

21

Ciudades, subregiones y redes en el suroccidente colombiano

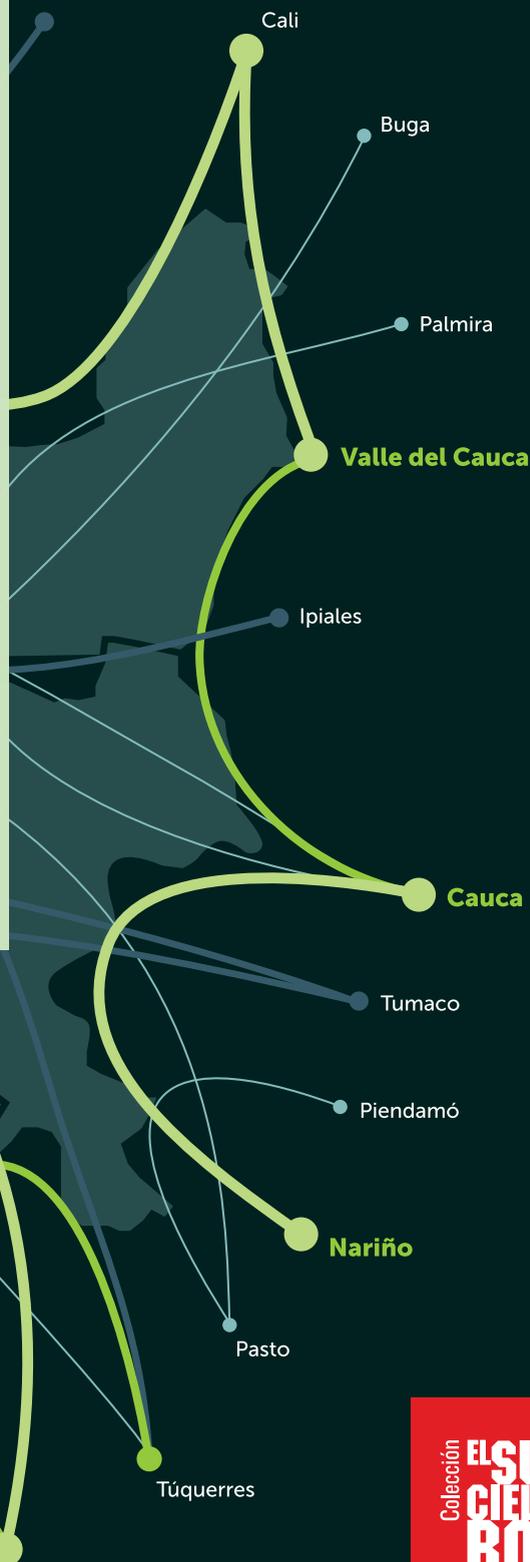
Infraestructura, migración,
mercado y formas asociativas

Editores

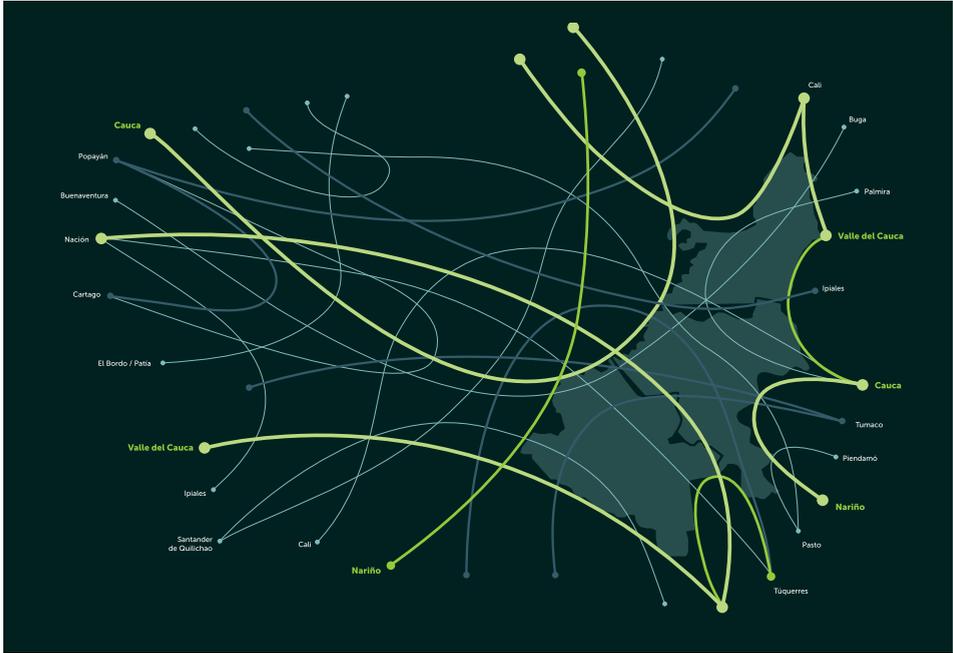
José Darío Sáenz
Enrique Rodríguez Caporalli
Juan José Fernández Dusso



 Editorial
Universidad
Icesi



Colectión **EL SUR ES
CIELO
ROTO**



Diseño de portada

©Natalia Ayala Pacini, 2020

21

Ciudades, subregiones y redes en el suroccidente colombiano:

infraestructura,
migración, mercado
y formas asociativas

Editores académicos

José Darío Sáenz

Enrique Rodríguez Caporalli

Juan José Fernández Dusso



Una publicación de la
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Nº 21 junio, 2020

Ciudades, subregiones y redes en el suroccidente colombiano: infraestructura, migración, mercado y formas asociativas

© José Darío Sáenz, Enrique Rodríguez Caporalli y Juan José Fernández Dusso (editores académicos), y varios autores.

Cali. Universidad Icesi, 2020.

442 pp.; 17x23cm

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-958-5590-28-1 / 978-958-5590-29-8 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.21.2020>

Palabras Clave: 1. Ciudades | 2. Subregiones | 3. Desarrollo regional | 4. Suroccidente colombiano

Código Dewey: 338.9

© **Universidad Icesi**

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Primera edición / Junio de 2020

Colección «*El sur es cielo roto*»

Rector: Francisco Piedrahita Plata

Secretaria General: María Cristina Navia Klemperer

Director Académico: José Hernando Bahamón Lozano

Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales: Jerónimo Botero Marino

Coordinador Editorial: Adolfo A. Abadía

Comité Editorial

Roberto Gargarella [Ph.D.] / *Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.*

Victor Lazarevich Jelifets [Ph.D.] / *Universidad Estatal de San Petersburgo, Rusia.*

Antonio Cardarello [Ph.D.] / *Universidad de la República, Uruguay.*

Javier Zúñiga [Ph.D.] / *Universidad del Valle, Colombia.*

Juan Pablo Milanese [Ph.D.] / *Universidad Icesi, Colombia.*

Diseño y Diagramación: Natalia Ayala Pacini | nataliaayalapp@gmail.com

Revisión de Estilo: Jennifer García Saldarriaga

Editorial Universidad Icesi

Calle 18 No. 122-135 (Pance), Cali – Colombia

Teléfono: +57 (2) 555 2334 | E-mail: editorial@icesi.edu.co

<http://www.icesi.edu.co/editorial>

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

La publicación de este libro se aprobó luego de superar un proceso de evaluación doble ciego por dos pares expertos.

La Editorial Universidad Icesi no se hace responsable de las ideas expuestas bajo su nombre, las ideas publicadas, los modelos teóricos expuestos o los nombres aludidos por el(los) autor(es). El contenido publicado es responsabilidad exclusiva del(los) autor(es), no refleja la opinión de las directivas, el pensamiento institucional de la Universidad Icesi, ni genera responsabilidad frente a terceros en caso de omisiones o errores.

El material de esta publicación puede ser reproducido sin autorización, siempre y cuando se cite el título, el autor y la fuente institucional.

Índice

- 05 — **Introducción**
Juan José Fernández Dusso
- 27 — **Las infraestructuras para las redes de ciudades**
Enrique Rodríguez Caporalli
- 95 — **Movimientos migratorios recientes en la red de municipios (1988-1993 y 2000-2005)**
Leidy Diana Vargas Ortíz y Jenny Padilla-Cabrera
- 149 — **Dinámicas económicas en la constitución de subregiones del suroccidente colombiano (1988-2010)**
Juan José Fernández Dusso
- 205 — **La red imaginada de ciudades del Suroccidente**
Enrique Rodríguez Caporalli
- 267 — **Subregiones a partir de las redes de municipios**
José Benito Garzón Montenegro y José Darío Sáenz
- 357 — **Proyectos especiales: redes de regiones y algunas iniciativas desde la institucionalidad estatal**
José Benito Garzón Montenegro y José Darío Sáenz

401 — **Conclusiones**
Juan José Fernández Dusso

431 — **Sobre los autores**

435 — **Índice temático**

Introducción

Ciudades, subregiones y redes en el Suroccidente colombiano (1988-2010)

El suroccidente colombiano presenta enormes dificultades para ser caracterizado. Tiene zonas geográficas altamente diferenciadas que incluyen la llanura pacífica, una heterogénea zona andina y el valle del río Cauca, por mencionar solo tres. De igual forma da cuenta de una diversidad étnica extraordinaria dentro del contexto nacional, constituida por poblaciones mestizas más integradas a las dinámicas nacionales y por poblaciones afrodescendientes e indígenas frecuentemente excluidas en razón de sus características étnicas o de su marginación territorial. Hay en este suroccidente tradiciones ancestrales fuertemente arraigadas, que se entretajan con lógicas actuales de producción de cultura propias de entornos híper-modernizados. Hay pueblos y veredas de difícil acceso para un ciudadano *del centro*, pero hay ciudades grandes y medianas, espacios con una importante concentración de producción industrial, hay centros urbanos intermedios vinculados al agro y fuertes en la prestación de servicios (comerciales, financieros, estatales), espesos bosques y entre ellos infraestructuras logísticas –claramente diferenciables y poco conectadas– para la salida al mar. Toda una diversidad que, sin embargo, no ha sido estudiada en conjunto bajo la idea de develar las lógicas que, en rigor, hagan posible hablar de –y planificar– *una* región suroccidental.

Dicho lo anterior, para este trabajo *la* región, o *las* regiones que puedan constituir este suroccidente colombiano, no son el punto de partida de la investigación: son un resultado de esta indagación. Una indagación que empieza por un ejercicio de reconocimiento y caracterización de una multiplicidad de redes de ciudades en el espacio abordado. La intención puesta en juego es la de determinar si aquel Suroccidente que recurrentemente se propone en documentos formales de planeación nacional y suroccidental, enmarcado por las

fronteras que trazan los departamentos del Cauca, Valle del Cauca y Nariño,¹ da cuenta de *una* región constituida por múltiples dinámicas que develen un alto grado de interdependencia entre los principales centros poblacionales de los tres departamentos, o en cambio de territorialidades singulares (de subregiones entonces) a lo largo del espacio en cuestión.²

Este libro es el resultado de una investigación conducida por un grupo interdisciplinario de profesores de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Icesi. La investigación fue financiada por la Universidad y por Colciencias. El proyecto del cual resulta el libro se propuso estudiar, en línea con lo anterior, distintos tipos de dinámicas intermunicipales en el Suroccidente, identificando los municipios más relevantes del espacio abordado (comprendido por los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca), para dar cuenta de la configuración y características de diferentes redes de ciudades entre estos y, desde allí, de la posible existencia de formas diferenciadas de organización territorial.

El objetivo del proyecto es constituirse en un aporte para los ejercicios de planeación de la comúnmente denominada Región Pacífico o Suroccidental, ofreciendo a sus lectores información e interpretaciones que, esperamos, puedan conducir a nuevas o más certeras representaciones de lo que es o conforma el suroccidente colombiano que viene siendo objeto de su atención.

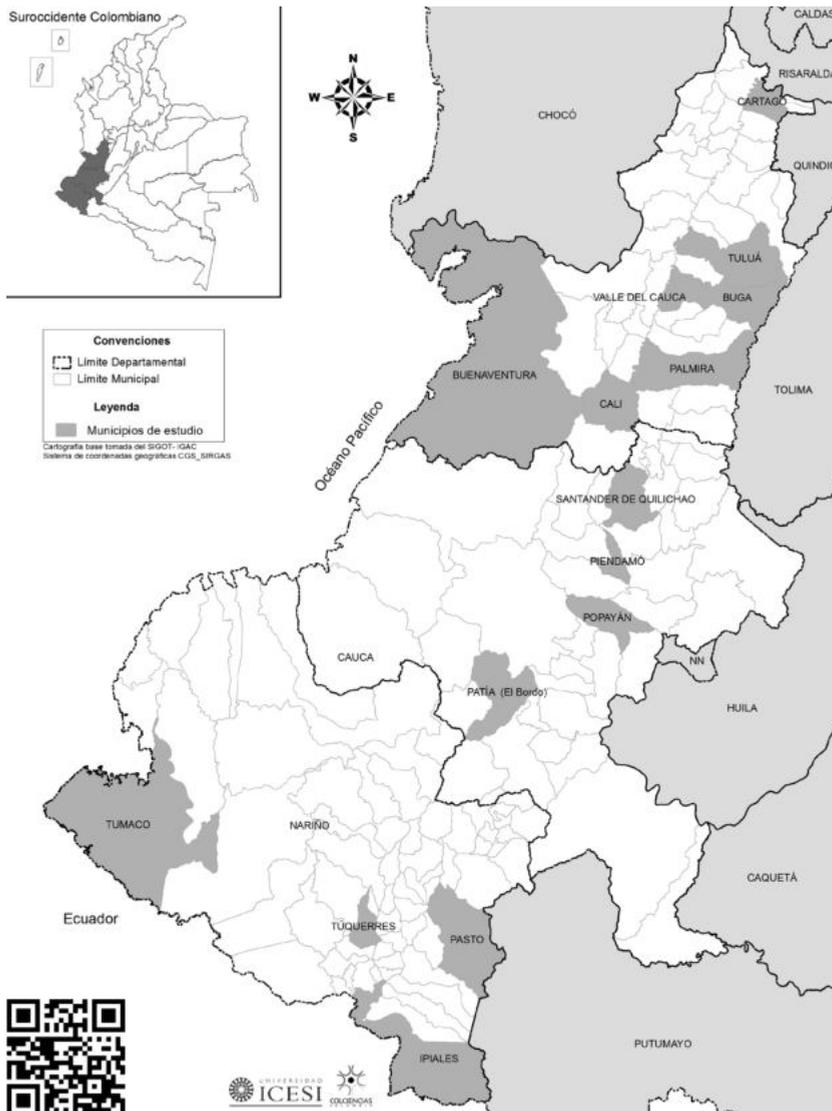
Para ello, la pregunta de base desde la cual partió esta investigación fue: ¿qué define las redes entre las principales ciudades del suroccidente colombiano desde 1988 a 2010? Como se señala a lo largo del libro, las respuestas obtenidas constituyen el punto de partida de un análisis que pretende no solamente develar y caracterizar un conjunto de redes de ciudades suroccidentales, sino poner a prueba desde allí la hipótesis principal: la existencia de territorialidades diferenciadas que constituyen subregiones a lo largo de ese gran espacio

1. Cuando hagamos referencia a la región como territorio político-administrativo comprendido por estos Departamentos (esto es, a una región formal, según lo definido por los Artículos 306 y 307 de la Constitución de 1991), el término suroccidente –o suroccidental– irá escrito en mayúscula. Cuando, en cambio, hagamos referencia al suroccidente geográfico del país, usaremos siempre minúsculas.

2. Región o subregiones que, en todo caso, podrían superar las limitaciones fronterizas de los tres departamentos aquí cubiertos, como en algunos casos lo confirma esta investigación.

Figura 01

Mapa del Suroccidente y los municipios definidos para esta investigación



Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/kIGMW>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IGAC

formalmente definido como región Pacífica o Suroccidental, comúnmente encapsulada dentro de fronteras político-administrativas particulares.

Las redes de ciudades como punto de partida para abordar el suroccidente

Es sabido que la mayor producción económica del país se encuentra en las ciudades y sus entornos más cercanos. Por la concentración poblacional que presentan y sus dinámicas económicas y culturales derivadas de ello, las ciudades pueden ser entendidas como las fuentes que impulsan el crecimiento y la transformación social de una nación. Siendo así, ¿no deberían ser ellas entonces, y las redes que entre ellas se trazan, elementos centrales para empezar a entender el funcionamiento de regiones sobre las cuales se establezcan ejercicios de planificación? Esto que suena a obviedad, sin embargo, no parece corresponderse con el conocimiento científico que tenemos de las urbes ni de la manera en que estas conforman redes y posibles territorios entre sí.

La apuesta por pensar territorialidades desde una primera identificación de redes de ciudades permite asumir, se espera aquí, nuevas categorías de funcionamiento político, económico y social, hasta ahora no recogidas por la investigación académica nacional. Porque no se tratará al suroccidente en términos de procesos de acumulación o competitividad desde un análisis que parta de caracterizaciones generales de subregiones determinadas a priori o, como puede ser más frecuente, de sus municipios principales como fuerzas cuasi autónomas, jerarquizadas, dentro del espacio regional. En este libro, en cambio, se pretende ofrecer unos primeros ejercicios de análisis del suroccidente que se plantean en términos de asociatividad, complementariedad y equilibrio regional entre distintos municipios del suroccidente. Desde esta apuesta la acumulación y la competitividad, que en principio pueden aludir a la manera en que un gran centro urbano concentra y jerarquiza relaciones de orden fundamentalmente económico, pueden ser sustituidas o reforzadas por las nociones de complementariedad y asociatividad (no solo económicas), para las que equilibrios, aportes y necesidades, dependencias, flujos y contraflujos entre los diferentes centros urbanos son objeto y llamado de reconocimiento explícito y constante.

El propósito del grupo ha sido entonces develar el conjunto de redes que se tejen entre los principales centros poblacionales del suroccidente colombiano desde el reconocimiento de cuatro dimensiones: los contactos y vínculos surgidos por el establecimiento de infraestructuras, los intercambios producidos en el mercado, las migraciones poblacionales y la definición de proyectos de impacto que involucren flujos –materiales, políticos o culturales– pertinentes para las ciudades y sus áreas de influencia.

En una primera instancia, el estudio se planteó identificar las redes de ciudades que puedan permanecer de forma regular en el tiempo como verdaderas estructuras organizativas e institucionalizadas, pero también aquellas que puedan entenderse como conjuntos de tejidos flexibles que surgen y desaparecen por cuenta de eventos cíclicos o coyunturales de carácter económico, social, político o cultural. En un segundo momento del análisis la intención del equipo pasó por reconocer, desde los hallazgos iniciales, lo que presentamos en este libro como subregiones singulares a lo largo del espacio abordado.

Para dar cuenta de la existencia y transformación de las redes de ciudades se exploraron los nexos producidos a partir de la existencia, el planteamiento o la ejecución de grandes proyectos infraestructurales de impacto regional que de manera inmediata produjeran intercambios, conexiones y/o vínculos de diferente orden, tanto entre actores individuales y colectivos, como entre las administraciones de diferentes ciudades del suroccidente colombiano. También se exploraron las interconexiones y vínculos establecidos entre las ciudades y sus respectivos actores a partir de las dinámicas de sus distintos mercados, haciendo seguimiento a producción, comercialización y consumo de bienes y productos. Se exploraron además los flujos y vínculos propios de procesos migratorios resultantes de necesidades laborales, académicas, económicas o de salud, así como de las violencias vividas en los distintos contextos en estudio. Y, finalmente, se revisaron apuestas políticas de configuración de alianzas y proyectos de región, a partir de discursos, proyectos y documentos oficiales de planeación, para cerrar la reconstrucción de las redes.

Todo esto a través de la recolección de información proporcionada por dos decenas de entrevistas, por cerca de un centenar de informes demográficos, económicos e infraestructurales provenientes de entidades como el DANE, el IGAC, el Banco de la República, Ministerios y las principales Cámaras de

Comercio de la región. Por el acervo rescatado de documentos oficiales de Planeación del período (locales, departamentales y nacionales) y por un ejercicio de revisión sistematizada de prensa regional para recoger noticias sobre asuntos económicos, políticos e infraestructurales de impacto durante todos los años de estudio.³

Así, y a pesar de las dificultades que irán explicándose a lo largo del libro (la mención de tal cantidad y diversidad de fuentes debe entenderse más como una señal de falencias importantes en los archivos públicos consultados, que como un guiño poco elegante para sugerir la robustez de resultados), con este ejercicio se espera ofrecer un aporte, desde una perspectiva relacional, a los balances sobre las principales potencialidades y debilidades que se tienen en el suroccidente para procurar el desarrollo y el equilibrio sostenible de centros urbanos y sus áreas de interacción.

Dicho lo anterior, se presentan a continuación unas primeras consideraciones generales sobre las redes de ciudades como objeto de estudio, así como de las principales recomendaciones analíticas que el equipo de trabajo decidió recoger a partir de allí.

Las redes de ciudades como objeto de estudio

Desde su nacimiento las ciudades han ejercido un papel central en las formas de organización y control del territorio. Siguiendo a Camagni (2005) «las ciudades han sido siempre la sede privilegiada y natural de las funciones superiores, de las funciones estratégicas y de mando: cultura, religión, defensa, industria (cuando esta última fue la función de punta), terciario directivo, información» (p. 3). De esto se desprende que la ciudad se haya convertido en una categoría de análisis socioespacial que, por su complejidad, concentre el interés de disciplinas como la arquitectura, la sociología, la economía, la geografía, la antropología o la economía.

Pero este interés alrededor de la ciudad y las relaciones con su entorno está todavía más justificado si consideramos que en la actualidad es el hábitat por ex-

3. Como se verá, en cada capítulo irán siendo explicitadas la especificidad de las fuentes utilizadas y la manera en que fueron trabajadas.

celencia de la mayor parte de la población mundial. Estimaciones de las Naciones Unidas indican que desde 1950 el crecimiento de la población urbana global tuvo ritmos hasta entonces no evidenciados: si para el año 1900 la estimación la situaba en torno al 13% de la población total, para 1950 era ya del 29%, y para el 2010 llegó a superar por un punto porcentual a la población rural.⁴

Estas transformaciones han alimentado el crecimiento de estudios alrededor de la ciudad como categoría de análisis. Estudios para los que pueden reconocerse principalmente dos enfoques. El primero, interesado en comprender las relaciones sociales, económicas, culturales y políticas que han configurado su espacio interior, y que se han reflejado en modelos interpretativos como los producidos por la Escuela de Chicago de Sociología Urbana entre 1915 y 1940. El segundo, en cambio, interesado en atender las relaciones de una ciudad con su *hinterland* —o área de influencia— y con otras ciudades más. Un enfoque al que pertenecen los estudios regionales en los que este trabajo se inscribe.

