciudad del país.

Según los índices de concentración, en el escenario del occidente de Colombia, después de la apertura externa se asiste a un proceso de concentración. Al menos respecto al PIB, los departamentos de Antioquia y del eje cafetero pierden participación respecto al resto de departamentos; mientras que Valle del Cauca gana considerablemente participación. Significa que en la década de los 90 un mayor porcentaje del PIB lo obtienen un número menor de departamentos. Sin embargo, no necesariamente significa concentración espacial, puesto que una parte del PIB antes se concentraba principalmente en Antioquia, mientras que ahora se concentra en dos departamentos (Antioquia y Valle), los cuales comparten en igual proporción su participación. Realmente se está ante un caso de desconcentración. Quedaría tan sólo un cuestionamiento adicional: qué estará sucediendo con otras regiones como el eje cafetero?

En el escenario del sur occidente de Colombia, las transformaciones experimentadas por la ciudad de Cali y el Valle del Cauca son aún mucho más reveladoras. Antes de 1990 el Valle experimentaba ya una fuerte concentración en la ciudad de Cali, que alertaba a las autoridades de planeación del departamento. Sin embargo, 1990 marca una especie de charnela entre una exclusividad del impacto del crecimiento urbano del Cali sobre las ciudades del sur del Valle, para entrar a comprometer de forma considerable a las ciudades del norte del Cauca, tales como Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Miranda y Caloto. La charnela implicó también que algunas ciudades del sur del Valle que en los 90 se habían beneficiado de la

cercanía de Cali y en términos funcionales se relacionan con Cali, comenzaran a perder su participación poblacional, tal es el caso de Palmira⁷⁸.

En general el resultado que hoy se observa es un incremento de la participación de Cali y las ciudades que la rodean, en el total de población urbana del Valle del Cauca; aunque acompañado de un lento crecimiento de la misma en el conjunto de ciudades del sur del Valle y del norte del Cauca; de un rápido decrecimiento de la participación de la ciudad de Palmira; y el acelerado crecimiento de la participación de las ciudades del norte del departamento del Cauca. La explicación a esta situación está relacionada con las observaciones hechas en el capítulo tercero, es decir, se asiste a un caso de contraurbanización o metropolización de la ciudades que están al alrededor de Cali (sur del Valle y del norte del Cauca). Básicamente el elemento que estaría permitiendo el proceso de contraurbanización sería la excelente infraestructura vial y de telecomunicaciones que se irradia en forma de abanico desde la ciudad de Cali, tal como se explicó en el capítulo cuarto. La ciudad de Cali puede al mismo tiempo contar con una cuenca de empleo muy importante (especialmente mano de obra no calificada y semicalificada), proveniente de las poblaciones negras e indígenas del norte del Cauca. Es realmente la revolución del automóvil y las telecomunicaciones lo que le permite a Cali ofrecer a este conjunto de ciudades una gama importante de servicios especializados, y a sus habitantes la posibilidad de obtener empleo, sin que necesariamente tengan que vivir en la gran ciudad de Cali.

Hechos como la apertura externa (después de 1990) y la promulgación de la ley 218 (después de 1995), han contribuido a concentrar la población y la producción en un conjunto de centros localizados al rededor de la ciudad de Cali (sur del Valle del Cauca y al norte del Cauca). Pero, han contribuido estos dos fenómenos a reducir de los desequilibrios espaciales de desarrollo en el departamento del Cauca? La respuesta aún es incompleta, no es posible con la información disponible conocer totalmente los efectos de éstas dos acciones del Estado sobre la totalidad del territorio Caucano, como tampoco sobre el vallecaucano. Tan sólo se evidencian, como ya se mencionó, casos de mayor concentración de población; de inversiones de capital foráneo; de

⁷⁸ El decrecimiento de la participación de Palmira en el total de población departamental y de la región se puede entender como indicador del proceso de metropolización y contraurbanización, tal como se explicó en el capítulo tercero.

servicios e inclusive concentración de la acción del Estado (nacional y departamental), en porciones específicas del territorio (al sur del departamento del Valle del Cauca y al norte del departamento del Cauca).