Dentro de los aportes más destacados del segundo enfoque pueden mencionarse los ofrecidos por la teoría locacional que, en el caso de trabajos fundacionales como los de Christaller de los años treinta, «[...] se propone examinar cómo productos y funciones diferentes, en particular funciones de servicios, se articulan en el territorio dando origen a una jerarquía urbana» (Camagni, 2005, p.99).

Esta línea de trabajos partió de la concepción de centros urbanos con diferentes niveles jerárquicos, definidos a partir del reconocimiento del número y el nivel de especialización de funciones que cumplan a lo largo de lo que se define como sus áreas de cobertura o de influencia. En estos estudios, cabe decirlo, el centro de mayor jerarquía tiene las funciones propias de su nivel y todas las funciones de los centros de nivel inferior.

Pero estos modelos, a pesar de su valor para la construcción y consolidación del campo, han sido revisados y criticados principalmente por partir de consideraciones del espacio como isotrópico. Por el diseño de investigaciones que han privilegiado, hasta nuestros días y por el interés que generan los principales procesos de acumulación del capital, el análisis de los centros de mayor jerarquía. Y —esto resulta de particular interés aquí— por la debilidad

4. Para mayor información ver el documento «Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe», publicado en 2010 por Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos —ONU-HABITAT—.

para establecer las relaciones existentes entre los centros urbanos que hacen parte de sus áreas de influencia.

Entre los ejercicios críticos puede destacarse el mencionado trabajo de Camagni (2005), que cuestiona cómo a partir del importante desarrollo relativo de ciudades de tamaño intermedio, el análisis urbano debe incluir una serie de nuevos elementos que permitan explicar la nueva realidad: siguiendo al autor, lo que importa es entender las redes de ciudades como «conjuntos de relaciones, horizontales y no jerárquicas, entre centros complementarios o similares; relaciones que realizan la formación de economías o externalidades de, respectivamente, especialización/división del trabajo y de sinergia/cooperación/innovación» (p. 126).

Su preocupación, que comparte este equipo, es a todas luces pertinente si se recuerda la mención de unos párrafos atrás sobre la existencia de una población global predominantemente urbana.⁵ Y, para el interés particular de este trabajo, si se recuerda además que el suroccidente colombiano es un espacio de múltiples centros urbanos, grandes e intermedios.

En línea con el autor entonces, importa destacar aquí las siguientes consideraciones analíticas, que fueron centrales para el desarrollo de este libro: (i) la organización en red supone correspondencia entre centros urbanos, que dentro del modelo jerárquico no tendrían lugar, pues la red devela la existencia de relaciones y flujos horizontales a su vez; (ii) estos nexos y vínculos permiten generar redes de complementariedad y redes de sinergia, ya que posibilitan el reconocimiento en red de ciudades con diferentes o con similares niveles de especialización; (iii) las redes de ciudades facilitan la integración y la asociación entre los centros para desarrollar proyectos, que de manera individual no estarían en capacidad de realizar, por lo que importa su estudio bajo las premisas anteriores.

5. El informe sobre el estado de la población mundial 2007 de las Naciones Unidas afirmó que un 52% de la población urbana del mundo vive en asentamientos que tienen menos de 500.000 personas. Se resaltaba en dicho informe un conjunto de centros que están por debajo de los centros urbanos de nivel superior, ciudades capitales y regionales, y por encima de centros primarios de desarrollo rural, ciudades intermedias que son interdependientes y que se relacionan de manera no jerárquica. Estas ciudades intermedias tienen una relación más directa con su entorno inmediato, lo cual les permite establecer vínculos y relaciones de intercambio más estrechas, constituyéndose en un modelo de organización espacial que facilita el desarrollo territorial equilibrado.

Las redes de ciudades permiten, entonces, pensar los vínculos entre centros urbanos en términos de complementariedad o cooperación, y no exclusivamente de jerarquías. Consideración que se reafirma en otros trabajos propios de esta perspectiva, para los que la dimensión socioeconómica –y las redes infraestructurales que ayudan a estructurarla– empiezan a explicitarse como el punto de partida en la identificación de vínculos (potenciales o existentes) como los destacados por Camagni. Boix (2003), por ejemplo, es un trabajo que se inserta en esta línea, y el siguiente párrafo sobre el estudio de las redes empieza a dar luces sobre ello:

[...] una red está formada por un conjunto de actores (nodos) relacionados entre ellos mediante una serie de vínculos (links). La economía urbana y la geografía económica utilizan el término redes de ciudades para referirse a una interpretación de la economía en el espacio en la cual los nodos son las ciudades, conectadas por vínculos de naturaleza socioeconómica (links), a través de los cuales se intercambian flujos de distinta naturaleza, sustentados sobre infraestructuras de transportes y comunicaciones (Boix, 2003, p. 10)

En su trabajo, Boix (2003) propone la reconstrucción de redes desde la observación de las dinámicas –e infraestructuras– atrás mencionadas. Pero –y esto importa– lo hace desde la consideración de la *interdependencia* como un concepto fundamental para aproximarse al estudio de los vínculos entre ciudades (Boix, 2003, p. 10). Con el desarrollo de tal proposición (y su definición particular del concepto) lo que el autor abre como posibilidad teórica no es solo el reconocimiento de los vínculos múltiples –jerárquicos u horizontales– entre diversos centros poblacionales desde lo premeditado, planificado, estratégico (algo recurrente en los trabajos de esta perspectiva). Lo que se abre a partir del desarrollo de la noción de interdependencia en Boix es el reconocimiento de vínculos tanto intencionales (producidos por la planificación pública, por grandes actores del capital), como espontáneos, fragmentados, sumamente diversos y autónomos.

Y ello resulta en una consideración importante para este análisis: ¿qué tanto se planifica, o qué tanto es espontáneo? ¿Qué tanto entonces de las proposiciones (ii) y (iii) de Camagni (2005) expuestas anteriormente son realizaciones recurrentes (y así expectativas de posibilidad razonables para los hacedores de política pública)? Pero, además y desde lo anterior, ¿cuáles son las principales

fuerzas motoras –de dominación– detrás de los principales procesos de territorialización/desterritorialización del suroccidente?

Estas preocupaciones son propias de perspectivas críticas de la geografía latinoamericana⁶ que este trabajo interdisciplinario pretende incorporar. Haciéndolo, no obstante, a partir de un lenguaje menos técnico y de reconstrucciones soportadas en buena medida por apartados descriptivos, para un público más amplio que el de esa disciplina particular.

Así las cosas, en este trabajo el análisis de redes de ciudades se presentará desde el establecimiento de vínculos y conexiones que rastreen las conductas de los actores implicados y la manera en que estos vayan estructurando y configurando pautas duraderas entre sí, desde las cuales se identifiquen territorialidades que se reafirman, que surgen o que se pretenden. Lo anterior desde las siguientes estrategias de análisis: (a) exponer la existencia de infraestructuras y centros de mercado que construyen y sostienen los vínculos interurbanos (porque definen procesos migratorios, estimulan conexiones comerciales, y empiezan a dar cuenta de actores y proyectos que defienden la idea –en términos generales– de integración); (b) rastrear y sistematizar los vínculos y las redes de articulación de los principales actores políticos y económicos del espacio abordado, que hayan procurado la articulación de visiones y proyectos de región alineados con lo anterior; (c) contrastar esos vínculos y redes intencionales con el grueso de los vínculos y flujos intermunicipales que evidencian las múltiples relaciones de *interdependencia* existentes.

Las subregiones en este estudio

La insistencia en la idea de una región Pacífico o Suroccidental en los múltiples ejercicios de planificación encontrados llevó al equipo a poner a prueba, desde los resultados de los análisis sobre redes de ciudades, la pertinencia de pensar al suroccidente que abarca los Departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca como una sola región. Es usual encontrar la mención de una región Pacífico o Suroccidental delimitada por las fronteras que enmarcan estos tres

6. Para una muestra de las discusiones véase Haesbaert (2019). *Regional-Global. Dilemas de la región y de la regionalización en la geografía contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO.

departamentos.⁷ Así como lo es el uso de información poblacional y económica que busca justificarla:

Datos provenientes del DANE (históricos y estimados) permiten reconocer un porcentaje poblacional medio de estos tres departamentos para el período 1988-2010 que corresponde al 16,26% sobre el total de la población nacional. Entre tanto, la misma fuente permite reconocer el peso significativo de sus centros urbanos dentro del total de población urbana nacional. Basta ver los datos de las catorce principales ciudades del suroccidente identificadas y analizadas en este proyecto: 60,82% es el porcentaje poblacional promedio de dichas ciudades para el período 1988-2010 sobre el total poblacional de los tres departamentos, teniendo así que un 10% del total nacional de la población sería el peso promedio tan solo de esas catorce ciudades del suroccidente a partir de las cuales se construye el grueso de los análisis del presente trabajo. Y en las justificaciones es relevante el PIB además: datos provenientes del DANE permiten reconocer un porcentaje medio de los tres departamentos para el período 2000-2010 de 13,41% sobre el total del PIB nacional. Todos, datos que dan cuenta de un conjunto de departamentos de relevancia para la planificación nacional. Y, sin embargo, que en sí mismos no llegan a soportar la idea de una gran región dentro del más amplio espacio nacional.

La decisión de mantenernos dentro del marco de los tres departamentos tiene que ver con esos datos (esto es: en términos gruesos su población y ciudades importan para el país, tanto económica como políticamente), pero tiene además que ver con los marcos legales existentes sobre planificación regional (ver la Nota al pie 7), y con la visión generalizada de planificadores (departamentales y nacionales) sobre un nivel tal de interconexión entre estos (cercanía, dependencia, son términos encontrados en los análisis), que obliga a poner a prueba esas ideas.

Al abordar entonces las ciudades estudiadas, lo que se busca es reconocer dinámicas, vínculos, flujos, redes entonces, que permitan la identificación de una o de múltiples regiones singulares (a veces interconectadas entre sí, a veces no) dentro de esa representación formal más amplia de una amplia región

7. Siguiendo, por supuesto, lo previsto por la Constitución de 1991 en sus Artículos 306 y 307, en lo referido a definición y consolidación político-administrativa de regiones para el desarrollo nacional. Sobre esto ver capítulos de red imaginada y subregiones.

de gran importancia para el país. Esto con el ánimo de ofrecer insumos para perfeccionar apuestas de desarrollo y modernización. Insumos que creemos necesarios incluso para perfeccionar apuestas de rediseño institucional en materia político-administrativa a lo largo del territorio colombiano, presentes con frecuencia en el debate público de los últimos diez años.⁸

Como se verá al avanzar en la lectura de este libro, lo que pudo encontrarse fue la existencia de patrones de asociatividad e intercambio procurados, que dieron cuenta de mayores niveles de cohesión entre algunos de los municipios del norte, del sur y del Pacífico del espacio abordado. Patrones que fueron dando forma a distintas subregiones⁹ existentes a lo largo del suroccidente en mención. En algunos casos, cabe señalarlo, dando lugar a representaciones de subregiones que coinciden con aquellas esbozadas en un puñado de Planes de Desarrollo revisados por el equipo de investigación. En otros casos, sin embargo, dando lugar al reconocimiento de territorialidades distintas a aquellas consideradas por ese tipo de documentos.

Como se explicará más detalladamente en los capítulos 3 y 4, para definir aquello que se considera subregiones, el libro se apoya en los trabajos sobre desarrollo, modernización y estudios regionales de Londoño (2013) y Van Young (1991). Partimos de la idea de la configuración de una cierta territorialidad a partir, fundamentalmente, de vínculos y flujos de mercado, que fortalecieron procesos productivos y estimularon ejercicios asociativos para el desarrollo y bienestar de poblaciones en un cierto espacio geográfico particular.

Dicho lo anterior, y siguiendo a Camagni (2005), para empezar a dar forma a lo que entendemos como una subregión, hemos sacado provecho del reconocimiento de redes de infraestructura como los canales más apropiados para inferir, en una primera instancia, distintos tipos de conexiones intermunicipales. De allí, y como se verá en los capítulos correspondientes (de mercados, de la región imaginada y de subregiones en especial), la investigación ha profundi-

8. Sobre esto ver, por ejemplo, el Proyecto de Ley No. 182 de 2017 que al momento de publicación de este libro cursa en el Legislativo sobre la consolidación de Regiones Administrativas de Planeación (RAP) y su conversión a Regiones Entidades Territoriales (RET).

9. Por lo general haremos uso del término subregiones –o subregiones– para dar cuenta de territorialidades específicas constituidas dentro de esa gran región suroccidental que aceptamos como marco formal de referencia dados los criterios propios de la Constitución de 1991 (ver nota al pie número 5).

zado sobre vínculos económicos y ejercicios múltiples de asociatividad, tanto desde los mismos análisis cuantitativos adelantados para la identificación de redes de ciudades, como desde aproximaciones cualitativas (una aproximación importante en varios de los capítulos) para complementar la información documental trabajada por esa vía.

Sobre las estrategias y el equipo de investigación

Como se ha dicho, la investigación asumió una perspectiva relacional y requirió de varias dimensiones de análisis para alcanzar sus objetivos. Esta buscó cumplir una doble función. Por un lado, explorar las maneras en que se han constituido las redes en el marco de una perspectiva de flujos propia del análisis técnico relacional. Por el otro, construir una visión de conjunto desde allí que establezca las relaciones pertinentes entre las redes identificadas, dando sentido a la idea de una o múltiples territorialidades. Como fuera dicho, para hacer esto la consideración de dinámicas —y así entonces de dimensiones de análisis— económicas, políticas, migratorias y de desarrollo infraestructural, fue determinante.

A continuación se explica, grosso modo, la forma en que se trabajó. Asimismo, se señala el tipo de información a la que se recurrió, se justifica el período seleccionado para este estudio y se mencionan algunos inconvenientes importantes que el grupo tuvo que afrontar a lo largo del trabajo. Los distintos capítulos del libro, dados los propósitos particulares para cada aparte —y las dificultades para la recolección de información pertinente en cada caso— ofrecerán detalles más específicos sobre su respectiva apuesta de sistematización y análisis de datos, sobre las limitaciones para su análisis que vacíos en la información terminaron imponiéndoles, y sobre las estrategias complementarias utilizadas para sus propósitos particulares.

En términos generales, la aproximación del estudio se organizó siguiendo cada una de las cuatro dimensiones analíticas expuestas.¹⁰ Primero analizando cada una por separado y luego de manera cruzada.

Por un lado, se llevaron a cabo análisis de redes de ciudades por la vía del reconocimiento de infraestructuras de interconexión presentes. Por otro, la

10. Esto es: infraestructuras, migraciones, integración política y mercados.

identificación de redes de ciudades se procuró a partir del reconocimiento de proyectos políticos regionales e intermunicipales en ejecución que dieran cuenta de la existencia de vínculos y asociatividades intermunicipales. También se rastreó la existencia de vínculos y flujos a partir del seguimiento de procesos migratorios, así como de dinámicas económicas de distinta índole que conectaran los centros urbanos. Finalmente, se procuró un análisis de redes que integrara los distintos tipos de vínculos y flujos mencionados para obtener una visión general de interconexiones multidimensionales, y de allí territorialidades, en el más amplio espacio regional.

Posteriormente se intentó cruzar la organización de las redes hecha con otros dos criterios de agrupación: ambos temporales. En primera instancia, a partir de factores que activan o desactivan las redes como el anuncio de Planes de Desarrollo, la aparición de nuevos marcos regulatorios (como la Ley Páez) o coyunturas económicas particulares (como la dolarización del Ecuador). En segunda instancia, poniendo en juego consideraciones temporales asociadas con el funcionamiento regular de las redes (ciclos políticos o económicos, por ejemplo), de tal suerte que fuese posible identificar la duración diferenciada de flujos, des tiempos entre los ejes, formas imprevistas de articulación de las redes, entre otras. Todo esto bajo la preocupación fundamental de reconocer la existencia de redes tanto estructuradas como flexibles, así como de identificar variables que impacten de forma diferenciada distintas agrupaciones de ciudades (ayudando así en parte a inferir la existencia de territorialidades singulares, e incluso de lógicas de dominación).

El grueso de la información recogida se georreferenció y permitió construir los diferentes mapas que posibilitaron reconocer las redes de ciudades, las subregiones y sus conexiones, así como la región —o regiones— imaginada.¹¹ Para esto, cabe decirse, fueron de valiosa ayuda los *softwares* Atlas.ti, NodeXL y ArcGis.

La primera parte del análisis temporal, sin embargo, resultó más promisoría que la segunda. Mientras que algunas coyunturas pudieron reconocerse como esenciales para la reconfiguración de dinámicas interurbanas, en particular las

11. No sucedió con la información recogida en entrevistas. En este caso algunos capítulos recurrieron a ellas para completar vacíos, reconstruir contextos y poner a prueba relaciones causales entre ciertas variables. Así mismo, la información y los análisis provenientes de fuentes secundarias fueron esenciales para ello. Los respectivos capítulos lo harán explícito.

referidas a asuntos económicos o administrativos, la identificación de ciclos –políticos o económicos– regulares que generasen variaciones en los flujos a lo largo de los años se hizo prácticamente imposible. Esto debido a los precarios recursos de información oficiales. Vacíos en la información sobre Planes de Desarrollo, mapas de interconexión vial o eléctrica, flujos vehiculares, logística de bienes, entre tantos otros, llevaron a reconocer únicamente las variaciones más significativas entre municipios a lo largo del período 1988-2010. Lo anterior eliminó la posibilidad de señalar (salvo algunas excepciones) lo que al inicio de este apartado definimos como tejidos flexibles. Por lo general, entonces, lo que pudimos detectar y ofrecer son dos o tres momentos históricos de configuración y reconfiguración de redes de ciudades. Y, por los impactos diferenciados de las distintas coyunturas identificadas sobre redes de municipios específicos, subregiones además.

Por lo anterior, en algunos capítulos (fundamentalmente en aquel sobre las dinámicas económicas, y en menor medida en aquellos sobre subregiones y la red imaginada), se utilizó una combinación de los métodos directo e indirecto que señala Boix en su trabajo de 2003. El método directo, base del análisis general, fue usado para perseguir flujos que permitieran verificar la existencia de –y los cambios en– los vínculos entre los centros poblacionales estudiados. El método indirecto, por su parte, fue usado en distinto grado por los capítulos mencionados para complementar ese ejercicio ante la posibilidad de vacíos de información oficial, pero además con el ánimo de fortalecer las primeras inferencias sobre la posible existencia de subregiones particulares, para dar cuenta de vínculos entre los municipios más destacados del análisis y otros cercanos a ellos y, desde allí, para poner a prueba algunas hipótesis específicas de los distintos apartes.

Dicho todo esto, es responsabilidad del grupo indicar en esta introducción que a lo largo de los diferentes capítulos el ejercicio procuró seguir las consideraciones analíticas de Boix (2003), siempre que correspondiese y fuese posible, de centralidad, conectividad e intensidad de los vínculos, para caracterizar las redes. Pero que, debido a las dificultades de consecución de información ya mencionadas (asunto sobre el que se profundizará en el capítulo de cierre), en algunos casos resultó difícil establecer conclusiones definitivas al respecto. También debemos decir que los capítulos han asumido la responsabilidad de mencionar estas dificultades y el carácter tentativo de algunas de sus conclu-

siones, de manera que quienes lean el texto puedan confiar en los caminos ofrecidos por los respectivos autores.

Sobre el período de la investigación: este se abre en 1988, ya que por esta fecha se inician en la práctica, en el ámbito nacional, importantes reformas relacionadas con los procesos de descentralización administrativa y política (ver el Acto legislativo No. 1 de 1986), y regulaciones relacionadas con planes de gobierno municipal y departamental, de las que la investigación esperó rastrear efectos desde el mediano plazo. Para el cierre del período de estudio, por su parte, se estableció el año 2010. Esto debido a que 2011 marcó el inicio de una nueva etapa caracterizada por la discusión y aprobación de varias leyes que inciden de manera fundamental en los desarrollos locales y regionales (ver, por ejemplo, la Ley 1454 de 2011- LOOT, o el nuevo entramado legal de los años 2011 en adelante en torno al Sistema General de Regalías).¹² El período así elegido, que incluye importantes transformaciones de la matriz productiva nacional y reajustes económicos significativos para varios de los sectores más representativos del capital en el suroccidente durante la década de 1990 (Cabrera, 2014), constituye un recorrido interesante para poner a prueba impactos diferenciados de dinámicas políticas nacionales y económicas regionales sobre la configuración y reconfiguración de redes de ciudades –y territorialidades– en el suroccidente de interés. Fueron estas las consideraciones principales que dieron lugar a la decisión.

Como se indicara unas páginas atrás, la información utilizada provino de documentación oficial (Planes de Desarrollo de los ámbitos nacional, nivel departamental y municipal, documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, informes y estudios de la Dirección Nacional de Planeación, planes de acción y estadísticas sectoriales, informes regionales, planes de ordenamiento territorial, agendas de competitividad regional, presupuestos de inversión, boletines de censos, cartografías, informes de gestión y legislaciones, documentación de Ministerios de diversa índole), de una extensa revisión y selección de apartes de prensa de los principales periódicos de cada departamento, y de entrevistas a funcionarios del Estado, miembros de agremiaciones, académicos y actores de organizaciones sociales.

12. Con el Acto Legislativo 05 del 18 de junio de 2011 como la primera figura en el proceso de constitución del sistema durante el periodo.

Sobre el equipo de investigación (ya para cerrar) cabe decirse, en primer lugar, que cuenta con experiencia en investigaciones sociales desde diferentes perspectivas y especificidades disciplinares, así como con investigaciones sobre la región Suroccidental en ubicaciones temporales variadas, aunque particularmente centradas en la región geográfica del valle del Cauca durante la segunda parte del SXX. Historia, economía, sociología, antropología, ciencia política o geografía, son las disciplinas en que los diversos investigadores del grupo se han formado y trabajado. Una diversidad que habla de lo heterogénea de la aproximación de este ejercicio, con los aciertos y dificultades que ello haya comprendido. También, y en segunda instancia, debe decirse que el equipo contó con el apoyo logístico y administrativo del Centro de investigaciones CIES de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Icesi, así como de colegas investigadores del grupo NEXOS adscrito al Centro. En este respecto, Vladimir Rouvinski, director del CIES, autor de algunas de las publicaciones resultantes de este ejercicio, y coordinador administrativo del mismo durante todo el proceso, fue fundamental. A él, como a la Oficina de Apoyo a la Investigación de la Universidad y al área contable de la misma, les debe este grupo una enorme gratitud. También, por supuesto, a Colciencias y las directivas de la Universidad Icesi por el valiosísimo apoyo financiero para esta investigación. Finalmente, el equipo debe agradecer todo el apoyo de los siguientes monitores y asistentes de investigación: Alen Castaño, Andrea Vergara, Vanessa Ortiz, Jorge Figueroa, Isabel Mancera y Jenny Padilla (coautora, junto con la geógrafa del equipo, de uno de los capítulos de esta investigación).

Estructura del libro

A esta introducción la sigue un capítulo sobre el lugar de las infraestructuras (existentes y proyectadas) en la configuración de redes de ciudades a lo largo del suroccidente estudiado. Como se mencionó unos párrafos atrás, tanto los estudios de redes de ciudades como los estudios regionales buscan en las infraestructuras (de conectividad, de provisión de servicios) las pistas fundamentales para arrancar todo análisis de flujos, vínculos, de redes y configuración de territorialidad. Es así que el primer capítulo marca los caminos para ir

consolidando, durante los subsiguientes, interpretaciones más claras del tipo de redes existentes y de la posibilidad de hablar de subregiones específicas a lo largo del espacio cubierto.

El segundo capítulo aborda las dinámicas migratorias presentes entre los principales municipios analizados. Sus intensidades y variaciones, así como las motivaciones detrás de ellos, van hilándose a la existencia de las infraestructuras previamente presentadas para dar cuenta de flujos a lo largo de espacio y tiempo definidos. Pero, además, el capítulo se permite indagar sobre los principales municipios destinatarios de migraciones para entender cómo, más allá de las posibilidades que ofrezcan sus mercados o infraestructuras en salud o educación, puede haber incentivos que consoliden flujos y permitan hablar ya además de vínculos inter-poblacionales afianzados a lo largo del tiempo.

El tercer capítulo presenta redes de ciudades constituidas en torno a las dinámicas de sus distintos mercados. Recogiendo información inicial sobre las características económicas del área de influencia de cada uno de los principales municipios abordados, el capítulo ofrece una descripción general, desde una aproximación mayormente indirecta, sobre el rol que cada uno de esos centros urbanos juega en el contexto de sus cercanías. Hecho esto, el capítulo empieza a integrar dichas dinámicas (ofertas, demandas, recursos y necesidades) a un marco más amplio de interconexión municipal. Al hacerlo, no solo mantiene la intención principal de la investigación: aquella de identificar las principales redes de ciudades del suroccidente. Poniendo el énfasis en la caracterización de las principales dinámicas económicas presentes en torno a cada uno de los municipios más importantes, el capítulo se constituye en un momento de transición entre la reconstrucción de redes de ciudades de los primeros dos capítulos del libro y el reconocimiento de subregiones que se consolidará en capítulos siguientes. Es así que este apartado empezará a dar fuerza a la idea de múltiples territorialidades que —a veces conectadas entre sí, otras veces no— vayan dando cuenta de la existencia de subregiones singulares en este espacio de investigación.

Siguiendo buena parte de la información recopilada, el cuarto capítulo procura hacer una reconstrucción de lo que han sido la región o las regiones imaginadas para el suroccidente. A partir del reconocimiento de regulación, documentos de planeación, discursos y proyectos públicos de diversa índole, el texto hace una reconstrucción de las distintas lecturas, apuestas y actores que han propugnado para la consolidación de alguna suerte de región suroccidental

(sea desde «la nación» o desde la región misma). Útil para entender visiones alternativas, así como para intuir algo de los caminos cognitivos entre lo fáctico y éstas mismas, el capítulo se permite proponer posibilidades de construcción de región que respondan, amparadas en lo que la totalidad de una investigación como esta muestra, a criterios de análisis y diseño de propuestas o discursos mucho más rigurosos y ceñidos a lo que obliga la complejidad de la realidad abordada. El capítulo, de paso, hace ya la transición explícita entre los primeros análisis de redes de ciudades de los capítulos uno a tres, hacia la preocupación por poner a prueba la idea de *una* región, para –apelando a lenguajes más comunes al planificador profesional o al ciudadano informado– empezar a dar cuenta de la existencia de una multiplicidad de subregiones singulares a lo largo del suroccidente colombiano.

El quinto capítulo concreta una propuesta de subregiones dentro del territorio estudiado, apoyándose en un análisis integrado de redes de ciudades para el que infraestructuras, mercados y proyectos políticos están presentes. El resultado, limitado en algunos aspectos aún,¹³ permite no obstante la identificación de cinco subregiones a lo largo del espacio abordado, para las que una caracterización de sus actores e instituciones formales principales, acuerdos, proyectos de integración y estructuras productivas son puestos en evidencia. Las subregiones identificadas son nombradas como: *Subregión del Norte del Valle del Cauca*, *Subregión del Sur del Valle y Norte de Cauca*, *Subregión del Pacífico Colombiano*, *Subregión del Sur del Cauca y Norte de Nariño*, y *Subregión del Sur de Nariño*. Para cada una de ellas se destacan particularidades que, sumado a la información más detallada de los capítulos anteriores (capítulos más especializados por temas que este aparte integra), y a los ojos del planeador municipal y regional, pueden reconocerse como potencialidades, debilidades, aciertos, errores o amenazas para el diseño de políticas de integración y desarrollo regional.

Como sexto capítulo el libro se permite presentar un análisis sobre un puñado de proyectos regionales de alto impacto durante el período abarcado,

13. Como se indicará, y se mencionará con detalle en cada capítulo y en las conclusiones del libro, los vacíos en la información y la falta de fuentes confiables limitaron las posibilidades del estudio en algunos de sus aspectos. Por otro lado, y como se explicará en el capítulo y las conclusiones del libro, además, la no inclusión dentro de nuestro grupo de municipios de estudio de dos municipios relevantes del norte vallecaucano (Roldanillo y Zarzal) generó un vacío parcial para el análisis y construcción de subregiones además.

profundizando sobre las aspiraciones de los liderazgos que los impulsaron, sus efectos en términos de (re)configuración de redes de ciudades, o sus objetivos pendientes. El capítulo, que no da cuenta de la presencia de redes de ciudades o subregiones de la manera en que lo hacen los capítulos anteriores, se introduce por la importancia de ese puñado de proyectos estratégicos para el suroccidente y por lo que ello pueda representar para un ejercicio de investigación más concreto sobre lógicas de dominación en el suroccidente de Colombia. De dichas experiencias resultan interrogantes sobre –por ejemplo– descentralización y autonomía para la planificación, o diseños político-administrativos y capacidades estatales sub-nacionales, que en el ámbito de la política colombiana no se formulan lo suficiente, y que en parte por ello aún no encuentran respuesta.

El libro se cierra con capítulo que, haciendo uso de algunos de los elementos más destacados de cada capítulo, reconstruyen algunas características, virtudes y falencias de cada red, subregión y visión, para ofrecer un resumen del trabajo en su conjunto, pero también una agenda de investigación y de planeación regional que atienda importantes vacíos en términos de sistematización de información, construcción crítica de memoria y puesta en marcha de importantes y cuasi ausentes líneas de investigación (desde la historia, la geografía, la economía política –neoclásica y comparada–, las sociología política y económica, la política comparada y las políticas públicas) requeridas para el desarrollo de la región.

Juan José Fernández Dusso

Universidad Icesi | jjfernandez@icesi.edu.co

Referencias

Boix, D. R. (2003). *Redes de Ciudades y Externalidades*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Recuperado de: <http://ddd.uab.cat/pub/tesis/2003/tdx-0611104-145749/rbd1de4.pdf>

Camagni R. (2005). *Economía urbana*. Antoni Bosch Editor. Barcelona.

- Londoño, J. E. (2013). «Vapores y ferrocarril en la configuración de una región económica, 1874-1974». En: Londoño, J. E., Motta, J. D., Sáenz, J. C., Cifuentes, A., Rodríguez-Caporalli, E. y Caguenas-Rozo, D. (2013). *Formas de modernización regional en el suroccidente colombiano*. Cali: Editorial Universidad Icesi. Cali.
- Van-Young, E. (1991). «Haciendo historia regional: consideraciones metodológicas y teóricas». En: Pérez-Herrero, P. (comp.). (1991). *Región e historia en México (1970-1850). Métodos de análisis regional*. México: Instituto José María Luis Mora.

01

Las infraestructuras para las redes de ciudades

Enrique Rodríguez Caporalli
Universidad Icesi | caporalli@icesi.edu.co

Un componente central en la constitución de redes de ciudades es la infraestructura que las une, pues esta ofrece el soporte material de buena parte de sus interconexiones. Como señala Boix: «La existencia de infraestructuras adecuadas no es una condición suficiente para la existencia o desarrollo de una red, pero a largo plazo se convierte en condición necesaria para su funcionamiento» (2003, p. v). En este apartado se examinarán las infraestructuras que se construyeron con la pretensión de unir dos o más ciudades de la región. Aunque se hará énfasis en los vínculos internos en el suroccidente del país, algunas de estas obras hicieron parte de proyectos y estrategias que desbordaron los límites regionales, que es preciso incluir, ya que sin ellas no habría una adecuada comprensión ni de estas construcciones, ni de la red.

Infraestructura convencional

No hay un desarrollo importante en ciencias sociales sobre qué es la infraestructura en tanto fenómeno social, salvo quizás en economía, y tampoco un gran debate conceptual acerca de la misma. La infraestructura parece ser un fenómeno autoevidente, de esos que resultan obvios y no requieren mayores aclaraciones, pues existen como fondo estable, casi que invisible y ya dado (Star y Ruhleder, 1996). El Diccionario de la Real Academia de la Lengua española la define como un «Conjunto de elementos, dotaciones o servicios necesarios para el buen funcionamiento de un país, de una ciudad o de una organización cualquiera» (2001). Esta acepción, generalmente, incluye la infraestructura que hace posible el transporte, las comunicaciones, la prestación de servicios públicos (agua, energía eléctrica, acueducto, teléfono), telecomunicaciones, entre otros. El *Journal of Infrastructure Systems* retomando las líneas generales previstas por el *National Research Council* de los Estados Unidos entiende que: «La infraestructura de apoyo a las actividades humanas incluye sistemas físicos, sociales, ecológicos, económicos y tecnológicos complejos e interrelacionados, como el transporte; la producción y distribución de energía; la gestión de recursos hídricos; la gestión de residuos; las instalaciones de apoyo a comunidades urbanas y rurales; las comunicaciones; los recursos de desarrollo sostenible y la protección del medio

ambiente».¹ Aunque también puede incluir cualquier elemento o servicio que haga posible la prestación de servicios, como los destinados a la vida ciudadana, los edificios para la seguridad, etc. Esta amplia generalización es posible porque, en últimas, se da por sentado que la infraestructura ofrece las condiciones para una buena calidad de vida, ya que es el «soporte de la economía, la salud pública y el bienestar, y la seguridad» (Zimmerman, 2006, p. 67). Esta auto evidencia de la infraestructura tiene importantes implicaciones en las justificaciones políticas de los proyectos a través de los cuales se pretenden construir y en especial en su capacidad para generar vínculos en la red.

Si se piensa en una definición más conceptual de infraestructura, no hay una que se pueda llamar precisa, ni siquiera entre aquellos que trabajan en su medición; el trabajo de Torrisi (2009) muestra la evolución y divergencias en las definiciones, medidas y modelos económicos que tratan de dimensionar el impacto de la infraestructura en el desarrollo económico. Torrisi señala también las dificultades para decidir qué elementos pueden ser considerados infraestructura. Goel (2002) afirma igualmente, a partir un reporte del Banco Mundial de 1994, los diferentes modos de clasificación de bienes y servicios considerados como infraestructura, incluyendo la infraestructura social, centrada en educación y salud.² Por su parte, Frischmann (2012) habla de infraestructuras tradicionales, para referirse a aquellas propias de la sociedad industrializada, y las que denomina no tradicionales, que llama infraestructuras del conocimiento, que incluyen los conocimientos de las personas, los saberes institucionales y por supuesto la Internet. En síntesis, es poco lo que se avanza en una definición precisa, pues cada investigador añade o suprime elementos que cabrían o no como infraestructura en función de sus preferencias concep-

1. Esta nota es la que define el tipo de artículos que podrán ser publicados en el Journal. Ver <http://ascelibrary.org/page/jitse4/editorialboard>.

2. Una revisión rápida al material disponible en línea muestra cómo el tema de la definición de qué es infraestructura es crucial para muchos actores económicos, sociales y políticos, a pesar de su aparente obviedad. Entre ellos llama la atención los fondos de inversión a nivel mundial. Como ejemplo se pueden ver las siguientes páginas, en donde expertos discuten el tema de la definición de la infraestructura como elemento clave para la toma de decisiones por parte de sus inversores http://www.corridortrust.com/uploads/Infrastructure_Investor.pdf; https://www.brookfieldim.com/content/brookfield_global_listed_infrastructure_ucits_fund/overview-32349.html.

tuales o empíricas. Bowker señala que «más allá de ladrillos, mortero, tuberías o cables, la infraestructura también abarca las entidades más abstractas, como los protocolos (humanos e informáticos), las normas y la memoria» (Bowker, Baker, Millerand, Ribes, 2010, p. 98). Además, Star y Ruhleder dan un paso más al proponer que «la infraestructura es algo que emerge de las personas en la práctica, conectado a las actividades y estructuras... algo que está allí, listo para usar, completamente transparente» (1996, p. 253), con todo, la infraestructura puede prácticamente abarcar todo lo que se considera producto humano.

Aunque no hay una definición precisa de infraestructura, si hay por el contrario un volumen muy alto de análisis y mediciones que se proponen dimensionar la infraestructura y sus consecuencias en aspectos clave como el desarrollo social, el crecimiento económico o el peso que tiene en el debate político, todos ellos atravesados por discusiones que incluyen consideraciones ambientalistas, paisajísticas, reivindicativas en términos de reconocimiento a diversos grupos humanos, entre otras. El impacto de la infraestructura, por consiguiente, es un aspecto crucial del debate político, frecuente y de gran peso en la esfera pública (Frischmann, 2012).

A partir del balance anterior, se entenderá en este trabajo a la infraestructura como una categoría amplia que designa las obras que permiten conectar en forma de red a dos ciudades. Parece una definición demasiado simplificadora, pero hay dos razones para ello, en primer lugar, los hallazgos empíricos encontrados y, en segundo lugar, como ha puesto de presente Bowker, luego de dos revisiones bibliográficas (Bowker, 1994 y Bowker, et. al., 2010), no concebir la infraestructura como conectada es una de las principales causas que han impedido una comprensión teórica de la misma, que ha afectado negativamente su diseño, su uso y mantenimiento (al respecto también se puede consultar a Torrisi, 2009).

Esta definición de infraestructura hay que ubicarla en el contexto de una aproximación a lo que es una red de ciudades. En este apartado lo primero que hay que señalar es que el tema ha crecido con una enorme polisemia en los últimos 20 años. A partir del trabajo de Dupuy es posible diferenciar al menos tres tipos de nociones principales sobre estas redes. En primer lugar, las que este autor llama específicamente redes urbanas, aluden a las conexiones de infraestructura dentro de una ciudad, como las redes telefónicas, las calles o los edificios de atención al ciudadano; en segundo lugar, las redes de ciudades a través de las cuales se alude a las infraestructuras y vínculos económicos que

conectan a las ciudades; y en tercer lugar, las ciudades en red, que incluyen las anteriores, pero que se diferencian en la intención manifiesta, con las consecuencias políticas que esto trae, de articularse en una red (Dupuy, 2008). En español ha predominado el uso de redes urbanas para referirse indistintamente a estos tres tipos de red (Precedo, 2002) y (Boix, 2003).³

Más allá de las confusiones que puede traer la repetición en distinto orden de las mismas palabras, lo que si resulta evidente en esta bibliografía es que las redes tienen una dependencia de la infraestructura física, y que este es un eje en torno al cual se puede hacer el examen de interconexión entre ciudades. Ahora bien, ¿cuáles son las infraestructuras por considerar? A la larga e indefinida lista que ofrece la bibliografía sobre infraestructuras se le dio un doble filtro, en primera medida, aquel que proviene de la información disponible en la documentación que constituyó el corpus de este estudio. En la metodología ya se especificó el conjunto del material disponible, así como las limitaciones y posibilidades de dicha documentación. En segunda medida, se trabajó con aquellas infraestructuras que de manera más clara hicieron posible la conexión entre ciudades, es decir, las que permitieron vínculos para que la red operara como tal (Boix, 2003).

De 1 913 documentos disponibles para este análisis, solo 266 de estos se referían a obras de infraestructuras que pudieran ser consideradas como susceptibles de generar conexión entre ciudades o municipios. En ellas se reiteran proyectos de forma muy significativa, como la doble calzada a Buenaventura, la electrificación de la costa Pacífica, las mejoras en la Troncal de Occidente, entre otras. Por ejemplo, si se adopta el criterio de considerar el puerto de Buenaventura o la carretera que de Buga se dirige a ese puerto como una sola obra de infraestructura, más de la tercera parte de los documentos seleccionados hablan de las mismas pocas obras. Si, por el contrario, se ve en el tiempo esta iniciativa, más que una misma obra, tenemos una serie de proyectos y alternativas complementarias que intentan resolver las demandas

3. Desde finales del siglo XX se ha extendido en nuestro medio la denominación Sistema de ciudades. En este capítulo no se hará uso de esta noción. Los requisitos que supone el funcionamiento de un sistema escapan a las verificaciones empíricas que puede hacer este trabajo y porque conceptualmente suponen una serie de prerrequisitos teóricos que no hacen parte del enfoque del estudio. Al respecto se puede ver el documento CONPES 3819 y los documentos de la Misión del Sistema de Ciudades, en especial Salazar, 2012.

de estos o de distintos grupos sociales en distintos momentos del tiempo. Se aprecia también cómo las pretensiones de conexiones futuras, a través de infraestructuras específicas, adquieren forma. Se advierte entonces cómo la misma cuestión debe ser planteada innumerables veces para que encuentre financiación, interés y condiciones para realizarse, entre otros requisitos para que se haga.⁴ A partir de estas consideraciones, en las que primó por supuesto la documentación disponible, se organizaron, de manera bastante convencional, las infraestructuras en cinco grupos. En primer lugar, las vías carreteras (cerca del 47 % de todos los vínculos analizados), en segundo lugar, los puertos y las vías marítimas (21 % de los vínculos), en tercer lugar, la interconexión eléctrica (14 %), en cuarto las vías férreas (9 %) y finalmente las telecomunicaciones (7 %). Otras infraestructuras, como edificaciones para salud y educación, fueron consideradas en la búsqueda de información, lo mismo que otros servicios públicos como acueductos; sin embargo, la información disponible no permite considerarlas como parte o promotoras de la red, pues sus conexiones más allá de un municipio, en el mejor de los casos, se limitan primordialmente a cascos urbanos, no estaban claramente definidas en la documentación para pensarlas como parte de una red.

La anterior definición y la selección convencional de infraestructuras señalan una doble condición en la que hay que inscribir los análisis que a continuación se hacen. Por un lado, son un indicador claro de que las conexiones urbanas en materia de infraestructura en la región entre 1988 y 2010, fueron las que se podrían llamar infraestructuras del desarrollo moderno y que en este sentido se trató de alcanzar metas concebidas e incluso planeadas a lo largo del siglo XX, similares a las de los países occidentales que no han tenido altos niveles de desarrollo. Son convencionales porque hacen parte de lo básico para conectar un territorio, pero no representan ninguna transformación significativa, al menos no en cuanto a propuestas que no se hayan formulado o considerado al menos medio siglo antes. Es preciso señalar que la permanencia en el tiempo de los bienes y servicios, incluidos como infraestructura, es vista como un elemento que expresa la consolidación del poder del Estado en el territorio. Su duración es un indicador de las garantías que este, principalmente, es capaz de

4. Sin duda, hay algunas iniciativas importantes para la red en la región que, sin embargo, no son posibles de incluir porque la documentación no existe o porque no está disponible.

proveer para la circulación de bienes, personas e información. Esta dimensión histórica es clave en la medida en que evidencia que la infraestructura cumple un papel político crucial en el funcionamiento de la vida económica, social y cultural de una población (Westlund, 1998), por consiguiente, su rezago es una señal de las dificultades que ha tenido el Estado colombiano para administrar y/o controlar el territorio, pero sobre todo de ofrecer condiciones para alcanzar ciertas metas y derechos por parte de los ciudadanos. En este sentido la infraestructura que es capaz de proveer el Estado es un indicador del nivel de vida de un grupo humano, de su capacidad para movilizar recursos, para refrendar la realización de derechos sobre un territorio y en alguna medida, da cuenta también del nivel de conocimiento, generalmente práctico, alcanzado por ese grupo humano (Zimmerman, 2005). No se trata sólo de un indicador de crecimiento económico, sino de uno que muestra criterios estéticos y políticos, que de alguna manera permiten reconocer algunas características de las relaciones sociales presentes en el territorio.

Por el otro lado, esta convencionalidad en la manera de clasificar y entender la infraestructura es una señal bastante clara del tipo de registro que ha dejado la acción del Estado.

Este apartado, entonces, no dispone de los insumos para pensar sus análisis en el marco de los debates más recientes sobre la relación entre infraestructuras y redes de ciudades (como los propuestos por los autores citados en las páginas precedentes), sino que más bien da cuenta del proceso de difícil consecución de algunos de los desarrollos básicos en infraestructura en esa red.

Esta doble condición permite dimensionar las posibilidades y limitaciones de este capítulo. Sus resultados se presentan en dos apartados. En el primero, se ofrece una visión panorámica de la red, atendiendo más a las conexiones generales entre ciudades y al tipo de conexiones entre ellas, en el tiempo. En el segundo, se examinan los cinco grupos en que fueron clasificadas las infraestructuras, considerados de manera independiente.

Ejes, nodos y vínculos de la red de ciudades

Temporalmente, este estudio se inicia en torno a un momento de transición en el país y en la región suroccidental, momento del cual aún estamos cono-

ciendo sus implicaciones y consecuencias. Esta transición gira alrededor de tres grandes cambios institucionales: la elección popular de alcaldes a partir de 1988, la «apertura económica» adoptada en 1989 y los procesos de todo tipo que se basan en la Constitución de 1991.⁵ En el marco de estos cambios y sus consecuencias, una de las cuestiones que este trabajo evidencia es que, en la región, más allá de los discursos sobre la integración a las novedades del siglo XXI, reiterados a lo largo del lapso estudiado, lo que se hizo en materia de infraestructura fue tratar de suplir los rezagos de una serie de desarrollos incompletos del siglo XX. Es más un intento de puesta al día de las conexiones entre las ciudades, que una transformación de la red.