El Estado es el actor encargado de impartir justicia socio espacial. Es difícil imaginar a un sector privado - empresarial desarrollando acciones para reducir los desequilibrios espaciales de desarrollo. El escenario observado en Cauca y Valle del Cauca es el siguiente: un Estado que se contradice en sus objetivos de equidad socio espacial; disposiciones fiscales que contribuyen a acentuar el proceso de metropolización de Cali; el sector empresarial acertadamente instalándose en los espacio más competitivos (o al menos los más próximos y conectados a Cali); unos espacios fraccionados y aislados cada vez más marginados de una opción de mejoramiento de la calidad de vida en el Cauca.

Normalmente se entiende que es cada Estado quien debe contribuir a mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes que ocupan un territorio determinado. Sin embargo, la tradicional noción de Estado que todo lo provee (el Estado providencia), tiende a transformarse a partir de los nuevos modelos económicos que se imponen a nivel mundial. En el caso colombiano se estaría abandonando, a partir de la política de descentralización, la idea de "concentrar en Bogotá para luego repartir a todos los demás"?. Sin embargo, aunque esta es la tendencia, se afirma que el centralismo está hoy tan presente en Colombia como antes de la descentralización. Al respecto, es innegable el gran protagonismo que aún conserva el Estado central y las grandes dificultades por las que atraviesan los niveles intermedios de administración, para adaptarse al nuevo modelo, tal como se observó en la segunda y tercera parte de esta investigación para el caso del departamento del Cauca y del Valle del Cauca.

A nombre de la autonomía y del respeto a la diferencia, las colectividades locales dependen para su desarrollo, hoy más que nunca, de su propia capacidad de gestión y en gran parte de su astucia para insertarse en la lógica de los nuevos modelos de funcionamiento político y económico. Frente a esta posición el Estado en sus diferentes niveles estaría actuando de forma preferencial (entiéndase también excluyente), sobre ciertos sectores de la economía y sobre ciertas porciones del territorio. Al respecto Veltz alerta sobre las grandes tendencias en las nuevas formas de organización espacial, dentro de las cuales considera: primero, el crecimiento exclusivo de las

grandes áreas metropolitanas; el aumento de las desigualdades territoriales; y la conversión de aquellas periferias que persisten en ser periferias, en espacios de exclusión (VELTZ, 1994).

Inclusive el tradicional concepto de ordenamiento territorial O.T. estaría llamado a ser redefinido. El O.T. como un proceso de simple redistribución de las actividades, se está reemplazando por otro entendido "como un conjunto de políticas que favorecen la creación de recursos y de riquezas nuevas". Bajo esta nueva óptica se entiende que la acción del Estado se limitaría a crear las condiciones necesarias para incentivar el desarrollo de ciertas porciones del territorio. Sin embargo, esta tendencia es necesariamente excluyente, tan sólo algunos espacios serán objeto de tratamiento especial con el fin de *estimular* el emplazamiento de actividades específicas. También es necesario considerar que la decisión política de estimular no necesariamente es seguida por la acción de los empresarios e inversionistas, sino que estos tienen la última palabra en función de sus intereses particulares y las verdaderas bondades de cada territorio.