Esto es así porque los proyectos en los que se apoya esta transición refuerzan un lugar común que se repite desde mediados del siglo XIX, la importancia que tienen para el desarrollo, como un modo de integrar la región y el país, las infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones. Este lugar común se actualiza con la puesta en marcha de la llamada «apertura económica» y, más recientemente, de cara a los múltiples tratados de libre comercio y la economía globalizada.⁶ Enfrentar estos nuevos desafíos supone considerar, además de los elementos mencionados, otro elemento que por no ser conocido deja de ser un reto que supone un esfuerzo importante, Colombia es el país que «tiene la tercera geografía más abrupta y accidentada», según una muestra de 155 países (DNP, 2006). A este reto habría que añadir una serie de especificidades culturales y sociales en regiones reconocibles, pero a su vez con límites porosos y en continuo movimiento, y por supuesto fenómenos políticos diferenciados tanto por zonas de la geografía nacional, en las cuales hay presencia débil del Estado, tradiciones importantes de informalidad e ilegalidad, como disputas violentas entre actores muy diversos. Hay también un importante proceso

5. Estos tres elementos se consideran relevantes para entender los cambios en las conexiones urbanas en todo el país. Al respecto ver Salazar, 2012.

6. Para la región, como para el resto del país, ha sido una prioridad el comercio internacional, y este objetivo representó en la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del XX un poderoso movilizador de recursos y propuestas, especialmente la comunicación hacia el mar. El país del siglo XIX ha cambiado significativamente y sus intereses comerciales han cambiado otro tanto, sin embargo, la ambición de garantizar la salida al mar es un discurso que sigue movilizando todo tipo de propuestas y recursos, aunque ahora como entonces, la integración entre la costa Pacífica y el interior andino siga siendo bastante incompleta.

social de movilizaciones y luchas populares orientadas a lograr la construcción de algunas infraestructuras que garanticen conexiones entre localidades, que en la región han tenido un fuerte impulso, especialmente por la acción de grupos étnicos, afrodescendientes e indígenas.

Buena parte de los balances que se han hecho sobre el papel de la infraestructura en Colombia, desde finales de la década del ochenta en adelante, se centran casi que exclusivamente en el papel que juega el Estado central en el aumento de la misma, en su impacto en la economía nacional y en los planes sectoriales en los que debería comprometerse la política pública a nivel nacional también.⁷ Desde los estudios que ha hecho el Banco de la República (Cárdenas, Escobar y Gutiérrez., 1995), pasando por los estudios hechos con apoyo de Agencias de Cooperación como los de la CEPAL (Fainboim y Rodríguez, 2000), o los múltiples trabajos promovidos por el Banco Mundial (2004), que incluyen detallados análisis sectoriales, que sirvieron de base para las propuestas de política pública resumidas en la Visión Colombia II Centenario (DNP, 2006),⁸ hasta los derivados de la Misión del Sistema de Ciudades hechos entre 2012 y 2014, estos estudios asumen la infraestructura ligada a la actividad económica, entendida como una tarea del aparato productivo público y privado y desarrollan muy poco en dichos balances los análisis regionales.⁹ Tampoco tenemos un grupo representativo de estudios sobre la relación entre infraestructuras y el modo

7. Esta es una tendencia internacional. Frischmann (2012) señala que desde final de los años ochenta más de 150 artículos en inglés, francés y español han estudiado el impacto macroeconómico de la infraestructura. El autor asocia este crecimiento, con base en información del Banco Mundial, al incremento en las políticas orientadas al crecimiento regional, apalancados en la idea de competitividad de las llamadas ciudad-región.

8. Hay también trabajos sectoriales de enorme valor, como los hechos sobre la infraestructura del transporte en Colombia de Pachón y Ramírez (2006), a los cuales hay que agregar un disperso volumen de informes institucionales y de consultorías.

9. Hay por supuesto excepciones en este panorama. Por ejemplo, un documento del Banco Mundial de 2007 que se centra en las políticas subregionales que debe adoptar el país para hacerse más competitivo (Banco Mundial; 2007) o en una dirección que no permite evidenciar redes, pero que muestra el impacto de la descentralización en la infraestructura urbana, el trabajo de Juan Benavides y otros investigadores de Fedesarrollo, sobre el modo como se ha financiado la construcción de infraestructura y las relaciones entre las transferencias del Estado central, los recursos municipales y sectores sociales y de desarrollo económico importantes (Benavides, et. al., 2011).

de alcanzar algunos derechos individuales y colectivos, salvo los trabajos para cerrar las brechas con comunidades étnicas (PNUD, 2011).

En un país como Colombia, el Estado central es quien puede proveer los recursos necesarios para grandes obras de infraestructura, proyectos que son además estratégicos para el desarrollo no solo de la región sino de la nación en su conjunto, sin embargo, estos análisis descuidan que muchos de los logros y retrocesos en la implementación de esos proyectos están ligados a las dinámicas regionales sobre las cuales se busca incidir. En las páginas siguientes se señalan algunos elementos que presentan un panorama más amplio acerca del papel de la infraestructura en la región y en la consolidación de una red de ciudades, que hay que circunscribir en la lógica política que se propone en los capítulos de este libro sobre regiones y subregiones.

Los ejes y nodos que privilegia la infraestructura

Nodos

Es claro que la región, entre 1988 y 2010, en términos de infraestructura, se articula en torno a dos ejes y que son estos los que definen buena parte de la red. El primero de los ejes funciona alrededor de la carretera Panamericana, denominada desde 2001 Troncal de Occidente.¹⁰ Este une a Cartago, en el norte del Valle del Cauca, con Rumichaca en la frontera con Ecuador. Sobre este eje gravita, con enorme peso, la zona con la economía más dinámica de la región, el valle geográfico del río Cauca con epicentro en Cali. El segundo eje, es perpendicular al primero, pretende unir el corredor interandino con el océano Pacífico. A pesar de otras tentativas regionales, que se señalan oportunamente, este eje tiene dos brazos, el que une al mencionado valle con Buenaventura, especialmente desde Buga, y el que une a Pasto con Tumaco.

Sobre estos dos ejes se mueven las principales dinámicas económicas regionales, en especial la pretensión de garantizar la articulación de la economía

10. A la vía entre Barranquilla y el Puente Internacional Rumichaca en Ipiales, se la denomina Troncal de Occidente a través del Decreto 1735 de 2001 del Ministerio de Transporte, el cual fijó la Red Nacional de Carreteras a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invias). La Troncal corresponde a la subdivisión para Colombia de la vía Panamericana.

regional y nacional al llamado mar del Siglo XXI. Además, a través de la movilidad de servicios y la movilidad de personas, estos ejes generan un flujo de intercambios culturales, sociales y políticos que son difíciles de dimensionar a partir de los datos reunidos. Esta movilidad de personas abarca desde el despojo y el desplazamiento forzado hasta aquella emprendida en busca de nuevas oportunidades, principalmente, de empleo o educación; aunque esta última forma de movilidad supone, para la mayoría, una marcha de alguna manera también forzosa, pues se hace ante la imposibilidad de encontrar fuentes de ingreso o de acceso a otros servicios en sus lugares de residencia.

Estos ejes y las dinámicas asociadas a ellos han fortalecido a Cali como nodo central de la red, y en segundo lugar a las ciudades del departamento del Valle del Cauca con una importancia superior al resto de ciudades de la región, igualmente han concentrado algunos de los principales recursos y de los problemas sociales de la zona en torno a ellas. En total fue posible identificar 106 proyectos con infraestructuras de conexión entre municipios de la región.¹¹

Como se puede ver en la Tabla 1, las cabeceras departamentales concentran la mayor cantidad de propuestas, así mismo, las ciudades del valle geográfico del río Cauca tienen mayor peso en la red. Hay una diferencia muy significativa entre Santander de Quilichao, ciudad caucana sobre este valle y las otras dos ciudades del Cauca con vínculos importantes (El Bordo y Piendamó), en casi cuatro veces más del número de vínculos. En Nariño, Ipiales y Tumaco tienen un peso similar, en cuanto a nodos y su distancia no es muy grande con relación a la capital Pasto, aunque la otra ciudad considerada, Tuquerres, tiene una proporción muy baja con relación a las otras tres del departamento. Es bueno señalar que esta concentración no cambia significativamente entre periodos de gobierno, ni cuando son cambios presidenciales o de gobierno departamental.

11. En este capítulo se considerarán solo los proyectos que tuvieron algún desarrollo, aunque fuese parcial, y que supusieron la entrega de algún tipo de avance en la infraestructura planteada en los mismos, al menos hasta donde es verificable en las fuentes consultadas. Los proyectos que no superaron la fase de diseño son estudiados en el capítulo sobre redes imaginadas. Igualmente, se consideran como proyectos con diferentes iniciativas que se hicieron sobre las mismas obras o lugares, en los cuales ya había proyectos e intervenciones emprendidas previamente, pero que se pueden caracterizar como proyectos distintos por su diseño, promotores y ejecutores.

Tabla 01

Porcentaje de propuesta de desarrollo en infraestructuras por ciudad (1988-2010)

Municipios	% de propuestas
Cali	39 %
Popayán	23 %
Pasto	21 %
Buga	21 %
Buenaventura	21 %
Santander de Quilichao	21 %
Palmira	19 %
Tuluá	17 %
Ipiales	14 %
Tumaco	14 %
Cartago	10 %
Piendamó	5 %
El Bordo-Patía	5 %
Túquerres	2 %

Fuente: Elaboración propia.

La centralidad de Cali obedece a razones históricas que han sido presentadas en diferentes estudios. Palacios (1998) señala la década del setenta del siglo XIX como el momento en el que Cali superó a Popayán en importancia económica, aunque el relevo en importancia política se diera más de medio siglo después. A principios del siglo XX, Cali fue un centro comercial importante, especialmente por su capacidad de centralizar la exportación de café y azúcar, en detrimento del puerto de Buenaventura, así como en la importación de mercancías para el comercio regional. A mediados de la década del cincuenta de ese siglo, Cali se había convertido en uno de los principales centros económicos del país, uno de los tres vértices del famoso «triángulo de oro» (Bogotá-Medellín-Cali) en

el país.¹² La industrialización acelerada por la inversión extranjera, el control que ejercía sobre Buenaventura, el comercio y la prestación de servicios a escala regional la habían convertido en el centro de la segunda cuenca migratoria del país (Gouëset, Dureau, Barbary, Pissoat, Lulle., 2007).

Según Molina y Moreno (2001), Cali es una de las cuatro metrópolis subnacionales, pues concentra el mayor número de funciones con una jerarquía también muy alta.¹³ Esta alta importancia se debe a que durante las décadas de los 70 y 80 concentró una gran cantidad de servicios y funciones, en detrimento de otras ciudades cercanas, en especial de Palmira y Buenaventura, y por fuera de la región de las ciudades del eje cafetero (Gouëset, et. al. 2007). En términos de infraestructura de conexión, Cali fue un nodo central en todos los puntos aquí estudiados, salvo las conexiones marítimas y fluviales, y tuvo un peso en las conexiones viales que parten o llegan a Cali, aunque este aspecto no sea constante en el tiempo como se mostrará más adelante.

Popayán y Pasto tienen un peso importante, pero claramente menos significativo que Cali, estando Popayán levemente más vinculada que Pasto, vínculos que son sobre todo referidos a obras viales y carreteras. Estas dos capitales son consideradas por Molina y Moreno como centros regionales principales (2001, p 581-693), atendiendo la ya mencionada clasificación funcional, pero sus conexiones son iguales o similares a las de Buga, Buenaventura, Santander de Quilichao e incluso Palmira. Lo que en términos de la red aquí estudiada relativiza su peso como centros regionales y, como ya ha sido dicho, inclina la balanza en dirección al valle geográfico del Cauca, en especial en las obras de infraestructura de o hacia el puerto. Buenaventura, Buga y Palmira aparecen en la clasificación de Molina y Moreno como centros regionales intermedios, no obstante, Santander de Quilichao no está incluido en las 108 ciudades que en el estudio se clasifican en seis categorías. Llama la atención que Puerto Tejada

12. Según Gouëset, Barranquilla cede su tercer lugar en la jerarquía urbana a Cali entre 1951 y 1964, quedando rezagada de las tres principales ciudades del país en las décadas siguientes (1997, p. 127-130).

13. Según Moreno y Molina (2001) al final del siglo XX habría en Colombia una metrópoli nacional, Bogotá, y cuatro metrópolis subnacionales, además de Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga, según esta jerarquización funcional. La metodología de este trabajo dista significativamente del que aquí se presenta, pero constituye un referente clave, aunque los datos por ellos recogidos se centren en funciones potenciales.

si aparezca como centro subregional intermedio, población vecina de Santander y que tuvo en este trabajo sobre infraestructura una importancia mucho menor. Esto se debe probablemente a que el estudio de Molina y Moreno se hace antes de que los impactos de la Ley Páez fuesen mensurables, que es una de las razones de la importancia de Santander en las dos últimas décadas.¹⁴ A diferencia de las otras ciudades aquí consideradas por razones obvias, además de las carreteras, en Buenaventura tuvo un peso muy importante las transformaciones del puerto y la interconexión eléctrica.

Tuluá, Ipiales y Tumaco constituyen un tercer grupo en la red, con una importancia intermedia. Estas posiciones se deben casi que exclusivamente, en el caso de las dos primeras, a las conexiones terrestres. Aunque en Ipiales desempeña un papel menor, es importante señalar que en los proyectos de conexión aérea y en servicios públicos como la interconexión eléctrica y telefónica ocupó un lugar destacado. Tumaco reúne una variada gama de intervenciones, que además de las obviamente portuarias, reúne una presencia relativamente equilibrada de los cinco grupos de conexiones mediante infraestructuras considerados en este capítulo.

A medio camino entre estas tres ciudades y el último grupo aquí considerado, se encuentra Cartago, centro de la actividad del norte de la red. Su importancia estuvo dada por la conexión con el eje cafetero, por la pretensión de ganar autonomía con relación a algunos servicios que le prestaban ciudades ubicadas en esta región, y por mejorar su conexión por distintas vías con Cali. Este lugar de enlace hace que, en la clasificación de Molina y Moreno, Cartago aparezca mejor posicionada que Tuluá, que no aparece en dicho estudio, y que en este análisis tiene una relevancia similar a la de Ipiales (2001, p. 581-693).

Finalmente, Piendamó y el Bordo-Patía en el Cauca y Túquerres en Nariño son las ciudades de menor conexión. Salvo para El Bordo, en las otras dos ciudades predomina de forma casi que exclusiva en sus proyectos la pretensión de hacer parte de la Troncal de Occidente y, por consiguiente, lograr beneficiarse de las obras de infraestructura ligadas a esa vía. El caso de El Bordo es distinto, pues es un centro subregional importante, no solo en términos de diversos

14. Sobre los primeros impactos de la Ley Páez ver los trabajos de Julio César Alonso, en especial, 10 años de la Ley Páez: transformación de la economía caucana (Alonso y Lotero, 2008).

proyectos en materia de infraestructura, como los de suministro de servicios públicos, sino como actor político relevante.

Dentro de la región, otras ciudades tuvieron una figuración menos importante, pero fueron consideradas en varios proyectos, entre ellas predominan con ventaja, las del Valle del Cauca, en especial Jamundí y Yumbo, en menor número que estas se incluyeron a Loboguerrero, Candelaria, Florida, Pradera, Trujillo y Bahía Málaga, listadas aquí según la cantidad de veces que fueron consideradas. En el Cauca, Guapi fue la ciudad que más veces aparece asociada a proyectos, seguida de lejos por López de Micay, Suárez, Puerto Tejada, Caloto y Silvia. En el departamento de Nariño solo se menciona con una frecuencia que merezca destacarse la población fronteriza de Rumichaca.¹⁵

Por fuera de la región predominan dos ciudades como las más citadas para integrar en la red, Mocoa, aparece en el 28 % de los documentos y Pereira en el 22 %, seguidas por Bogotá, Armenia y La Plata con un 15 % de aparición. En menor proporción se incluyen Medellín, Puerto Asís, Villavicencio y Bahía Solano. Hay también en proyectos que partiendo de alguna de estas ciudades se dirigen a otros departamentos, sin mencionar un destino preciso dentro de ellos, por ejemplo, cuando se habla de la conexión de Popayán o de Pasto con el Putumayo o de Cartago con el Quindío. En este caso las principales conexiones propuestas fueron hacia departamentos limítrofes con la región, en especial Chocó, Huila y Putumayo, seguidos de Risaralda, Quindío, Caquetá y Tolima, y en mucha menor medida con Antioquia.¹⁶

Vínculos

En una red los vínculos son tan importantes como las ciudades que hacen de nodos. Aunque no se pueda prescindir de los nodos, los vínculos terminan por definir si existe o no una red y cuál es su funcionamiento. De todos los vínculos encontrados que resultan pertinentes para este capítulo, en total 928, la infraestructura construida dentro de la región privilegió tres grupos

15. No se consideran aquí las alusiones genéricas referidas a la conexión de alguna ciudad con otros departamentos o lugares.

16. Igual que en el caso anterior, no se incluyen aquí menciones demasiado vagas o genéricas como el interior del país, los Llanos orientales, etc.

de conexiones. Este agrupamiento se hizo según la intensidad del vínculo, intensidad establecida por el número de propuestas que se pusieron en marcha para unir dos ciudades. En la Tabla 2 se resumen los principales vínculos que se pretendían fortalecer mediante obras de infraestructura que conectaran dos nodos, señalando en ese vínculo los dos tipos de conexiones más relevantes. La dirección de la relación predominante está dada por la ciudad que se menciona primero, así Cali-Buenaventura quiere decir que en el proyecto se consideraba originalmente en esa dirección, obviamente hay también proyectos que privilegiaban la dirección contraria. En la tabla se ha dejado en todos los casos como punto de partida el nodo del cual partieron la mayor parte de obras, pero en todos los casos hay proyectos en doble sentido. Estas relaciones representan el 84 % de todas las relaciones en la región.¹⁷

Lo primero que hay que anotar de estas relaciones es el evidente predominio en las infraestructuras destinadas a carreteras. Como ya se señaló, son casi la mitad de todos los vínculos y son el mayor número de proyectos y obras adelantadas en el periodo, con la excepción de la relación marítima entre Buenaventura y Tumaco. En segundo lugar, destacan los proyectos de conexión al puerto, nuevamente concentrado en ciudades del Valle del Cauca, seguido de la interconexión eléctrica, principalmente en Cauca y Nariño, y en mucha menor medida las conexiones férreas dentro del Valle y entre Popayán y Cali, finalmente están las telecomunicaciones un poco más distribuidas entre los departamentos. Entre varias ciudades la única conexión que se identifica en materia de infraestructura es una carretera, no hay, como muestra la tabla, otros enlaces, lo cual permite reforzar lo ya mencionado de que se trata de infraestructura de conexión básica.

Lo anterior hace posible afirmar que en términos de infraestructura aquello que activa la red son las vías, casi que exclusivamente las terrestres. Esta afirmación requiere un par de precisiones. En primer lugar, para establecer una red no es necesario que los vínculos entre los nodos estén activos todo el tiempo, de hecho, los vínculos se ponen en funcionamiento de acuerdo con múltiples razones o pueden permanecer inactivos durante largos periodos. En este caso

17. En la tabla se listan en la columna Construcción de infraestructura 1 aquella que tuvo mayor frecuencia y como 2 la siguiente en frecuencia. Una tercera conexión ofrece información poco relevante.

Tabla 02

Intensidad de los vínculos entre los 14 nodos (1988-2010)

Vínculo	Intensidad	Infraestructura de conexión 1	Infraestructura de conexión 2
Buga - Buenaventura	Muy alta	Vías carreteras	Conexión al puerto ¹⁸
Cali - Buenaventura	Muy alta	Vías carreteras	Conexión al puerto
Cali - Cartago	Muy alta	Vías carreteras	Telecomunicaciones
Pasto - Tumaco	Muy alta	Vías carreteras	Interconexión eléctrica
Cali - Popayán	Alta	Vías carreteras	Vías férreas
Santander de Quilichao - Popayán	Alta	Vías carreteras	Interconexión eléctrica
Popayán - Pasto	Alta	Vías carreteras	Telecomunicaciones
Pasto - Ipiales	Alta	Vías carreteras	Interconexión eléctrica
Buga - Tuluá	Alta	Vías carreteras	No hay
Buga - Cali	Media	Vías carreteras	Interconexión eléctrica
Cali - Palmira	Media	Vías carreteras	Telecomunicaciones
Buga - Cartago	Media	Vías carreteras	No hay

Fuente: Elaboración propia.

la permanente acción sobre distintas vías, pero en especial sobre la Troncal de Occidente, muestran las limitaciones que tuvo esta vía para funcionar adecuadamente a lo largo del siglo XX y que la movilidad por esta generó una demanda constante de atención. La segunda, es que otros elementos como la interconexión eléctrica y las telecomunicaciones, tan relevantes en este momento, no lo fueron al comienzo del lapso estudiado y de hecho solo van a ganar terreno frente a las vías, especialmente las telecomunicaciones, a partir del cambio de siglo.

18. Se diferencia la Conexión al puerto de la Vía carretera, cuando el proyecto de conexión incluye explícitamente mejoras en la infraestructura portuaria, mientras que en el proyecto de Vía carretera este se refiere tan solo a intervenciones en la vía.

Otro elemento relevante de la Tabla 2 es que la mayor parte de los vínculos se da entre ciudades del mismo departamento, ocurre así en dos de cada tres vínculos. Esto se debe al importante peso que tienen los departamentos en la definición de los proyectos de infraestructura que vinculan más de un municipio, bien sea porque los realizan a través de sus planes de desarrollo o porque los tramitan con el Estado central. Hay además importantes diferencias entre esas relaciones intradepartamentales, el 63 % de relaciones entre ciudades del mismo departamento es entre ciudades del Valle, lo que demuestra una asimetría muy clara y evidente en la red, lo cual refleja las diferencias que existen en el peso económico y político de los tres departamentos, pero sobre todo el peso que tuvo en materia de infraestructura la ampliación de la red de carreteras en el Valle en la década de los noventa. Ahora bien, sobre este peso que dos de cada tres vínculos en la red incluyen una ciudad del Valle y si además a este cálculo se añaden los vínculos que tiene Santander de Quilichao, que hace parte del departamento del Cauca, pero que está en el valle geográfico del río Cauca y que tiene una gran dependencia con Cali, ese volumen sube a tres de cada cuatro.¹⁹

La conexión con el pacífico supone un poco menos del 30 % de todos los vínculos y la conexión con la frontera ecuatoriana, incluidos los que con esa pretensión van solo hasta Ipiales, son un poco menos del 16 %. Esto haría suponer un fuerte peso en la justificación de los proyectos en el comercio internacional, el cual sería un elemento clave para la construcción de infraestructuras, pero que excede las pretensiones de este capítulo.