La gran especificidad del sistema de ciudades del Valle del Cauca y del eje cafetero, parecer recobrar importancia ahora con la importancia económica que gana el norte del departamento del Cauca. Se amplia y consolida la red de ciudades?. Sin embargo, como consecuencia del terremoto ocurrido en enero 25 de 1999 que destruyó la ciudad de Armenia y otras ciudades del eje cafetero, los escenarios aquí mostrados pueden transformarse radicalmente. Se aproximan importantes beneficios tributarios y otros beneficios para la recuperación del eje cafetero de Colombia. Al respecto, ya el Valle del Cauca se mostró como la alternativa para la recuperación del eje cafetero. El túnel de La Línea y otros proyectos de infraestructura que interesan al Valle del Cauca se han mostrado como alternativas para la recuperación económica del eje. El Valle puede nuevamente mirar hacia el norte.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Jaime. El propósito de la internacionalización de la economía. En : IGAC. Desarrollo Regional : entre la competitividad y el ordenamiento territorial. Santafé de Bogotá : 1997. p. 34-48.
- ALMARIO, Oscar. La configuración moderna del Valle del Cauca, Colombia, 1850-1940 : Espacio, poblamiento, poder y cultura. Cali : CECAN Editores, 1995. 244 p.
- ALVAREZ, Gustavo. La banca aprieta al Valle : entrevista con el gobernador del departamento del Valle del Cauca. En : El País, Santiago de Cali : (10 de Junio de 1998). Sección Regional. Cali.
- AMIN, Sami. La logique de capitalisme, Nord contre Sud. En Cosmopolitiques. (Sept de 1990). p. 51-54.
- AMIN, Sami. Mondialisation et accumulation capitaliste.. Université des Nations Unies. París : Ed L'Harmatan, 1993. p. 9-45
- APRILE-GNISET, Jacques. Los pueblos negros caucanos y la fundación de Puerto Tejada. Cali : Gobernación del Valle del Cauca, 1994. p. 47.
- ASSAVANONDA, Ajira. En Thaïlande, la globalisation creuse le fossé entre riches et puvres. En : Semanario Courrier International. París. (04, 06,1998); p. 10. No. 396.
- AYALA, Daniel. Mapa fiscal de los Estados Unidos de Colombia. En : ARCHIVO GENERAL DE LA NACION. Santa fe de Bogotá : 1874. s. p.
- BEJARANO, Jesús Antonio et Al. Colombia, Inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales. Santafé de Bogotá : FONADE, 1997. 255 p.
- BENKO, Georges y LIPIETZ, Alain. Le nouveau débat régional : positions. En : Les régions qui gagnent, Districts et reseaux, les nouveaux paradigmes de la géographie économique. Paris : PUF, 1992. p. 13-32.
- BLANQUER, Jean Michel; FAJARDO, Dario. La descentralización en Colombia: estudios y propuestas. Santafé de Bogotá : IFEA - UN, 1991. 170 p.
- BLANQUER, Jean-Michel. Les institution à l'épreuve de la pratique. En : BLANQUER, Jean-Michel y GROS, Cristian. La Colombie : à l'Aube du troisième millénaire. París : IHEAL, 1996. p. 87-105.