Por fuera de la región el número de conexiones es menor. La Tabla 3 muestra los principales vínculos encontrados.

De las conexiones mediante infraestructura hacia fuera de la región, es evidente que la integración de Nariño y del Cauca con el Putumayo por vía terrestre, jugó un papel relevante, y dentro de esta la iniciativa de asegurar la conexión entre el Putumayo y el Pacífico o de este con el interior del país, disminuye la importancia de Buenaventura, no porque haya un número menor de proyectos, sino porque estos no apuntan a la articulación con ciudades concretas, la que más aparece con relación a este puerto vallecaucano es Bogotá.

19. Un indicador de esto puede ser que en las estadísticas sobre movilidad vehicular del Invias, los municipios del departamento del Cauca que están en el valle del río Cauca son contabilizados en el Valle del Cauca.

Tabla 03

Intensidad de los vínculos entre los 14 nodos con otros municipios (1988-2010)

Vínculo	Intensidad	Infraestructura de conexión 1	Infraestructura de conexión 2
Pasto - Mocoa	Muy alta	Vías carreteras	Interconexión eléctrica
Popayán - Mocoa	Muy alta	Vías carreteras	No hay
Buenaventura - Bogotá	Alta	Vías carreteras	Conexión al puerto
Buga - Bogotá	Alta	Vías carreteras	No hay
Cartago - Pereira	Alta	Telecomunicaciones	Aeropuerto
Mocoa - Tumaco	Alta	Vías carreteras	No hay
Buga - Armenia	Media	Vías carreteras	No hay
Cartago - Armenia	Media	Vías carreteras	Telecomunicaciones
Popayán - Puerto Asís	Media	Interconexión eléctrica	Vías carreteras
Popayán - La Plata	Media	Vías carreteras	No hay
Pasto - Puerto Asís	Media	Vías carreteras	Interconexión eléctrica
Cali - Medellín	Media	Vías carreteras	No hay
Buenaventura - Bahía Solano	Media	Vías marítimas	No hay
Buenaventura - Villavicencio	Media	Vías carreteras	No hay
Popayán - Pereira	Media	Vías carreteras	No hay
Palmira - Armenia	Media	Vías carreteras	No hay

Fuente: Elaboración propia.

En este conjunto de relaciones, Cali pierde importancia con relación a las otras dos capitales departamentales, sin que sea muy claro por qué en este tipo de proyectos Cali no juega un papel central como el que tiene en la región. Sin embargo, es claro que es la única ciudad con nexos de alguna importancia con otra gran ciudad como Medellín.

La red en el tiempo y los cambios en sus vínculos

En este apartado se pretende caracterizar los vínculos de acuerdo con el modo como se dieron sus relaciones en el tiempo. Hacer una división temporal de un lapso tan corto, apenas 22 años, que respete sus particularidades, pero que a la vez no termine sobredimensionando algunos momentos que en el mediano plazo resultaron no ser tan decisivos como se pensaba, o al menos no como lo pensaban quienes formularon los proyectos, no es fácil. Además, a partir de la documentación revisada es más adecuado hablar de cambio en los énfasis, más que en periodos distintos o divisiones tajantes.

Así las cosas, en materia de infraestructura, es posible señalar que hay dos momentos con énfasis diferenciados. El primero, entre 1988 y 1995, se caracteriza por proyectos asociados al pleno funcionamiento de la carretera Panamericana, hoy Troncal de Occidente, incluidas las iniciativas para dotarla de una doble calzada. En este primer momento la conexión con el pacífico fue importante, de hecho, fue cuando más se avanzó en la carretera de Pasto a Tumaco que está prácticamente concluida al final de este momento, pero esta conexión estaría supeditada a la definición de qué tipo de puertos serían los del Pacífico, pues se debatían opciones que iban desde puertos pesqueros hasta terminales de carga. La privatización de estos redujo claramente estas posibilidades, hecho que quedó definido hacia 1994. Como se verá más adelante, el énfasis en la adecuación y ampliación de la carretera movilizará los recursos en los departamentos hacia las conexiones con esa vía, apostándole a que esta abriría mercados y ofrecería soluciones económicas a municipios aislados, en especial en Nariño y Cauca. En el Valle esta ampliación se inscribe en las demandas del sector agrícola, tanto de los mono cultivadores de caña y los ingenios, que son sus principales impulsores, como en las de medianos y pequeños productores, interesados en contar con un medio más expedito de circulación de mercancías. Aunque desempeñó un papel menor, es tal vez el último momento en el que se piensan dos proyectos integradores que hoy parecen haber salido de la agenda pública. Uno es la idea de integrar la región a través de un corredor férreo, o al menos uno que uniera a Popayán con Cali y Buenaventura, a la vez que desde Cali se pretendía conectara con el norte del departamento y el eje cafetero. El otro es la conexión del pacífico a través de una acupista entre Buenaventura y Tumaco, y la creación de puertos de cabotaje en varias poblaciones costeras y ribereñas.

El segundo momento va de 1996 a 2010, caracterizado por tres tipos de propuestas: el primer tipo serían todas aquellas ligadas con la doble calzada de Buga a Buenaventura y la modernización del puerto, propuestas que adquirieron en ese lapso una dinámica mayor que la que trataron de darle los actores regionales en el lapso previo, gracias a la evidente centralidad del puerto para el comercio de Bogotá; el segundo tipo son todas aquellas iniciativas ligadas a ampliar y culminar el proceso de interconexión eléctrica de la región con el resto del país, en lo que influyó la privatización del sector, la consecuente reorganización de las Corporaciones Autónomas²⁰ y la presencia de grupos armados con la voladura de torres en el Cauca y en el Pacífico principalmente. El tercer tipo fueron los cambios, acelerados y de un gran impacto, en la conexión de la región en materia de telecomunicaciones. Esto no quiere decir que la preocupación por la doble calzada en la Troncal de Occidente desapareciera, sino que pasó a un lugar menos relevante, una vez que todo el corredor del Valle quedó prácticamente en doble calzada. Por ejemplo, se trató de lograr que esta doble calzada fuese desde Santander hasta Popayán o incluso hasta Rumichaca, sin éxito.

Esta distinción temporal es relevante porque permite dimensionar las características de los vínculos de la red en el tiempo. Los vínculos a través de infraestructuras fueron clasificados en cuatro, atendiendo la relación que promovían de manera principal. Así pues, primero estuvieron los vínculos que se establecieron con la pretensión de mejorar la competitividad para dos o más ciudades de la red. En segundo lugar, aquellos vínculos que establecieron relaciones de complementariedad entre las ciudades. En tercera instancia aquellos que propusieron formas de cooperación y finalmente, aquellos que se proponían generar relaciones jerárquicas.

En los dos momentos señalados predominan, y con mucho, *las relaciones orientadas a mejorar la competitividad de las ciudades*. Las relaciones de competitividad que promueven las infraestructuras de conexión entre ciudades deben

20. En el Valle del Cauca, la Corporación Autónoma Regional del Valle del río Cauca (CVC) era propietaria de las principales infraestructuras para la generación de energía eléctrica en la región: la hidroeléctrica de Salvajina, la de Anchicayá, la de Calima, entre otras. La privatización de la generación de energía supuso un cambio importante en la presencia regional de esta entidad, que contaba con proyectos desde Tumaco hasta Caldas, pues además de vender sus principales bienes, vio reducido su ámbito de competencia a los límites político-administrativos del departamento.

inscribirse en un panorama más amplio, el discurso económico sobre las nuevas condiciones de competencia en la economía de mercado de final de siglo pasado. En medio de las reformas llamadas neoliberales, de internacionalización de la economía, hay una serie de exigencias nuevas para las ciudades, que suponen inversiones en su interior (la receta usual es la renovación del centro, adecuaciones en la infraestructura de servicios de comercio y conexos, reducción del gasto social, etc.) y también un cambio de enfoque en sus relaciones con el entorno inmediato. Estos cambios no son solo en el aparato productivo, pues requieren cambios discursivos significativos que presenten una suerte de nuevo modo de hacer negocios y generar bienestar (al respecto ver Brand y Prada, 2003). Aunque hay que examinar con mucho cuidado estos planteamientos generales con relación a las especificidades de cada ciudad del suroccidente, pues ni siquiera Cali, la más internacionalizada de las tres capitales departamentales, encaja fácilmente en el molde de la ciudad neoliberal, sin duda el discurso de la competitividad sirvió para proponer y plantear un tipo diferente de justificación para promover que las infraestructuras se construyeran.

A partir de lo ya señalado, que son las carreteras las que activan la red de ciudades, el discurso que justifica y hace posible estas carreteras es el de la competitividad. Las vías que establecen este tipo de vínculos entre ciudades son el 43 % de todas las relaciones identificadas, y son sin duda, la relación predominante entre los nodos de la región. Pero como también lo muestran los datos, son las obras y el discurso los que legitimaron y mantuvieron la centralidad de Cali y el Valle del Cauca, sin que por ello se haya logrado una mejor conexión entre ciudades de los otros departamentos de la región, gracias a la inversión en infraestructura para la competitividad.

Los vínculos de competitividad identificados tienen énfasis diferentes en cada uno de los dos momentos descritos, aunque están más o menos repartidos de forma igual entre ambos. En el primer momento, 1988-1995, varias de las relaciones de competitividad hicieron parte del Plan Nacional de Rehabilitación y los proyectos de infraestructura allí desarrollados se inscribieron en propuestas como las de «las carreteras de la paz», que se pensaron para todo el país, y la sumatoria de proyectos que la prensa llamó el «bloque Pacífico».²¹ Se destaca

21. Este nombre se les dio a 25 proyectos encaminados a mejorar las condiciones de vida de la población costera, en los que se hacía énfasis en la mejora de las condiciones para el

en estos la conexión con el Putumayo y con Risaralda, principalmente. Es muy claro aquí que la construcción de infraestructuras, especialmente viales y de electrificación, trae de manera que no requiere justificación, salvo decir que favorecen la competitividad, mejoras en la economía de las ciudades. Las presentaciones de estos proyectos, así como las declaraciones que recoge la prensa, son exhaustivas en diagnosticar las situaciones problemáticas, pero hay mucha menor información acerca de los aprovechamientos concretos que podría traer la vía, puesto que se consideran evidentes. Cuando hay información técnica, del tipo cantidad de carga que se mueve a través de una vía u otra similar, es poco lo que se señala en términos de los incrementos potenciales que habría o de los beneficiarios específicos de la misma.²² El discurso predominante entonces, es que la red mejoraría su competitividad con la adecuación del eje norte sur de la misma, la Troncal, que pondría en contacto a toda la región, pero los proyectos se concentran en el Valle y en la articulación de los municipios de este departamento con la doble calzada. El Cauca también se benefició en menor medida y aunque tomó en sus planes disposiciones similares, los resultados en términos de mejora fueron menos significativos, con la excepción de Santander, ya en el valle geográfico del río Cauca.

En el segundo momento, 1996-2010, la construcción de infraestructura para la competitividad se centró en el comercio internacional, de allí que del eje norte sur de la Panamericana se pase al eje oriente occidente, las vías del interior hacia el Pacífico, en especial la de Buga a Buenaventura y la de Pasto a Tumaco, con la integración adicional de la vía que va de Pasto a Mocoa.²³ Como se ve, aquí el discurso de la competitividad se centró más en grandes infraestructuras que hicieran posible el comercio internacional. Se iniciaron las obras para ampliar los muelles en Buenaventura; los estudios para crear uno nuevo en el estero de Aguadulce, al frente del puerto tradicional; se discutió

comercio y la productividad, casi todos pensando en actividades pesqueras, en el mejoramiento del puerto, la navegación fluvial, entre otros.

22. Generalmente, para enumerar a los beneficiarios se emplea como dato la población total del municipio, sin importar si esta población en realidad podría hacer uso o no de la vía.

23. La ambición en el papel fue mayor, ya que se pretendió que la vía desde Buenaventura llegara hasta Puerto Carreño en la Orinoquía y que Tumaco se conectara con Belém du Pará en Brasil.

la mejora de los aeropuertos especialmente los intermedios (Popayán, Pasto, Cartago); para garantizar las dobles calzadas se apeló a las concesiones viales, y se exploraron los pasos entre la cordillera central y la oriental, proyectos en los que se avanzó poco. Por esta misma vía, las inversiones hacia la frontera con el Ecuador ganaron impulso e Ipiales reforzó su relevancia como estación clave para este comercio.

Es si se quiere un cambio de énfasis acorde con la apertura económica que se vive desde 1989, pero que, a partir de los datos disponibles, tomó un lustro orientar las decisiones en materia de infraestructura en el suroccidente.

El segundo tipo de relación, *las de complementariedad*, estuvieron también presentes en ambos momentos, pero tuvieron una mayor presencia en el primero (1980-1995) y fueron disminuyendo significativamente en el segundo (1996-2000), hasta que prácticamente desaparecieron al final del lapso estudiado.²⁴ A diferencia de las relaciones de competitividad no es apreciable un cambio en las temáticas de este tipo de relaciones, se mantuvieron más o menos las mismas en los dos momentos, salvo el caso del turismo. Las relaciones de complementariedad fueron el 31 % de todas las relaciones estudiadas, pero cerca del 65 % de ellas está en el primer momento, 1988-1995. El tipo de infraestructura por el que se apostó y se trató de construir con base en la complementariedad fue el que pretendió poner en funcionamiento la línea férrea que, concentró estas relaciones de complementariedad y que en términos de obras terminadas o avanzadas significativamente logró muy poco. En segundo lugar, estuvieron las conexiones aéreas internas entre ciudades de la región, como las que pretendían los aeropuertos de Tumaco y Guapi con Cali. En esta misma dirección, es pertinente considerar las numerosas iniciativas de las terminales de transporte en las ciudades intermedias del Valle, que se vieron como una alternativa para descongestionar el tráfico de la capital del departamento.

24. Hay en la bibliografía sobre redes de ciudades un volumen importante de trabajos que estudian cómo se produce y cómo funciona la complementariedad, desde aquellos que la explican por ajustes y acuerdos en periodos históricos largos, hasta aquellos que se centran en las decisiones de política pública que los hacen posibles (Meijers, 2006). En el caso de la región suroccidental no hay trabajos que permitan dimensionar esta complementariedad, lo que si hay es una pretensión de alcanzar la misma en los proyectos de infraestructura aquí mencionados.

Las obras destinadas a mejorar las ofertas turísticas aparecen también como obras para complementar la oferta de las ciudades y se propusieron en este sentido una suerte de red de atractivos turísticos departamentales, evidenciadas en rutas que unían dos o más municipios, ideas que tomaron fuerza en la segunda mitad de los noventa y fueron disminuyendo con posterioridad a 2006. Estas integraciones demandaron inversiones en vías, paradores y conservación patrimonial que, aunque bajas en recursos financieros, comparadas con las inversiones para la competitividad, se presentaron como posibilidades para una alta generación de empleo. Muchas de estas obras se construyeron sin que hubiese indicadores confiables acerca de su real papel en las conexiones interurbanas.

Las relaciones de cooperación son el 16 % de las relaciones identificadas y estuvieron presentes casi que exclusivamente entre 1988 y 1995. Son escasas en la medida en que las infraestructuras demandan grandes inversiones, provenientes en buena parte del Estado central, y que los entes territoriales, así como los gremios regionales o las Cámaras de Comercio, por ejemplo, cooperan en la demanda de esos recursos, pero están ausentes, casi siempre, en la ejecución de los mismos. Si a estas relaciones de cooperación se adicionesaran aquellas que se quedan en el plano discursivo su número sería significativamente mayor. La relación se expresó básicamente en la prestación de servicios públicos, principalmente de energía eléctrica y de telefonía fija, por ejemplo, entre Cali y sus municipios vecinos, o entre Popayán y el sur del Cauca. Es importante señalar que cierta disputa, especialmente entre Cali y Popayán, que tiene un largo recorrido histórico, fue un obstáculo evidente para estas relaciones de cooperación, como lo registra la prensa de Popayán, mientras que las relaciones fueron mucho más fluidas entre Popayán y Pasto. Las asociaciones de municipios fueron un factor clave para emprender acciones conjuntas de construcción de infraestructuras, en especial de servicios públicos. En donde hubo más trabajo en este sentido fue en los municipios del norte y del sur del Cauca (ver al respecto los capítulos sobre regiones y subregiones). En el norte, la construcción de acueductos fue el principal motor de estas relaciones de cooperación y en el sur la provisión del servicio de energía.

Las relaciones de jerarquía son el 8 % del total de vínculos estudiados y también predominan en el primer momento.²⁵ Es así como Cartago y Tuluá

25. Estas relaciones reflejan la búsqueda de establecer prioridades de una ciudad sobre otra, por la vía de acaparar un servicio o independizarse de otra ciudad que antes le prestaba ese

emprenden obras que les permitan alcanzar un lugar jerárquico mayor con relación a los municipios vecinos, en el caso de Cartago es también una forma de independizarse de Pereira y Manizales, que le proveen de servicios telefónicos, y de presionar a Cali para que preste mayor atención al norte del departamento. Algunas obras que se justifican desde su impacto económico, especialmente de comercio, señalan la distribución jerárquica de los bienes en el departamento y se proponen mejorar sus condiciones de comercio con Cali, como principal centro de consumo. Tal es el caso de Tumaco e Ipiales en Nariño y de Guapi en el Cauca.

Consideraciones finales sobre los vínculos

A partir del análisis de los vínculos es evidente que las obras de infraestructura se distribuyen de manera desigual, vinculando más intensamente a aquellos municipios en los que concentran mayores recursos y logística para el intercambio de bienes y servicios, aumentando las desigualdades regionales. Un ejemplo claro es la infraestructura vial, en la cual se evidencian pocas obras en vías secundarias y terciarias, lo que no ha permitido una posible cohesión territorial.

En los diagnósticos y la argumentación de diferentes agendas regionales del suroccidente colombiano es notorio el interés por destacar el lugar que ocupan las ciudades con potencial de competitividad para el mercado, por encima de ciudades pequeñas que tan solo concentran una vocación agrícola o de comercio local, pero en torno a las cuales se mueven intercambios comerciales locales y subregionales importantes para sus habitantes y que podrían potenciarse, como se hace evidente en los diagnósticos de planes y proyectos, pero en los cuales hay pocas inversiones en infraestructura.

Parte de esto es observable en la categorización creada en la primera década del 2000 en la que el concepto de «corredor vial» se propone para la creación, o consolidación, de una serie de vías de comunicación entre los centros de producción, consumo, distribución y/o comercialización con el mercado externo, y dentro de las cuales se destacan las capitales de los departamentos del Valle, Cauca y Nariño. En ese contexto las ciudades con puertos de Buenaventura y

servicio directamente o a ciudades a los que ahora la ciudad que se «independiza» quiere prestárselos. Sobre la jerarquía funcional ver Molina y Moreno, 2001.

Tumaco resaltan en las agendas y planes de inversión, al intentar conectarlas con el centro del país, a través de las nuevas autopistas para la competitividad o los corredores viales.

Dada la primacía de Buenaventura con respecto a Tumaco, en tanto puertos marítimos sobre el Pacífico, Buenaventura ha logrado mayor integración con ciudades como Buga y Cali, pero esta integración se restringió a la actividad portuaria y es claro que la ciudad no está integrada, ni al circuito económico, ni político que supone el comercio portuario. Algo similar ocurre, aunque en menor proporción, con la vía que comunica a Ipiales con Pasto y Chachagüí, pues concentra el tráfico internacional, departamental y local por la relación entre la zona fronteriza con Ecuador, el centro de comercio en la capital y la conexión con el aeropuerto Antonio Nariño. Son estas las características que permitieron incluir la vía en el conjunto de «nuevas autopistas para la competitividad», sin que sea muy claro que Ipiales, efectivamente, como ciudad, está integrada a este circuito.

Lo que se moviliza a través de las vías, pero sobre todo los orígenes y destinos de los movimientos de carga, genera en la infraestructura de transporte un orden jerárquico, en donde los nodos del Valle del Cauca tienen un peso importante. Ese comportamiento jerárquico establece que, además de las capitales de departamentos, ciudades intermedias como Buga, Tuluá, Cartago o Santander de Quilichao participen de proyectos como la Troncal de Occidente o la rehabilitación del Tren del Pacífico. La participación de estas ciudades, en un principio, se muestra como de paso entre orígenes y destinos, con los cuales no tienen ninguna relación comercial. Sin embargo, obras como la doble calzada, han permitido la comunicación entre estas ciudades y viabiliza la comercialización de la producción rural que pudiera quedar por fuera de la red si no se contaran con estos ejes estratégicos.

Ese es el caso de la construcción de la segunda calzada Buga-Tuluá-La Paila, la cual se fortaleció a través del tiempo debido a la presión que la producción agrícola regional ejerció para movilizar sus productos. Las ciudades intermedias se vincularon por lo general en parejas, en algunas ocasiones con un nodo de mayor jerarquía en la red, siendo más corto el alcance del vínculo, aun así, efectivo para complementar funciones e intercambios, como los vistos entre Buga-Tuluá, Palmira-Buga, Palmira-Cali y Popayán-Santander.

Aunque la posibilidad del desarrollo de una red férrea moderna y más extensa no ha sido posible ni proyectada, más allá de la rehabilitación del viejo trazado, es importante resaltar que la operación de algunos tramos ha facilitado y ampliado la integración entre los centros urbanos intermedios que en caso de estar por fuera de estas iniciativas no tendrían mayor capacidad de participar en redes regionales.

La Infraestructura para la red

En las páginas anteriores se han presentado las características generales de la red a partir de las construcciones de infraestructura que de alguna manera la soportan. A continuación, se analizarán por departamento algunas infraestructuras que jalonaron los principales vínculos en la red en el periodo estudiado. Más que un recuento exhaustivo, se pondrá el énfasis en las que más impacto tuvieron.

Vías carreteras

Como ya se señaló, la Troncal de Occidente ha representado el más importante eje vial que atraviesa el «callejón interandino» de norte a sur, uniendo las ciudades capitales de los tres departamentos, Cali, Popayán y Pasto. Pero a la vez que ha ido integrando las tres capitales, también ha consolidado puntos clave intermedios, como Buga en el Valle, Santander de Quilichao en el Cauca e Ipiales en Nariño, con funciones diferentes dentro de la red urbana. Buga se convirtió en el lugar estratégico de conexión entre el centro del país, en especial entre Bogotá y Buenaventura. Santander de Quilichao, a partir de los desarrollos de la llamada Ley Páez, asumió cada vez más el lugar de centro industrial de la región cercana a Cali, e Ipiales fue no solo la conexión hacia la frontera con Ecuador sino el centro de acopio de buena parte de los alimentos para abastecer la región, en especial para atender al mercado del Valle, el más grande y de mayor demanda.