- BOUCHARD, Jacques. De la territorialité urbaine à l'urbanité des territoires. En : *La Ville Pays, vers une alternative à la métropolisation*. Marseille : IAAT-L'AUBE, 1997. p. 5-17.
- BOYER, Rober. Les Mots et les Realités. En : _____ *La mondialisation au-dela des Mytes*. Paris : Editorial la découverte, (1997). p. 14-45. (Colletion les dossier de l'état du monde).
- CAMARA DE COMERCIO DEL CAUCA. Perfil económico del Cauca. Popayán : TED, 1994. p. 17.
- CANDAU, Jacques et Al. Innovation et resistance au développement : la filiere du lait de brebis au Pays Basque. Pau : CRISSA - CNRS, 1989. 112 p.
- CARVAJAL, Soraya y URIBE, Lina. Ley Páez recibe muestras de respaldo. En : *Occidente, Santiago de Cali*, (30, abril,1997); p. 10.
- CASSE, Marie-Claude. Réseaux de Télécommunications et production de territoire. En : *Revista Sc. de la Société*. Presses Universitaire du Mirail. No. 35. Toulouse : (Mayo 1995). p. 61- 81.
- CHAUVEL, Louis. Les inégalités dans les sociétés contemporaines. En : *revista Sciences Humaines*. Paris: No. 72 (may. 1997); p. 20-27.
- CLAVAL, Paul. Initiation á la géographie Régional. Paris : NATHAN, 1993. 288 p.
- CLAVAL, Paul. Les problématiques géographiques de la communication. En : *Rev. Sc. de la Société*. No. 35 Toulouse : Presses Universitaire du Mirail, (Mayo 1995). p. 31-45.
- CLAVAL, Paul. Métropolisation et politique. Paris : Ed. L'Harmattan, 1997. 307 p.(Collection Géographie-Cultures).
- CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA. Regionalización preliminar del departamento del Cauca. Documento en proceso de publicación. Popayán. 1997.
- CRIST, Raymond. La personalidad de Popayán. En : *Revista de la Universidad del Cauca*. Popayán : No. 14 (1950); p. 3-14.
- CUERVO, Luis Mauricio y GONZALEZ, Josefina. Industria y ciudades : en la era de la mundialización, un enfoque espacial. Santafé de Bogotá : TM EDITORES, 1997. 467 p.
- DELER, Jean Paul. Genèse de l'espace Équatorien essai sur le territoire et la formation de l'Etat national. Paris : IFEA, 1981. 279 p.

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA AERONAUTICA CIVIL. Estadísticas de operación movimiento de pasajeros : reporte a 30 de noviembre de 1996. Santa Fe de Bogotá. 1997.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Documento CONPES 2909 : Programa de Apoyo para el Desarrollo y Reconocimiento Etnico de las Comunidades Negras. Santa Fe de Bogotá : DNP, 1997. s. p.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Evaluación de la participación municipal y de los resguardos indígenas : vigencia 1996. En : Revista Planeación y Desarrollo, Santafé de Bogotá : No. 3 (1997). p. 75-78.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Sistema de indicadores sociodemográficos para Colombia. En : www.dnp.gov.co/. 1998.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Situado fiscal en 1996 : informe sobre aplicación de la ley 60. En : Revista Planeación y Desarrollo, Santafé de Bogotá : No. 3 (1997); p. 81-120.
- DI MEO, Guy. Objetivation et representation des formations socio-espaciales: de l'acteur au territoire. En : Annales de Géographie No. 537. Paris : CNRS. Société de Géographie. Ed. Armand Colin (1987). p. 564-594.
- DI MEO, Guy. A la recherche des territoires du quotidien. En : _____ Les territoires du quotidien. Paris : L'Harmattan, 1996. p.35-48.
- DI MEO, Guy. L'Homme, la Société, l'Espace. Paris : Anthropos, 1991.319 p.
- DIAZ ZULUAGA, Zamira. Guerra y Economía en las haciendas. En : sociedad y Economía en el Valle del Cauca. Tomo II, (1983); 123 p.
- DICKEN, Peter. Global Shift : The internationalization of economic activity. 2ª Edition. Londres : Paul Chapman Publishing Ltda, 1997. s.p.
- DOLLFUS, Olivier. La mondialisation. Collection la Bibliothèque du Citoyen Presses de Scieces PO. Paris : 1997. 167 p.
- DOLLFUS, Olivier. La mondialisation. Collection la Bibliothèque du Citoyen. Paris : Presses de Scieces PO, 1997. 167 p.
- DURAND, Marie Françoise et al. Le monde : espaces et systèmes. Paris : DALLOZ, 1992. 565 p.
- EL PAIS. Cali mira a la industria Páez : entrevista a la directora de la oficina de Planeación municipal de Cali. En : El País, Santiago de Cali : (20, sept, 1998); sección metropolitana.