Es posible identificar dos tipos de intervenciones sobre las carreteras de la región en aras de fortalecer la red de ciudades. La primera estuvo concentrada en mejorar y ampliar la Troncal de Occidente, así como en la articulación de esta con las mallas viales departamentales. La segunda intervención se orien-

tó a mejorar y ampliar la conexión con el Pacífico, de cara especialmente al comercio internacional, con mucho menos énfasis en la integración regional. Este cambio representa el paso de una forma de competitividad centrada en la región a otra pensada en la internacionalización.

Ampliación y sostenimiento de la Troncal de Occidente

Desde comienzos del periodo estudiado, los planes y las obras consecuentes se propusieron mejorar la Troncal y ampliar la articulación de municipios de los tres departamentos a esta carretera; todo esto como un modo de garantizar acceso a los bienes y servicios que circulaban por la vía y, por ende, alcanzar por este medio algunas de las metas de desarrollo tanto municipales como departamentales. Es así como el Plan Vial del Cauca de 1990 proyectó la construcción de cuatro anillos viales dentro de los cuales se encontraba el Anillo Vial No. 3 que comprendía a Santander-Timba-Suárez-Morales-Piendamó-Santander, y que buscaba que el noroccidente del Cauca tuviese una vía que conectara estos municipios a la circulación de bienes desde y hacia Cali. El Anillo Vial No. 4 interconectando a Popayán-Totoró-Inzá-Tacueyó-El Palo-Santander, que tenía el mismo propósito, pero esta vez articulando los municipios del centro oriente del Cauca. El mismo Plan insistió sobre la importancia de mantener la Troncal de Occidente, en el tramo Rumichaca-Pasto-Mojarras-Popayán, en el sur del departamento, y señalaba con énfasis su incidencia en la actividad comercial y turística de la región, también pedía que ese mantenimiento se debía realizar en el tramo Santander de Quilichao-Popayán, al norte del departamento (Universidad del Cauca, 1990), esto en un contexto en el cual en conjunto se propusieron inversiones para la rehabilitación de 193 kilómetros de la vía, entre 1989 y 1990.²⁶ No hay datos con relación a estos anillos en cuanto qué tanto impactaron sobre la circulación en estas vías, pero en general en el Cauca hubo un aumento significativo en el aumento de circulación por estas vías. Según el Invias, en particular para los tramos entre las localidades consideradas

26. El País, 7 de agosto de 1990.

en el anillo cuatro, la conexión entre Popayán y Totoró se incrementó más de un 70 %²⁷ (Invias, 2011).

En este mismo lapso, 1990 y 1993, para el trayecto entre Popayán y Pasto se estipularon inversiones concentradas en el mejoramiento de la estructura vial, a través de la rehabilitación del pavimento, la construcción de obras de drenaje y subdrenaje y la solución de problemas de estabilidad (Departamento Nacional de Planeación s.f.). En el sector que de Popayán conduce a Cali, en el mismo periodo se invirtieron \$ 2 538 millones y se destinaron recursos para la construcción de la variante de Popayán, con la cual se esperaba elevar la velocidad del tráfico, contribuyendo a resguardar el patrimonio arquitectónico y cultural de la ciudad, pues se evitaba que el transporte de carga atravesara la ciudad.

Los esfuerzos se orientaron, entonces, tanto en el departamento como en la inversión de la nación para mantener la Troncal y garantizar el acceso del mayor número posible de municipios a ella. Estas pretensiones a lo largo de la década se alcanzaron de manera parcial, pero sus logros, aunque incompletos, abrieron camino a que propuestas de integración hacia el Huila, mediante inversiones en la malla vial, tuvieran más espacio. De todo este proceso, la bota Caucana, al sur oriente del departamento, fue la zona más relegada y la que aún mantiene el mayor aislamiento.

También a comienzos de los noventa, el Valle del Cauca, a través de Planeación Nacional, buscaba mantener y ampliar las condiciones de la misma vía con un resultado claramente distinto. Entre 1990 y 1993 estas inversiones apuntaban a aumentar la capacidad de la Troncal, por lo cual se proyectó la construcción de la segunda calzada en el tramo Buga-Tuluá-La Paila, es decir del centro al norte del departamento. Esta vía presentaba para la época un tráfico diario de aproximadamente 15 000 vehículos, generado fundamentalmente por la actividad agrícola de la zona. Esta movilidad llevó a que en 1991 la Cámara de Comercio de Tuluá propusiera al gobierno nacional crear un nuevo peaje

27. Estos datos hay que relativizarlos, pues corresponden al lapso en donde el parque automotor en Colombia se incrementó significativamente y no hay información disponible para medir el impacto de las vías en el aumento en la circulación, una vez se dejan a un lado otras variables. Para hacerse una idea de esto, hay que tener en cuenta que en todas las vías en el departamento del Cauca de las cuales hay registro, y que existen desde 1994, el incremento anual más bajo que se presentó, en el número de vehículos que circularon entre 1997 y 2010, fue del 40 % (Invias, 2011).

por diez años que permitiera finalizar la doble calzada, en el tramo mencionado, para solucionar el embotellamiento que se producía en ellos.²⁸ Esta obra representa en la historia de la infraestructura vial del país el primer proyecto que se realizó bajo el sistema de concesión, otorgado el 12 de noviembre de 1993 y con una longitud de 60 Km a intervenir, a lo cual hay que añadir una partida destinada a la rehabilitación que incluía la carretera hasta Cartago, al extremo norte del departamento (Departamento Nacional de Planeación s.f.). En 1993, la Gobernación del Valle adjudicó el contrato de concesión para la culminación y mantenimiento de la doble calzada Buga-Tuluá-La Paila a la firma Proyectos de Infraestructura S.A. - Pisa, por un término de 15 años, en los tramos no cubiertos en la anterior iniciativa (Proyectos de Infraestructura S.A PISA, 2006). Es preciso señalar que estas iniciativas por garantizar la doble calzada a lo largo del Valle, tuvieron también diversos contratiempos, la obra avanzó rápidamente en su mayor parte, pero quedaron tramos por cubrir y ampliar. Finalmente, en el año 2010, se logró la terminación de la doble calzada desde Buga hasta Cartago, la cual permitió cualificar a la Troncal de Occidente como una vía de proyección nacional (Centro Nacional de Productividad y Gobernación del Valle del Cauca, 2010).

Ya que se mencionó el esquema de concesión, este abarcó en el suroccidente del país la mayoría de las principales obras viales, sobresalen entre estas la malla vial del Valle del Cauca y la del departamento del Cauca. Estos proyectos fueron firmados casi todos hacia el final de la década de los noventa y corresponden a las concesiones viales de segunda generación.

Como parte de la consolidación de la Troncal, aparte de los avances ya mencionados era preciso integrar ambas intervenciones. Entre la malla vial del Valle del Cauca y del Cauca se intervinieron 338 Km, de los cuales 136 Km serían construidos en una doble calzada que uniría ambos departamentos. Con ambas mallas viales se propuso fortalecer, entre otros tramos, los comprendidos entre Buga-Tuluá, Palmira-Buga, Palmira-Cali y Popayán-Santander (Gobernación del Valle del Cauca, 2000), a la fecha solo tiene doble calzada la vía entre Cali y Santander de Quilichao. En tal interconexión de municipios de los dos departamentos, por medio del Acuerdo 22 de 2002 que adopta le POT de Santander de Quilichao, se les reconoció la categoría de corredores interregionales a las

28. El País, 13 de febrero de 1991.

vías entre Popayán y Santander de Quilichao, y de este último hacia a Cali. El gobierno nacional programó, a través del Ministerio de Transporte, Invias, Inco y Aerocivil, en el marco del Plan de Desarrollo 2006-2010, los estudios para evaluar la construcción de la doble calzada entre Popayán y Santander de Quilichao (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

En este contexto, Cali ha ejercido el papel de nodo principal. Los Planes de desarrollo de los otros dos departamentos, evidencian esa centralidad. Por ejemplo, en el 2004, en la formulación de los proyectos estratégicos regionales del departamento del Cauca, el proyecto al cual se le da la principal relevancia es la construcción de la doble calzada Popayán-Cali, que a su vez correspondía al eje de ampliación de la capacidad de la Troncal. Como se señaló esta doble calzada se formuló repetidas veces como un proyecto prioritario para el Cauca. Por su parte, el departamento de Nariño en el plan de inversión del gobierno departamental de 1995 (Departamento Nacional de Planeación, 1998), se propuso contribuir en el mantenimiento de la carretera que conecta a Rumi-chaca con Cali. Estas obras se repiten tanto en los planes seccionales como en las demandas al gobierno nacional.

Esta centralidad de Cali se reorientó en el lapso estudiado, al menos en materia de infraestructura vial. Esta reorientación se debe no solo a los cambios experimentados en la ciudad a finales de la década del noventa, especialmente con la crisis económica que representó un proceso de desindustrialización importante, debida factores externos, como la relocalización de multinacionales y empresas locales en China, como a factores internos, en especial, la crisis del sector de la construcción y el sobreendeudamiento del municipio. Se debe igualmente al aumento del sector servicios en la economía local, y la relativa consolidación de la infraestructura existente, lo que hizo que proyectos sobre algunas vías pasaran a un segundo plano. Por ejemplo, los 18 km que van de la ciudad a la cima de la cordillera occidental, en la vía al mar, y que requieren una doble calzada desde inicios de los noventa, fue dejada de lado en la mayoría de los planes de desarrollo municipal (solo tiene cierta importancia en el Plan de Desarrollo del alcalde Jorge Iván Ospina de 2008), en beneficio de las vías del centro del departamento.

En este contexto, ciudades como Buga y Palmira han accedido a una mayor inversión en vías de conexión. En el caso de Buga, dada su posición estratégica, esta ha centralizado una parte importante del conjunto de circulación de carga de

mercancías, así como de pasajeros y ciertos servicios asociados al transporte. Las inversiones en la vía que de Buenaventura va a Buga, son elemento importante de este desplazamiento, pero sobre esa vía se hablará en el apartado siguiente. Palmira por su parte pasó a ser el destino de las vías que provienen del sur, y en los Planes del Estado central y en los regionales, se comienza a hablar en la segunda mitad de la década pasada de la vía de Rumichaca a Palmira, y no a Cali.

En este lapso también se construyen obras viales que integran a Nariño y el Cauca. Esta articulación de los departamentos de Cauca y Nariño se generó a través del énfasis puesto en las obras que permitieran conectar a Popayán -Pasto-Ipiales, lo que se presentó como el modo más expedito para la integración nacional de la economía andina del sur del país. La mayor parte de los recursos se pusieron al inicio del periodo 1988-1995 en la rehabilitación de la vía Pasto-Mojarras-el Bordo-Popayán. La idea fue, además, posicionar a Pasto e Ipiales como centros regionales funcionales para la integración económica. La intención que se buscó concretar, con éxito relativo a la largo de los 22 años de estudio, mediante obras puntuales y algunas inversiones medianas, fue que la vía que comunica a estas dos ciudades se constituyera en un corredor fronterizo, tratando de superar la idea de que esta zona se ha encontrado durante décadas aislada del interior del país (Corpes de Occidente, 1998). Hacia el 2010, el Plan Regional de Competitividad de Nariño contempló esta vía como un corredor andino que debería incluir la integración del puerto seco de Ipiales, la variante oriental de Pasto y la doble calzada Ipiales-Pasto-Popayán. Asimismo, el plan incluía el desarrollo del puerto de Tumaco y la conexión de este municipio con Túquerres a través de una vía perimetral (Comisión regional de la competitividad de Nariño, 2010).

Sin embargo, la situación del departamento de Nariño en infraestructura de conectividad y comunicación ha sido crítica, ya que en 2008 contaba con 5 564 Km de vías afirmadas, frente a tan solo 721 Km de vías pavimentadas, de los 6 285 Km de carreteras que tenía en total el departamento en 2010. La red vial de Nariño estuvo durante todo el lapso estudiado reportada como de regular y mal estado, sobre todo en las subregiones del norte y occidente, y careció totalmente de algún tramo en doble calzada (Gobernación de Nariño, 2008). El Invias reporta que las vías de mayor crecimiento en circulación vehicular en ese periodo son las que unen a Ipiales con Pasto y las que unen a Túquerres con Tumaco, confirmando la centralidad de los ejes de la Troncal y de la salida al Pacífico.

En el documento CONPES de 2004 para la política de desarrollo integral de Nariño, el gobierno nacional estudió la posibilidad de estructurar la entrega en concesión de los tramos Rumichaca-Pasto-Chachagüí en el sur del departamento, hasta el aeropuerto de Pasto, dada la importancia del corredor en el transporte internacional, regional, interdepartamental y local. El proyecto incluía la construcción de la doble calzada Rumichaca-Ipiales, la rehabilitación y mantenimiento de la vía Ipiales-Pasto, como también la terminación de la variante a Ipiales y la construcción perimetral a Pasto (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2004). Aun cuando a través del INCO habían sido entregadas en concesión las obras de la vía Rumichaca-Pasto-Chachagüí (Aeropuerto Antonio Nariño), y la construcción de las vías perimetrales de Pasto e Ipiales en el 2006, los trabajos no se habían iniciado en 2010 por incapacidad técnica y financiera del concesionario. La vía Rumichaca-Pasto-Chachagüí hace parte de las concesiones del proyecto de las «nuevas autopistas para la competitividad» de tercera generación.

El vínculo de Tumaco con Ipiales ha sido generalmente débil, aunque en la planificación se observa la preocupación por consolidar dicha comunicación a través del fortalecimiento de la red vial arterial y vascular de Nariño, que comprende, entre otros tramos, el de la vía Ipiales-Tumaco. Igualmente, como ya se ha dicho, en 2010 el gobierno departamental y el nacional proyectaron inversiones en la carretera Rumichaca-Palmira como parte del mejoramiento y mantenimiento la red vial primaria.

Todos estos proyectos de vías férreas fortalecen también la centralidad de Cali y se apoyaron principalmente en la idea de competitividad.

Todos los caminos conducen a Buenaventura (y a veces a Tumaco)

La segunda intervención más significativa en materia de infraestructura vial la constituye aquella que pretendió, a lo largo del lapso estudiado, ampliar y mejorar las vías hacia el océano Pacífico. Estas vías son básicamente dos, la primera y la más importante, la que une Buga y Buenaventura y la segunda, con mucha menor inversión, entre Pasto y Tumaco.²⁹

29. En el capítulo referido a la red imaginada se hará referencia a los intentos de comunicar al Cauca y en especial a Popayán con el Pacífico, básicamente a través de un proyecto que surgió en la segunda mitad del siglo XIX, la vía a Guapi.

La carretera entre Buga y Buenaventura ha ocupado un reglón importante en los proyectos de infraestructura vial en las últimas décadas, tanto en las agendas de gobierno a nivel nacional como regional. La vinculación entre Buga y Buenaventura se apoyó en la construcción de un discurso que puso en relación esta vía con la idea de competitividad que debía tener el país de cara a la apertura y posteriormente a la globalización, ambos discursos insertos en una narrativa mayor, la del Pacífico como mar del siglo XXI. El fortalecimiento de un corredor que comunicara dos puntos estratégicos de la economía de la región suroccidental y con de la nación, especialmente con Bogotá, se veía como indispensable para mejorar las condiciones económicas del país. En este sentido, se emprendieron una serie de proyecciones e inversiones en la infraestructura, que comunicaban, de un lado a Cali,³⁰ y de otro a Buga, con Buenaventura. El Fondo Vial Nacional, con el objetivo de mejorar estas vías de acceso al puerto, presentó dos proyectos de inversión para la rehabilitación de la vía Buga-Buenaventura con el fin de solucionar los problemas de estabilidad de esta carretera, la cual se esperaba que concluyera en 1994. Además, se realizaron inversiones para evitar congestiones del tráfico al puerto, mejorando la doble calzada a la entrada de la ciudad de Buenaventura. Vale la pena agregar que en 1994 se formuló explícitamente la conexión desde el puerto de Buenaventura con Bogotá, proyecto en el cual trabajaron conjuntamente Invias, la Gobernación del Valle del Cauca y el Corpes de Occidente para la realización de los estudios fase III, e iniciar su construcción en el año 1996 (Consejo Regional de Planificación Económica y Social, 1994).

Estas obras en realidad debieron esperar a la década siguiente para iniciarse y aún están en curso, pues el gobierno nacional puso realmente en marcha el proyecto mediante el CONPES 3422 de 2006 que hace del proyecto «sistema de doble calzada del corredor vial Buga-Buenaventura» estratégico para la red de transporte nacional. El proyecto prometía mejorar las condiciones viales,

30. El camino al mar de Cali a Buenaventura ha pasado por múltiples dificultades. La primera carretera al mar sólo se terminó en 1947. Dadas sus condiciones y el terreno en el que fue construida, se reemplazó por la actual carretera, en 1972, menos de 30 años después, con un trazado diferente entre la cordillera y el mar. A pesar de su importancia estratégica se trata de una vía con una condición satisfactoria sólo en último cuarto del siglo pasado y aún en ese momento presentaba deficiencias que comenzaron a corregirse sólo hasta la década de los 90.

generar ahorros en tiempos de viaje y costos de operación y disminuir los niveles de accidentalidad. Este es uno de los principales corredores de exportación por donde circula cerca del 40 % del comercio exterior de Colombia,³¹ razón por la cual se considera una vía de integración que hace parte de los proyectos identificados por la Iniciativa de Integración Regional Suramericana. En este proyecto se priorizó el tramo Loboguerrero-Citronela por un valor aproximado de \$ 321 452 millones y la construcción de la doble calzada en el sector Buga-Loboguerrero (Consejo Nacional de Política Económica y Social, Política de Estado para el Pacífico colombiano, 2007). En 2007, el proyecto de la doble calzada fue incluido en las acciones de la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad, de la Dirección Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación, 2007). Un año más tarde, el Banco de Desarrollo de América Latina -CAF- y el Ministerio de Hacienda firmaron un contrato de crédito por US\$ 74 millones para la construcción de la primera etapa de la doble calzada Buga-Buenaventura.³² La doble calzada Buga-Buenaventura fue incluida, además, dentro del Programa de Corredores Arteriales Complementarios para la Competitividad y se espera que la obra amplíe la capacidad del corredor y mejore el nivel de servicio (Centro Nacional de Productividad y Gobernación del Valle del Cauca, 2010). Estas inversiones y su calidad de estratégico ponen de manifiesto el peso que tiene Buenaventura en la economía de Bogotá que, según datos de la Cámara de Comercio de Buenaventura, desde el 2010, o incluso desde antes es el destino del 60 % de los bienes que ingresan o salen por ese puerto del país (Cámara de Comercio Buenaventura, 2010). Todas estas propuestas son las que hacen que la intensidad de la relación con Buenaventura sea alta como se mostró en la tabla anterior.

A este interés estratégico nacional, hay que sumar el impacto regional que ha tenido la doble calzada con Buga y en menor medida en las mejoras de la vía hacia Cali. Estas intervenciones guardan una especial importancia para la economía regional campesina, ya que como lo muestra el proyecto de la vía Cordillerana de la cordillera occidental, con una longitud de 320 Km, se in-

31. Esta cifra es menor si se consideran las cantidades movilizadas por los puertos especializados en el sector minero ubicados en la costa atlántica, incluyendo este sector Buenaventura exportaría solo el 5 % de la carga total que sale del país e importaría cerca del 10 %.

32. El País, julio 15 de 2008.

terconectarían los poblados de la zona montañosa del departamento del Valle del Cauca. La interconexión de los poblados rurales con las ciudades de Cali, Buga y Buenaventura generaría una alternativa de comunicación para las zonas campesinas, facilitando el tránsito de los productos agrícolas para una mayor dinámica del mercado, el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad al área rural, e incluso para la generación de un circuito turístico de montaña.

El trazado, del cual se han hecho intervenciones parciales, intercomunica algunos municipios mediante los siguientes trazados: Argelia-Versalles, Versalles-El Dovio, El Dovio-Bolívar, Trujillo-Darién; generando así una vía alterna para el caso de taponamiento de las vías de acceso actuales. En su recorrido pasa por las siguientes cabeceras municipales y asentamientos rurales: Argelia-Maracaibo-La Florida-Campoalegre-Versalles-Quebradagrande-El Crucero-El Dovio-Betania-Naranjal-Primavera (en el municipio de Bolívar)-Trujillo-Venecia-Andinópolis-Salónica-Fenicia-Darién, y de este último municipio sale hacia la vía Buga-Buenaventura, de donde continúa hacia Restrepo comunicándose con el municipio de La Cumbre y de este a la llamada Vía al Mar que va de Cali a Buenaventura (Gobernación del Valle del Cauca, 2000, p. 154), constituyéndose en la principal reconfiguración de la malla vial de los tres departamentos de cara a potencializarse con este eje hacia el Pacífico.

La vinculación entre el Valle y el Pacífico se hace sobre corredores consolidados a lo largo del siglo pasado, que han sido presentados además en las propuestas de articulación de los proyectos viales y ferroviarios de occidente, como potenciales para la reducción de costos de transporte y la agilización de los flujos de carga (Corpes de Occidente, 1998). Esto ha llevado a buscar un cambio en el estatus de Buga como nodo en la red de ciudades. La función de Buga como punto nodal de la articulación entre Bogotá y Buenaventura permite diseñar la entrada de operación del puerto seco en el municipio, proyecto en el que se viene trabajando desde mediados de la década del noventa. Dicho puerto seco busca articularse con Buenaventura por su conexión con la Troncal de Occidente, al mismo tiempo que pretende reforzar la descentralización de los trámites de comercio exterior por parte de la DIAN en esa ciudad (Gobernación del Valle del Cauca, 2000).

Las reiteradas intervenciones sobre el trayecto Media Canoa, en Buga, y Loboguerrero fueron discutidas en 2010, dado su objetivo principal de servir a los intereses que se concentran en Bogotá sobre el puerto de Buenaventura.

La discusión señalaba que el centralismo dominante y la baja movilización de los sectores sociales y políticos del Valle estaban relegando el proyecto Mulaló (en el municipio Yumbo)-Loboguerrero, con el cual se buscaba vincular la zona industrial de Cali, Yumbo, Palmira y el norte del Cauca con el puerto, este proyecto es importante para los industriales y empresarios que han sacado provecho de la Ley Páez en el norte del Cauca, pues no tendrían que llevar sus productos hasta Buga, sino que dispondrían de una vía de acceso por Yumbo. La relevancia de Palmira tiene que ver con la consolidación que se ha buscado de zonas francas en ese municipio, y las áreas industriales de Yumbo y de la ley Páez en Santander de Quilichao como zonas industriales de la región, buscando el aprovechamiento de su cercanía geográfica con el puerto (Centro Nacional de Productividad y Gobernación del Valle del Cauca, 2010). Complementario al proceso de mejoramiento de la vía entre Buga y el puerto, se anunciaron avances en la expansión y consolidación del terminal portuario y la puesta en funcionamiento a futuro del Terminal de Contenedores de Buenaventura (TC-BUEN), que para el 2010 ya hacía parte del nodo portuario de Buenaventura.