- EL PAIS. Declaraciones del Director de la Policía general Rosso José Serrano Cadena. En : El PAIS. Cali : (13, Jul., 1998); Sección Regional.
- EL PAIS. Ley Páez : la luz de la reactivación, Gremios respaldan estrategias económicas de Cali. En : El País, Cali : (14, jun, 1998); sección metropolitana.
- ESPINOSA, Rubén Dario. Asociación de Cabildos del norte del Cauca : una experiencia de seguimiento y evaluación de planes y proyectos de desarrollo territorial con amplia participación comunitaria. En: <http://www.iica.ac.ar/ESPAÑOL/Preval/TEM4.html>. 1998.
- FORERO, Edgar y MEDELLIN, Pedro. Descentralización, privatización y apertura económica : el resurgimiento de la cuestión Regional. En : Cuadernos ocasionales, Bogotá : No. 5 (1995); CIDER. s.p.
- GIDDENS, Antony. La Constitución de la Société. París : PUF, 1997. s. p.
- GOUSET, Vincent. La concentration urbaine en Colombie: de la quadricéphalie a la primatie de Bogotá (1930-1990). Bordeaux, 1992, 345 p. Tesis de doctorado (Geografía). Université Michel de Montaigne - Bordeaux III.
- HUGON, Philippe. La globalisation. En : Economie, Politique internationale et mondialisation. París : Ed. Economica, (1997). 112 p.
- INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Atlas de Colombia : CD-ROM. Primera Versión. Santafé de Bogotá : IGAC, 1998. Subtema 11.
- INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Atlas de suelos y bosques de Colombia. Santafé de Bogotá : IGAC, 1988. p. 12.
- "INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Distribución Espacial de la Población colombiana. En : Análisis Geográficos. No. 18(1990); 147 p.
- "INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. La población en el proceso de formación del país colombiano. En : Análisis Geográficos. Bogotá.:No. 20.(1987); p. 187.
- INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Proceso de urbanización en Colombia. En : Análisis Geográficos. No. 15 (1990); p. 17.
- JARAMILLO, Iván. La descentralización en el sector salud. En : Revista Foro, Santafé de Bogotá : No. 29 (Mayo de 1996); p. 79-87.
- KIZERBO, Joseph. Les identites culturelles africaines. En : Genève-Afrique. No. 13. (1984 1985); p. 7-23.
- KINDERINK, Jan. La Géographie, le sous-développement et la modernisation. En: Revue Tiers-Monde. Tomo XVI, No. 62 (Abr.-jun. 1975); p 267-293.

- KOSTINSKIY, Grigoriy. Globalisation de l'Economie et notions urbanistiques. En : CLAVAL, Paul. *Metropolisation et politique*. París : L'Harmattan, 1997. p. 17-25. (Collection Géographie-Cultures).
- LANDABARU, Maïte Fadul. La descentralisation, le nouveau systeme de sécurité sociale et le réseau de solidarité : les nouvelles formes d'orientations des dépenses sociales. En : BLANQUER, Jean-Michel y GROS, Cristian. *La Colombie, à l'Aube du troisième millénaire*. París : IHEAL, 1996. p. 347-371.
- LECHNER, Norbert. Por qué la política ya no es lo que fue?. En : *Revista Foro*, Santafé de Bogotá : No. 29 (Mayo de 1996); p. 7-15.
- LEFEBVRE, Henry. *Critique de la vie Quotidienne : Fondaments d'une sociologie de la quotidienneté*. París: 1961. p.307.
- LEFEBVRE, Henry. *Critique de la vie Quotidienne : Fondaments d'une sociologie de la quotidienneté*. París: 1961. p.318.
- LINCK, Thierry. La ruralite en miettes? Globalisation et fragmentation des territoires et sociétés rurales du Mexique. En : ACTES DE L'ATELIER LA RURALITÉ DANS LES PAYS DU SUD Á LA FIN DU XX SIÈCLE. Montpellier : (abr. 1996); p. 277-300.
- MAZOYER, Marcel y ROUDART, Laurence. *Histoire des agricultures du monde : Du néolithique á la crise contemporaine*. París : Editions du Seuil, 1997. 533 p.
- MICHELENA, Hector y CORDOVA, Armando. *Amérique Latine : Le long cycle de la transnationalisation*. París : L'Harmattan, 1998. p. 45.
- MINISTERIO DEL TRANSPORTE Bogotá *El transporte en cifras 1970-1994*. Santafé de Bogotá. p.61-62.
- MINISTERIO DEL TRANSPORTE. *El transporte en cifras 1970-1994*. Santafé de Bogotá. p. 61-62.
- MONITOR COMPANY y FUNDACION PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL VALLE DEL CAUCA. *Cómo somos, dónde estamos, qué nos falta? : El valle del Cauca de cara al mundo*. Santiago de Cali : FDI, 1995. 82 p.
- MORIN, Edgar. *Le paradigme perdu*. París : Le seuil. s. f.. s. p.
- MURCIA, Humberto. *La toma del palacio de justicia*. En : *Reportaje a la historia de Colombia*. Bogotá : Planeta, 1989. p. 407-416.
- OBSERVATOIRE GEOPOLITIQUE DES DROGUES. *Atlas mondial des Drogues*. París : PUF, 1996. p. 250.