El otro vínculo de conexión con el Pacífico está en el departamento de Nariño, pero sobre ella no existe un despliegue tan importante como con la que va a Buenaventura. Es la vía a la que se le presta mayor atención en los planes de inversión de este departamento, entre finales de los ochenta y mediados de los noventa, y comunica a Pasto e Ipiales con Tumaco. La intención de comunicar a Pasto con la costa es de vieja data, se inició con la propuesta de una línea férrea cuya construcción duró de 1925 a 1942 y unía el pie de monte de la cordillera con Tumaco, pero en 1951 se levantaron los rieles, y sobre ese trazado se proyectó la carretera, que vino a terminarse a mediados de la década del noventa del siglo pasado.

El gobierno nacional debía invertir, por lo menos, \$ 18 000 millones para los trabajos de rectificación y pavimentación de la vía Pasto-Tumaco en 1989. La obra ya había sido calculada cinco años antes en \$ 5 000 millones, recursos que, con las demoras, la devaluación y las dificultades topográficas fueron insuficientes. En 1990, se había invertido más de \$ 25 000 millones en la construcción de la carretera Tumaco-Pasto. Gracias a esta inversión fue que la carretera se culminó.

Una vez culminada la vía, al menos en su trazado principal, en 1995 el Ministerio de Transporte anunció su compromiso en invertir US\$ 1 000 millones

anuales en el Plan Vial de 1995 destinados a la construcción de nuevas vías que requiere el país para el proceso de internacionalización de la economía, dentro de las que se destacaba como prioritaria la carretera Tumaco-Pasto-Mocoa.³³ Esta vía tiene una longitud de 369 Km, los cuales se proyectaron en el 2007 intervenir en su totalidad, incluyéndola en el programa Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad del CONPES para la región del pacífico (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007). De esta documentación y de la demás consultada se desprende que es la vía de mayor importancia para Nariño en la década pasada, por su cualidad estratégica para la conexión del departamento con el centro del país y la Troncal del Magdalena y hace parte, además, del Corredor Intermodal Belén del Pará en Brasil y Tumaco, cuyo funcionamiento futuro, significaría la salida al océano Pacífico del país con la, por ese entonces, economía más fuerte de Latinoamérica.

En términos generales, sobre la conexión del país por esa vía hacia el Pacífico, si bien es cierto que la vía se encuentra funcionando y está en buen estado, desde hace cerca de veinte años, su impacto sobre el desarrollo económico del departamento y de la costa nariñense no ha sido el esperado. Eso se debe a que además de la vía, se requieren inversiones portuarias importantes, tal como se señalará en el apartado siguiente.

Puertos, vías marítimas y fluviales

El país cuenta con dos puertos sobre el Pacífico. Buenaventura ejerce como el mayor puerto de Colombia, sin incluir los puertos mineros, mientras que el puerto de Tumaco representa uno de los menores del país. Esta disparidad se debe tanto a la posición geográfica del primero, y en especial su importancia histórica para el país y para el Valle del Cauca,³⁴ como las dificultades técnicas

33. Diario del Sur, 10 de septiembre de 1994.

34. En 1820 Simón Bolívar mandó a mover el puerto de Buenaventura de su asentamiento original adentro del río Anchicayá (de hecho, parece no haber tenido un sitio fijo de asentamiento hasta el siglo XVIII), a la isla de Cascajal, su actual ubicación, como medida militar, pues temía una invasión española por mar proveniente del Perú que ingresaría por la Bahía. Este hecho, más el proyecto de creación de un canal en Panamá, le dieron a Buenaventura durante el siglo XIX una importancia de la cual careció Tumaco. Además, siendo Cali una

y la falta de atención en el desarrollo del segundo. Las principales restricciones que ha enfrentado hasta el presente el puerto de Tumaco tienen que ver con la poca profundidad del canal de acceso, la limitada capacidad de las instalaciones y la dificultad en la movilización de carga con el resto del país. En los últimos años de este estudio, la intensificación del conflicto armado interno jugó también un papel importante.

Distintas iniciativas se han propuesto para el puerto de Tumaco, de tal suerte que se integre a la economía de Nariño y del país. Estas propuestas han avanzado poco como se relaciona a continuación.

En 1981 el Ministerio de Agricultura contrató el estudio de «Creación y organización de una empresa de cabotaje en el Litoral pacífico Colombiano», esta propuesta se concretó luego en el Plan de Desarrollo Integral para la Costa Pacífica (PLADEICOP), que retomó desde 1983 la idea de implementar una empresa de transporte marítimo costero y fluvial para la región del pacífico (que tiene su antecedente en 1947 cuando el departamento del Cauca aprobó la Ordenanza No. 15 por la cual se creó la Flota Costanera para el Litoral Pacífico Caucaño). Dentro de esta misma línea de acción se destacan un par de iniciativas para el año 1978 cuando la Cámara de Comercio de Buenaventura, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) y la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca prepararon el anteproyecto para la creación de la «Flota de Transporte Marítimo y Fluvial en el Litoral Pacífico». Estas iniciativas se concretaron en 1988 cuando la CVC, a través del PLADEICOP, y con apoyo del Servicio Naviero de la Armada Nacional se comprometieron a prestar el servicio regular de cabotaje, incluyendo la ruta Buenaventura-Guapi-Tumaco.³⁵ En ese entonces, Buenaventura por su parte habilitó un nuevo muelle de madera para el servicio de cabotaje ubicado en el sector del Piñal, entre la isla de Cascajal y el Continente, en el que se iniciarían operaciones de cargue y descargue de mercancías, y eventualmente de pasajeros.³⁶

ciudad de comerciantes, durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, el puerto se convirtió en vital para sus negocios, aspecto que se vería reforzado por las crecientes exportaciones de café y azúcar a partir de la década del veinte del siglo pasado.

35. El País, Enero 12 de 1988.

36. El País, Mayo 1 de 1988.

Al inicio del lapso considerado en este estudio, además de las anteriores iniciativas, en 1988, Puertos de Colombia, entidad oficial que administraba los puertos de todo el país, propuso la reactivación del Terminal Marítimo de Tumaco y la construcción de un puerto mixto pesquero y comercial en el mar Pacífico con el objetivo de acelerar el desarrollo de la región y mejorar las condiciones de sus habitantes. Junto con estas obras se esperaba además invertir en la infraestructura de servicios públicos, con el fin de aportar al mejoramiento de los sectores sociales y económicos de la ciudad.³⁷ La insatisfacción en el cumplimiento de estas promesas, en particular la integración al sistema de interconexión eléctrica produjo el llamado «Tumacazo» en septiembre de 1988, cuando una protesta cívica de varios días llegó a plantear la separación del municipio de resto del país y su anexión al Ecuador (Oviedo, 2009).

A partir de 1993, con la desaparición de Puertos de Colombia, pero de forma definitiva desde mayo de 1994, la Sociedad Regional Portuaria de Tumaco S.A. se encargó del puerto, con poco éxito, pues su situación permanente ha sido la inactividad, y la comunicación con la capital del departamento se ha visto en numerosas ocasiones interrumpida por causas naturales o por problemas de orden público. Las reiteradas exigencias por el mantenimiento del dragado en el puerto y las demoras en la culminación de la carretera que de Pasto conduce a Tumaco, pero sobre todo las dificultades para garantizar de manera segura la movilidad por esta vía, han impedido la pretensión de cumplir con la denominación como puerto alterno de Buenaventura, como se ha propuesto en diferentes escenarios. La iniciativa de volverlo un puerto pesquero de mediados de los noventa desapareció por el agotamiento de los bancos de camarón y otros productos del mar como el atún, que conllevaron además al cierre de una pequeña industria de enlatados y algunas actividades conexas.

A pesar de que el puerto no logró integrarse a la dinámica de inserción en el comercio internacional por el Pacífico, la importancia del puerto no debe medirse solo por este hecho que, aunque clave, puede ocultar una dinámica de integración regional relevante. Todos los municipios de la costa pacífica nariñense logran comunicarse con la capital del departamento a través de la carretera Tumaco-Pasto, llegando al puerto a través de lanchas provenientes de localidades rurales, tanto de los ríos como de la costa, provenientes de mu-

37. El País, Octubre 1 de 1988.

nicipio de Santa Bárbara, en los límites con Cauca, hasta el municipio vecino de Francisco Pizarro. Los tiempos de recorrido fluvial y marítimo oscilan entre una y cinco horas, para luego recorrer por vía terrestre entre cuatro y seis horas, que es lo que tarda el trayecto entre Tumaco y Pasto. El muelle tiene entonces una actividad local y regional significativa, y sirve de punto de encuentro para comercios pequeños, como centro de abasto de materias primas, alimentos, y otros recursos que salen de allí con origen a los municipios costeros o del pie de monte nariñense, que siendo de población mayoritariamente afrodescendiente no tienen costa sobre el Pacífico. Estos municipios, así como la mayor parte de los municipios de la costa pacífica caucana, dependen para su comunicación de navegación fluvial y marítima, sin que exista, como se ha señalado una infraestructura básica que soporte esa comunicación.

Dado este hecho, de las dificultades de comunicación de la costa pacífica colombiana, se ha buscado contribuir con la integración de los ríos navegables como una plataforma de transporte en la región. En diferentes agendas departamentales y regionales de planeación desde los años noventa permanece la iniciativa de construir una vía de comunicación por medio de una acuapista que conecte algunas instalaciones de esteros entre la bahía de Tumaco y la de Buenaventura, estas iniciativas incluso algunas con cooperación internacional, como el convenio CVC-Holanda, no se han concretado, más allá de pequeñas obras de impacto local, muy importantes para cada poblado pero bajas en interconexión³⁸ (Gobernación del Cauca, 2004) (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007) (Comisión regional de la compatitividad de Nariño, 2010).

La situación del puerto de Buenaventura en la configuración de la red es diferente. Su importancia ya ha sido evidenciada de forma suficiente, sin embargo, ello no ha garantizado que el desarrollo de la ciudad como nodo haya sido proporcional a esa importancia. Como ha sido señalado en diferentes trabajos (por ejemplo Pérez, 2008), a partir de la apertura económica, Buenaventura se ha visto enfrentada a dos dinámicas que generan una tensión que sigue sin resolverse. De un lado su importancia estratégica ha crecido, es un nodo clave en la conexión que requieren muchos actores en materia económica, lo que ha dado como resultado una expansión en sus servicios y condiciones como

38. Sobre el proyecto de la Acuapista ver el capítulo de la red imaginada.

puerto. Este crecimiento, dada la manera como se ha movilizad, no han resuelto los niveles de pobreza en el casco urbano y en la zona rural, además de atraer actores armados, que han incrementado de manera significativa los niveles de violencia, no solo por los problemas derivados de la economía legal del puerto, sino también por la ilegal.

La situación de pobreza en Buenaventura no es nueva, su precariedad aparece reseñada desde finales del siglo XIX; un viajero la caracteriza como «sencillamente una agrupación de chozas infelices edificadas sobre pilotes» (Gartner, 2005). Esta situación cambió levemente con la presencia de migrantes extranjeros que instalaron sus casas de negocios en el puerto, atraídos por la oportunidad que ofrecía al comercio el canal de Panamá. Estos migrantes coparon la escena económica y urbana del puerto hasta mediados del siglo XX (April-Gnisset, 2002), y en su marcha no dejaron inversiones o formas de industrialización que se pudieran sostener en el mediano plazo. Este vacío fue llenado por Puertos de Colombia, en la segunda mitad de la década de los cincuenta, sin que las condiciones generales de la población tuvieran cambios significativos. Un informe del Plan Pacífico de 1992 señaló que el 70 % de la población del municipio es pobre, medida en función de los ingresos por hogar. El censo del 2005 mostró un resultado similar, pues indicó que el 67 % de la población estaba en condiciones de pobreza según el Índice de Pobreza Multidimensional. Un dato importante es que Buenaventura es un centro receptor de población migrante, tanto de otras zonas de la costa pacífica como del interior del país, y la población que podría llamarse raizal es aquella que se instaló en la cabecera del municipio en la segunda mitad del siglo XX.³⁹

En este punto hay que separar dos tipos de infraestructuras de conexión a la red. Por un lado, las de mayor impacto, en el lapso estudiado, son las de transformación de los muelles y la capacidad portuaria instalada, inversiones ligadas a la privatización del manejo del puerto. Por otro lado, están aquellas que posibilitan la integración marítima y fluvial de otras poblaciones ribereñas, mediante la prestación de servicios, o sirviendo de paso entre áreas rurales y el interior del país.

39. La condición de Buenaventura como centro receptor se modificó a partir de los datos del Censo 2005, ver el capítulo sobre migraciones más adelante.

En cuanto a las primeras obras, es preciso señalar que, al comienzo del lapso estudiado, lo mismo que en Tumaco, se consideró la posibilidad de volver a Buenaventura un puerto pesquero. La prensa anunció reiteradamente el inicio de las obras del proyecto y proliferaron los estudios al respecto, sin que estos en la práctica arrancaran. La privatización del manejo del puerto parece que acabó con la posibilidad de desarrollar esta iniciativa, que ofrecía sin duda más opciones para beneficiar al conjunto de la población que el muelle de carga. Una vez puesta en marcha la privatización, predominaron las adecuaciones y ampliaciones de la infraestructura orientadas a movilizar la mayor cantidad de carga posible, tales como el Puerto de Aguadulce, la ampliación del puente del Piñal, la ampliación del oleoducto para la entrada de combustibles, la tecnología adquirida para la carga y descarga de contenedores, lo que ha permitido hablar desde la década pasada de un puerto multipropósito, que sin duda han representado una transformación importante para el puerto, que lo han modernizado y que significan enormes beneficios para la Sociedad Regional Portuaria de Buenaventura.

Esos beneficios no se han extendido al conjunto de la población como ya se indicó. A pesar de que los planes como el PLADEICOP, el Plan Pacífico y las iniciativas emprendidas bajo la administración del expresidente Uribe tuvieron esos propósitos, ninguna de ellas tuvo los impactos deseados (al respecto se puede ver el capítulo sobre la red imaginada). Esta ausencia de las condiciones mínimas para una calidad de vida digna, a su vez afecta las posibilidades de atraer empresas que presionen para una mayor inversión en las condiciones de vida y los planes del Estado de crear un complejo industrial junto al puerto (Banco Mundial, 2007; Departamento de Planeación Nacional, 2006).

Todas estas condiciones de transformación en la infraestructura del puerto hay que ponerlas en el contexto de una carretera que ha estado en construcción y adecuación permanente durante los últimos 25 años. A lo cual hay que adicionar las carencias en el traslado de la carga de las bodegas a los camiones encargados de movilizarla hacia el interior del país. Planeación Nacional calculó en 2006 esa demora en 30 horas en promedio.

Por el otro lado, en términos de la integración regional, la construcción del muelle turístico en 1998 solucionó algunos de los principales problemas de movilidad local, y fortaleció obviamente la actividad turística, sin que esta generara las condiciones de bienestar previstas en los distintos planes estatales

para sectores amplios de la población. La navegación fluvial carece de infraestructuras adecuadas y la movilidad entre el municipio de Buenaventura y las zonas costeras del norte del Cauca y sur del Chocó carece de las condiciones básicas para una adecuada integración fluvial. Evidentemente en la década pasada el turismo en la costa ha aumentado, en especial el llamado de naturaleza, pero su aumento no ha venido acompañado de planes de movilidad fluvial acordes con este crecimiento (Cámara de Comercio de Buenaventura, 2010).

Como una nota final adicional, a propósito de la navegación fluvial. En 1998 se contempló en Cartago el macroproyecto de desarrollo del eje fluvial Cartago-Cali a través del río Cauca, para que acompañara la reactivación del eje férreo Cartago-Cali (Alcaldía de Cartago, 1997). Esta idea fue menos recurrente en el tiempo, y de menor alcance regional que la de la Acupista del Pacífico, pero se repitió con insistencia durante al menos una década. De acuerdo con el ingeniero Gustavo Arias de Greiff, el río Cauca es tan solo semi navegable, pues depende del aumento del caudal durante los meses de invierno, tal como ocurría a comienzos del siglo XX con la navegación a vapor entre estas dos ciudades. Esto indica que su explotación para la navegación requiere una adecuación artificial de los canales, posibles a través de trabajos de rectificación, dragado, limpieza, instalaciones portuarias o de embalses para que el transporte fluvial se fortalezca y sea competitivo (Sanín, 2008).

Vías férreas

En términos de infraestructura de vías de comunicación quizá sea esta la de menor desarrollo en el lapso estudiado, a pesar del reconocimiento permanente de su importancia estratégica, anunciado en proyectos y titulares de prensa.⁴⁰

40. La sucesión de propuestas para el restablecimiento de este servicio se inició en julio de 1988. El Gobierno del departamento del Valle del Cauca, a través del gobernador Ernesto González Caicedo, en el marco del foro regional «El Valle Futuro», planteó que «impulsará ante el gobierno nacional una propuesta para rescatar los ferrocarriles en su jurisdicción, por considerar que es un medio de transporte de suma importancia para el desarrollo integral del Valle del Cauca» (El País, julio 8 de 1988). En el mismo pronunciamiento, indicó que la recuperación de la red férrea incluiría los corredores Cali-Buenaventura, y Cali-Cartago. La idea del gobernador era que gracias a su propuesta el «Valle sea tomado como plan piloto dentro del programa de recuperación de los ferrocarriles que impulsa el gobierno nacional»

Más que obras concretas se han puesto en funcionamiento concesiones de mantenimiento y operación con una inversión baja y un impacto muy pequeño en el conjunto de los planes de integración urbanos.

La principal línea férrea de la región la constituye el antiguo Ferrocarril del Pacífico. Esta se inició en 1878 en Buenaventura y llegó a Cali en 1915, casi 40 años después. A principios de la década siguiente se conectó el Eje Cafetero con el Valle y se buscó por este medio la conexión con el centro del país y Medellín. La importancia de esta red sufrió un duro golpe cuando se suspendió el funcionamiento del servicio de la red férrea, primero con el cierre de la conexión entre Antioquia y el Valle del Cauca, decretada en 1972 por el gobierno de Pastrana Borrero (Poveda, 2005), y luego por el declive del vínculo entre Cali y Buenaventura, prácticamente inexistente hacia 1988, y suspendido plenamente con el cierre de la empresa Ferrocarriles Nacionales. A partir de allí y de manera periódica se hicieron llamados para su nuevo funcionamiento y se trabajó en varios proyectos, que en la práctica nunca se pusieron en marcha.

Para recomponer la situación en que quedaron los ferrocarriles luego de la desaparición de Ferrocarriles de Colombia, se creó la Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferrovías) en 1989. En ese momento, los análisis de saturación de las vías carreteras sugirieron la necesidad de rehabilitar el sistema férreo de la región. Para esto se creó la Sociedad de Transporte Férreo de Occidente, entidad de economía mixta que funcionó hasta 1998.⁴¹ En adelante, Ferrovías inició en todo el país la implementación de un modelo de concesión de carácter integral

y dado que «la época es de los ferrocarriles», el Valle demandaba con apremio el impulso del ferrocarril. No sin dejar de lado, que debe estar acompañado del mejoramiento de la comunicación por carretera con Buenaventura, «pues en ese puerto se mueve la mayor parte de las exportaciones e importaciones colombianas». A los pocos días el mismo diario da cuenta nuevamente del interés del mandatario local en el ferrocarril pues en su discurso de posesión el mandatario «revivió el viejo anhelo vallecaucano de actualizar y rescatar el proyecto Protrans sobre transporte masivo en el Departamento» (El País, 11 de julio de 1988).

41. Este proceso de operación privada tuvo un fuerte rechazo y se hicieron repetidas advertencias sobre la inconveniencia de misma. En septiembre de 1988 se realizó el foro «Presente y futuro de los Ferrocarriles Nacionales» en la ciudad de Cali, en el cual intervino el presidente del sindicato de trabajadores de la División del Pacífico de Ferrocarriles Nacionales, Jair Erazo Galeano, rechazando la medida de reestructuración por vía de la privatización. Uno de sus argumentos se fundamentaba en que la decisión implicaría otorgar un privilegio a los transportadores de carga, descartando la posibilidad de la movilización masiva de pasajeros lo cual resultó cierto (El País, septiembre 18 de 1988).

que comprendía la rehabilitación, conservación, operación y explotación de la infraestructura de transporte férreo de carga de la red nacional. Fue a través de esta figura que se otorgó la red del pacífico en 1998, a la Sociedad Concesionaria de la Red Férrea del Pacífico - Tren de Occidente.⁴² En el lapso estudiado, para este caso se encontraron datos que indicaban que entre 1989 y 2007, se habían rehabilitado 385 kilómetros (casi todos a través de concesionarios privados), 340 de los cuales se encontraban en condiciones de operación durante buena parte de ese lapso y de estos, solo 293 eran operados efectivamente por Tren de Occidente S.A., correspondientes al tramo Buenaventura - La Paila.

Se tuvo previsto que la recuperación del Ferrocarril de Occidente iniciaría con la rehabilitación de la red Pacífico que comunica los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Cauca con el puerto de Buenaventura. Dentro de la red, Cali lograría reestablecer su conexión por vía férrea con Buenaventura y con Cartago, pasando primero por Palmira, Buga y Tuluá.⁴³ Con esta medida se esperaba recobrar el carácter multimodal de la infraestructura de transporte y racionalizar los fletes terrestres de carga (Gobernación del Valle del Cauca, 2000) (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007). Dentro de las obras prioritarias se encontraba la modernización de la vía Buenaventura-Cali-Eje Cafetero-Antioquia, y una vez reactivada esta, se pasaría a adecuar el aumento de velocidad del tramo Cerrito-Cartago.⁴⁴

Los mayores impulsos por rehabilitar el transporte férreo en la región los encabezó el Valle del Cauca a través del tren metropolitano o tren de cercanías del departamento. En 1988 se proponía que la rehabilitación sirviera para constituir un transporte masivo de pasajeros que comunicara los núcleos urbanos del «área metropolitana» Jamundí-Cali, Cali-Yumbo, Jamundí-Yumbo

42. Fue el concesionario que tuvo su explotación por más tiempo en el lapso mencionado.

43. El plan propuesto tendría tres etapas de desarrollo. Una primera de rehabilitación de los «Ferrocarriles [que] demandará inversiones mínimas para satisfacer la demanda de transporte de carga» que sale del Puerto de Buenaventura. La segunda etapa «implantará un servicio ferroviario para el transporte de pasajeros, en el tramo Cali-Palmira, donde se movilizan anualmente unos 8 millones de personas, según estadísticas oficiales» y, la tercera etapa implementaría el transporte de pasajeros para todos los lugares del Departamento del Valle (DNP, 2008).