- OFFNER, Jean Marc. Réseaux et Territoire : significations croisées. Saint-Etienne : L'Aube, 1996. p. 226.285 p. (Colección Territoire).
- PAULET, Jean-Pierre. La mondialisation. Colection Synthese Géographie. Paris : Ed. Armand Colin, 1998. 95 p.
- POLESE, Mario. Economie urbaine et régionale: logiques spatiales des mutations économiques. Paris : Economica, 1995. 400 p.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA y INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. Desarrollo Regional: entre la competitividad y el Ordenamiento Territorial. Santafé de Bogotá : IGAC, 1997. 127 p.
- RAMÍREZ, Humberto. La regeneración y el Gran Cauca. En : Estado y economía en la Constitución de 1886. Bogotá : CGR, 1986. p. 123-129. Citado por: RUIZ PEREA, Ana María. Aplicación de una matriz espacio temporal al estudio de las formas de integración social en Popayán antes y después del terremoto de 1983. Santafé de Bogotá, 1993, p. 23. 220 p. Tesis (Maestría en Ciencias Políticas). UNIANDES.
- REYNAUD, Alain. Société, Espace et Justice : Inégalités régionales et justice socio-spatiale. Paris : PUF, 1981. p. 262.
- RODRIGUEZ, Alfredo. La descentralización en América Latina : Los pro y los contra. En : Revista Foro, Santafé de Bogotá : No 29 (Mayo de 1996); p. 47-60.
- RODRIGUEZ, Luis Hernando. Ouverture économique, croissance des exportations et processus d'integration regional. En : BLANQUER, Jean-Michel y GROS, Cristian. La Colombie, à l'Aube du troisième millénaire. Paris : IHEAL, 1996. p. 279-301.
- ROSETO, Jesús. Nariño a punto de desaparecer : entrevista al gobernador del departamento de Nariño. En : El País, Santiago de Cali : (29, jul., 1998); Sección Regional.
- RUIZ PEREA, Ana María. Aplicación de una matriz espacio temporal al estudio de las formas de integración social en Popayán antes y después del terremoto de 1983. Santafé de Bogotá : UNIANDES, 1993. 220 p.
- SANTANA, Pedro. Legitimidad, política y descentralización. En : Revista Foro, Santafé de Bogotá : No. 29 (Mayo de 1996); p. 23-33.
- TIZON, Philippe. Qu'est -ce que le territoire? En : DI MEO, Guy. Les territoires du quotidien. Paris: L'Harmattan, 1996. p.17-34.
- VANT, André. Marginalité sociale - marginalité spatiale. s. n.. Paris : 1989. s. p.