44. El País, agosto 23 de 1992.

y Cali Palmira.⁴⁵ Más tarde, las iniciativas del Valle del Cauca para la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, aún insistían en la adecuación de infraestructura para el Tren de Cercanías del Valle del Cauca, el cual incluye un recorrido entre Cali-Tuluá-Buga-Palmira-Yumbo-Jamundí-Santander de Quilichao (Gobernación del Valle del Cauca, 2010).⁴⁶

Contrario a los propósitos, hacia el 2010 el balance de la operación de la red férrea indica un estancamiento. El trayecto ferroviario entre Buenaventura y La Felisa (Caldas), de 499 kilómetros, debió terminarse en 2007 y no fue un hecho. En este corredor la Nación ha invertido más de US\$ 140 millones, no estuvo listo en su totalidad para diciembre de 2010 y por tanto tampoco se cumplieron las metas de movilización de carga (Centro Nacional de Productividad y Gobernación del Valle del Cauca, 2010). A pesar del poco avance en términos de ejecuciones de infraestructura, en algunos casos representa el segundo tipo de conexión entre ciudades de la red.

Interconexión eléctrica⁴⁷

La electricidad, dado su papel estratégico, fue en Colombia un sector de propiedad pública regionalizada, al menos hasta mediados de la década de los noventa. A finales de los años ochenta, la cobertura a nivel nacional del servicio era del 95 % en la zona urbana y del 40 % en la rural, siendo el consolidado nacional del 78 % (Fainboim y Rodríguez, 2000). Este consolidado nacional, no permite ver las evidentes diferencias que había y que sigue habiendo entre regiones del país. Así por ejemplo, en la zona rural del pacífico esta escasa cobertura del 40 % nacional, era mucho más precaria a finales de los ochenta y al terminar este estudio, en 2010, todos los municipios de la costa pacífica nariñense, salvo Tumaco, seguían en condiciones muy deficientes de acceso a la energía eléctrica siendo la interconexión en Tumaco todavía inestable, situación

45. El País, marzo 21 de 1988.

46. En el capítulo referido a la red imaginada se analiza la intención del Cauca de habilitar el corredor férreo entre Cali y Popayán, obra que nunca se emprendió.

47. A menos que se indique una fuente diferente, los datos presentados en este apartado provienen del SIEL, Sistema Único de Información Eléctrico Colombiano. Disponible en línea en: www.siel.gov.co/

similar a los tres municipios que hacen parte de la costa caucana, pues en el proyecto de interconexión con Guapi solo se incluyó en el Plan de Desarrollo de 2008.⁴⁸ Aunque la cobertura en el área andina rural era mejor y evolucionó rápidamente en las dos décadas estudiadas en estos dos departamentos, el suministro de energía interconectado no termina de regularizarse.

En la zona rural de la costa pacífica vallecaucana, el acceso a la electrificación tuvo un mejor desarrollo, pues la cobertura alcanzaba en el 2005 cerca del 40 % de la zona rural, aunque el progreso en esa región no fue mucho al final del periodo cuando alcanzó el 46 %, en 2010. En el casco urbano de Buenaventura, luego de la interconexión eléctrica a mediados de los noventa, la cobertura es similar al resto del Valle y alcanza el 95 % en 2010.⁴⁹

Sin embargo, los avances en la cobertura son significativos, pero con diferencias notables considerados en su conjunto cada uno de los departamentos.⁵⁰ La situación más crítica se encuentra en el departamento del Cauca, en donde la cobertura pasó de ser en 1995 del 54 % al 74 % en 2008, datos que muestran que se mantenía aún por debajo del promedio nacional de cobertura que había a finales de los ochenta. Este incremento en la cobertura de la población se puede dimensionar mejor, no tanto en la oferta disponible, que es lo que indica el dato de cobertura, sino en el de usuarios. En el Cauca su número creció significativamente en la década pasada, cuando el número de usuarios

48. Según el documento CONPES 3471 de octubre de 2007 La Tola es el municipio de Nariño con mayor cobertura en ese momento, la tenían en ese entonces el 79 % de los hogares, seguido de Mosquera con una cobertura del 59 %, en los municipios restantes del departamento nariñense la cobertura no supera la mitad de los hogares. En los tres municipios Caucanos el panorama era en López de Micay la cobertura era del 58 %, en Guapi del 48 % y en Timbiquí del 29 %.

49. El mismo documento CONPES 3471 propone la ampliación de la cobertura eléctrica al 90 % del pacífico colombiano, incluyendo Chocó, para el año 2019. Meta que se ve difícil de cumplir hoy en 2016. Ese documento también plantea la necesidad de buscar en las zonas apartadas planes alternativos a los de interconexión eléctrica, planes que al final del lapso estudiado no se habían puesto en marcha. En 2009, Nariño y el Cauca, en especial la costa pacífica, se vieron incluidos como principales beneficiarios del Fondo para la Energización de las Zonas no Interconectadas, FONZI, con recursos por \$ 210 000 millones (Ministerio de Minas y Energía, 2010).

50. Los siguientes datos son de elaboración propia, a partir de las bases de datos disponibles en línea y ofrecidas por el Sistema Único de Información de Servicios Públicos, el Sistema de Información Eléctrico Colombiano y la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

residenciales creció el 170 % entre 2003 y 2010, y el de usuarios para actividades de negocios creció el 64 %. En ese mismo lapso el consumo promedio de energía para diferentes propósitos creció un 34 %, estos crecimientos son altos, pero insuficientes y evidencian un rezago del Cauca en este tema frente a los otros dos departamentos de la región.

En el departamento de Nariño la situación se presentaba levemente mejor en los noventa, en 1995 la cobertura era del 66 % y pasó al 81 %, en 2008. El crecimiento en el número de usuarios fue similar, no obstante, que el aumento en la cobertura, como porcentaje del total de la población, fuese menor. Así, los usuarios residenciales aumentaron entre 2003 y 2010 el 167 % y el aumento en los usuarios comerciales fue del 57 %, en el mismo lapso. El consumo promedio de energía aumentó solo un 23 %, aunque un documento del ICER de Nariño recoge que en 2009 el consumo industrial solo aumentó un 2.2 %, el comercial cayó un 1.6 % y el aumento del residencial fue solo del 1,3 %, lo que sugiere una disminución en la demanda al final del lapso estudiado, ya insinuada en el Plan de Desarrollo Departamental del 2008.

El Valle del Cauca fue el departamento que estaba en mejores condiciones, al final del periodo estudiado pasó de una cobertura en 1995 del 86 % a tener en el 2008 una cobertura un poco superior al 98 %. Dado que el cubrimiento era ya de por sí alto, quizá no fuera de esperar un aumento tan significativo del número de usuarios residenciales, sin embargo, estos crecieron un 149 % entre 2003 y 2010. También se evidencia un cambio importante en el número de usuarios con fines comerciales, estos decrecieron un 6 %, en el mismo lapso. Esto está ligado al menos a dos factores, un cambio en las actividades económicas del departamento (más servicios y menos industria desde finales de la década de los noventa), los programas de autogeneración de energía por parte de algunas empresas, principalmente los ingenios azucareros, que eran grandes consumidores, entre otras. Eso llevó a que el consumo promedio creciera en ese lapso apenas un 8 %. Un informe del Ministerio de Minas mostró que en el Valle el consumo de energía decreció en casi todos los sectores industriales, menos en la fabricación de papel (Ministerio de Minas, 2009).

En materia de interconexión eléctrica estos cambios en la región y en los departamentos fueron posibles por una serie de proyectos, de los que a continuación se señalan los más importantes, que evidencian las vicisitudes y alcances de la electrificación del sur del país.

Para Nariño el aumento en la electrificación comenzó a través de la puesta en funcionamiento de la tercera línea de conducción que se planteó a finales de los años ochenta, lo que ofrecía la oportunidad para impulsar la industria que se esperaba se ampliara en la siguiente década. El periódico *El País* recoge la urgencia de esta línea, pues en una nota del 24 de marzo de 1988 señala que la demanda de energía en este departamento no ha crecido en los últimos diez años ante la incapacidad de proporcionarla con la infraestructura instalada hasta ese momento. Este proceso de ampliación supuso la continuación de la línea Pasto-Tumaco y la interconexión Pasto-Mocoa, esta última mediante el Programa de Electrificación del Bajo Putumayo. Todas estas obras, al menos iniciadas, pero no necesariamente culminadas en los noventa, representaron la posibilidad de conectar alternativas productivas en las ciudades del sur del país a través de la electricidad.⁵¹

La situación de Tumaco siempre fue crítica, dadas las dificultades técnicas y presupuestales para asegurar la interconexión. Sus necesidades de suministro de energía se resolvieron mediante plantas *Diesel*, mientras se llevaba a cabo la interconexión eléctrica con Pasto. En 1981 el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL) realizó un primer estudio de la línea de interconexión eléctrica entre Pasto y Tumaco, contemplando cinco subestaciones que incluía Pasto, Túquerres, Junín, Barbacoas y Bucheli. En 1984 la iniciativa quedó en el olvido cuando entró a operar el PLADECOP, el cual encomendó a la CVC su desarrollo y le entregó a la Corporación la operación de la línea de transmisión. La interconexión eléctrica fue aprobada y se esperaba que entrara en operación entre diciembre de 1992 y principios de 1994, una década después. Mediante el apoyo del BID y ya en el marco del Plan Pacífico, que reemplazó al PLADECOP, se gestionaban los recursos para financiar la interconexión, lo que no ocurrió sino hasta casi una década después. La falta de fluido eléctrico es una de las razones del rezago y aislamiento de la economía del puerto, ya que su flujo fue inestable, porque las plantas *Diesel* no funcionaban sino durante algunas horas en el día, lo que generó grandes pérdidas a productores y habitantes del municipio. La pesca artesanal e industrial en mar abierto, la

51. A través de Nariño también se dio el proceso de interconexión de la red de energía eléctrica con el Ecuador, país al que se comenzó a hablar de exportarle energía desde mediados de la década de los noventa. Ver periódico *El País* 14 de octubre de 1993.

industria del camarón en cautiverio y la extracción de aceite de palma, que requieren de electricidad para la instalación de frigoríficos y plantas industriales se vieron afectadas seriamente, tanto en la calidad de su producción, como en su posibilidad de ser competitivas.⁵² Aunque este no es el único factor que explica ese rezago, no es uno menor a la hora de hacer los balances de la situación del puerto. No hay que olvidar que el ya señalado «Tumacazo» de 1988 tuvo uno de sus principales detonantes en la carencia de energía eléctrica.

Otra iniciativa importante fue el plan de interconexión Popayán-Pasto que, aunque había sido planteado desde 1974, en 1989 no se había realizado. En los años setenta se planteó el debate en torno de la construcción de la hidroeléctrica del río Patía, pero el proyecto encontró dificultades para su impulso por dirigentes del Cauca, ya que «tienen sus propiedades en la zona del Patía». En el gobierno de Turbay Ayala se mencionó que este proyecto no estaba descartado, sino «transitoriamente aplazado», sin que fuese claro por qué la electrificación perjudicaba los intereses de los propietarios de la tierra.⁵³ En 1992, entró en operación la subestación Jamondino en Pasto⁵⁴ y la de San Bernardino en Popayán, pudiendo operar la línea entre ambos y que unió a los departamentos de Cauca y Nariño con 230 Kv en ese momento.⁵⁵ También, a través del Cauca, se buscó la interconexión con el Putumayo. Luego de varios intentos fallidos al final del estudio esta se logró entre Mocoa y San Juan de Villalobos en el Cauca, lo cual es un avance parcial de dicha interconexión.

Como un mecanismo técnico para resolver los posibles problemas de abastecimiento de energía en el Cauca, Centrales Eléctricas del Cauca S.A (CE-DELCA) planeó en 1989 la construcción de un doble circuito de energía con subestaciones de Popayán y Piendamó para que estas entraran en funcionamiento en los casos de falla o falta de fluido eléctrico en la zona rural. El doble circuito de energía tiene una longitud aproximada de 18 Km y representaba un

52. El País, Diciembre 13 de 1988.

53. Diario del Sur, septiembre (S.F.) de 1989.

54. Iniciada desde la administración de Belisario Betancourt, que este calificó como de «injusticia eléctrica con Nariño» (El País 24 de marzo de 1988).

55. Diario del Sur, marzo 21 de 1992.

costo aproximado de \$ 60 millones.⁵⁶ Los proyectos iniciados en ese entonces dieron sus frutos muy lentamente, por ejemplo, en 2008 el Plan de desarrollo Departamental del Cauca consigna que la cobertura en la zona rural es del 65 %, y que ha aumentado un 9 % en lo corrido de esa década, estando muy por debajo de lo esperado que era del 85 % para finales de esta.

El Cauca presenta además una situación complicada en materia de acceso a la energía eléctrica, pues compra a generadoras de energía eléctrica la mayor parte de la que requiere. En 2008, el departamento tenía la propiedad de solo el 17 % de la energía que consumía, debiendo adquirir en el mercado el resto,⁵⁷ lo que afectaba las políticas de equidad y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, pues los precios de compra de la energía impedían ampliar políticas redistributivas.⁵⁸ Es por ello por lo que depende mucho de programas, como el mencionado, para el mejoramiento de la infraestructura eléctrica FONZI. Este priorizó en 2009 la atención a las zonas rurales de Cauca y Nariño, incluida la costa pacífica de estos departamentos. La zona rural andina de Nariño era la principal receptora de recursos de este Fondo con \$ 160 000 millones, la del Cauca recibiría el tercer monto más importante, con cerca de \$ 91 000 millones, cifras muy superiores a las destinadas a otras zonas del país, pues estos departamentos tendrían cerca del 40 % del total de los recursos de ese fondo, que beneficia a otros doce departamentos del país (Ministerio de Minas y Energía, 2010).

En el Valle del Cauca, Cali cumple su función nodal también en la conexión de energía eléctrica, pues sirve de punto de transferencia del sistema interconectado nacional hacia el resto del departamento con la subestación San Marcos al norte de la ciudad, la cual entró en operación en 1995. Este mismo proyecto contemplaba, además, la construcción de la subestación de Cartago con lo cual se abarcaría la zona norte del departamento. Con la instalación

56. El País, octubre 4 de 1989.

57. La memoria del Ministerio de Minas al congreso reporta en 2009 que entre el 20 % y el 30 % de la demanda energía en Cauca y Nariño no pudo ser atendida por causas no programadas en los dos años previos. Este dato contrasta con el del Valle en el cual la demanda no atendida es tan solo del 2 % (Ministerio de Minas y Energía, 2009).

58. Otro factor decisivo para el suministro de energía en el Cauca lo constituyen los atentados contra la infraestructura eléctrica. Este departamento concentró casi el 70 % de estos atentados en la segunda mitad de la década pasada.

de estas dos subestaciones se evacuaría la energía de la línea San Carlos-San Marcos a 500Kv (Departamento Nacional de Planeación s.f.), y que estaba operando antes del 2000.

En el Valle del Cauca, a diferencia de los otros dos departamentos de la región hay tres empresas encargadas de la distribución de energía, una en Cartago, otra en Tuluá y una última en Cali, que atiende respectivamente el norte, centro y sur del departamento. Los buenos indicadores del Valle en el servicio de energía se fueron mejorando significativamente para la zona rural en el lapso estudiado. A comienzos de este se advertía la falta de conexión al sistema eléctrico en zonas rurales de 36 de los 42 municipios del departamento y que requerían una inversión de \$ 162 000 millones en 1988. Sin incluir el municipio de Buenaventura, el más grande del departamento y la región, la electrificación rural en el Valle alcanzó el 94 % en 2010 lo que indica sin duda el avance del programa.

Es importante señalar que, en términos de la infraestructura, en materia de energía, el sur del Valle dependía, antes del proceso agresivo de interconexión en los noventa, de la planta de generación de energía del embalse de Salvajina en el norte del departamento del Cauca.⁵⁹ Su manejo por parte de la CVC, con sede en Cali, era parte del control político que se tenía sobre ese recurso. La privatización de la generación de energía que hacía la CVC, que pasó primero a empresas españolas, luego chilenas y finalmente antioqueñas, supuso una pérdida de este control. Además, las amplias competencias de la CVC se vieron restringidas a mediados de la década pasada, limitando su radio de acción a solo el área administrativa del departamento del Valle del Cauca, lo que hizo que el control ambiental del embalse pasara a la CRC (que también recibió el 25 % de la venta del negocio de la privatización de la parte de energía de la CVC), lo que modificó el panorama de abastecimiento de Cali y el sur del Valle.

El racionamiento experimentado a principios de los noventa incentivó la creación de plantas termo-generadoras en el departamento, pero el proyecto

59. El embalse de Salvajina se proyectó inicialmente como una medida para controlar el caudal del río Cauca, función que todavía cumple, en medio de cuestionamientos ambientales en ese entonces y ahora, muy importantes. La generación de energía a partir del embalse, que era un beneficio asociado, ha ganado una enorme importancia en las dos últimas décadas.

enfrentó una serie de tropiezos, no dio los resultados esperados y su aporte en términos de integración urbana al servicio de energía está por definirse.

En materia energética hay que hacer una breve nota sobre el gas, en particular el servicio domiciliario que en tanto que red de infraestructura tiene un impacto significativo sobre la vida de las personas y su economía. Este servicio ingresó a la región en la década pasada y su cobertura creció rápidamente y de manera casi que exclusiva en el Valle del Cauca. En este departamento en menos de diez años la cobertura del servicio domiciliario de gas llegó al 92 %. En los otros dos departamentos no ha ocurrido lo mismo, la red domiciliaría prácticamente no llegó en el lapso estudiado en este trabajo. En el Cauca solo abarcó tres municipios del norte del Cauca, en donde la cobertura oscilaba entre el 30 % y el 40 % del servicio domiciliario.

Telecomunicaciones

Con relación a las telecomunicaciones hay tres sectores importantes que señalar en materia de conexión a través de infraestructura. El primero es el de la telefonía fija, el segundo el de la telefonía móvil y el tercero es el acceso a la Internet. Los dos últimos eran inexistentes en 1988 y el primero tenía serios problemas de cobertura en la región en ese año.

Como ya es un lugar común afirmarlo, estos sectores se transformaron significativamente en las dos décadas estudiadas, creciendo exponencialmente en todo el país y por supuesto en la región, aunque este crecimiento es diferenciado por departamento. A continuación, se presentan los datos más significativos de la dotación de estas infraestructuras.

Telefonía fija

Según datos del Banco Mundial la densidad de los servicios de telecomunicaciones en Colombia se ha modificado muy rápidamente. Había en el país, en 1975,⁶⁰ tres líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes y en los siguientes diez años se duplicó el número de líneas llegando a seis en 1985. En el lapso

60. Datos tomados del sitio del BM. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/IT.CEL.SETS.P2?locations=CO>

trabajado en este análisis se llegó al punto más alto en 2002, 19 líneas por cada cien habitantes. A partir de allí la densidad comenzó a descender hasta ser quince en el 2010 y con una tendencia a mantener dicho decrecimiento. Se calcula que, para ese año, según el Min Tic, menos de la mitad de los hogares tenía una línea fija. Este escenario de rápido crecimiento y decrecimiento se presentó de manera diferenciada en los tres departamentos y en ello jugó un papel importante la privatización de este servicio, que se dio de manera gradual. Primero, el monopolio estatal se dividió entre operadores regionales y departamentales, que eran también operadores públicos, para luego permitir el ingreso de empresarios privados. Este ingreso de los privados permitió una ampliación del servicio y una baja en los precios, pero no siempre representó mejores condiciones para los usuarios.

La densidad telefónica de líneas fijas en el Cauca fue de 0,2 líneas telefónicas por cada cien habitantes en 1993. En 1998 estas subieron a 10 líneas, para disminuir en 2010 a 6,3. En cuanto al número de líneas instaladas en el Cauca había 105 870 líneas telefónicas en el 2006, su punto más alto, y estas decrecieron en 2010 a tan solo 75 900.⁶¹ En el departamento de Nariño las condiciones de partida fueron mejores, pero no se experimentaron los crecimientos que se dieron en el Cauca. En Nariño había una densidad de 2,4 líneas de telefonía fija en 1993, en 1998 estas líneas aumentaron a tan solo 4,6 por cada cien habitantes, promedio que descendió en 2010 a 4. Sin embargo, el número de líneas telefónicas no cayó tan abruptamente como en el Cauca, pues estas pasaron de ser un poco menos de 100 000 en el 2003 a ser un poco más de 90 000 en 2010.

En el Valle del Cauca el panorama fue distinto. La densidad de la telefonía fija era de 11,7 en 1993 y llegó a ser en 1998 de 26,6 (la más alta del país), aunque por muy poco, pues Antioquia, la segunda, era de 26,3. Esta densidad disminuyó a 15,7 en 2010. Las líneas de telefonía fija, sin embargo, han aumentado debido a otros factores como la presencia importante de centros de atención como los llamados *Callcenter*, los paquetes integrados de Televisión, Internet y telefonía, así las líneas pasaron de 390 000 en 2003 a 970 000 en 2010.

61. Estos datos y los demás que se presentan en este apartado por departamentos, provienen del Sistema Único de Información de Servicios Públicos, disponible en <http://www.sui.gov.co/SUIAuth/portada.jsp?servicioPortada=5>

Los principales proyectos de expansión del sistema de telefonía estuvieron orientados en los departamentos de Cauca y Nariño a cubrir la zona rural. En Nariño hubo una especial preocupación por garantizar la conexión con Ipiales y de conectar telefónicamente al puerto de Tumaco, labor que se dio al mismo tiempo que se avanzaba en la conexión eléctrica y de carreteras. A mediados de los noventa esta conexión estuvo terminada. En 1997 el gobierno nacional, mediante el Plan Pacífico y con apoyo del BID se propuso ampliar la cobertura telefónica a otras zonas en el Pacífico. Esta iniciativa tuvo retrasos y luego con la irrupción de la telefonía móvil se hizo obsoleta.

En general, en el Valle del Cauca, la ampliación se dio sin mayores tropiezos. El vínculo telefónico con Buenaventura existía desde la ampliación de la red de microondas al puerto a principios de los años setenta, lo que mantenía conectado al puerto con el interior del país, así en sectores importantes del casco urbano y en la zona rural ese servicio no estuviera tan extendido o fuese deficiente. Los principales proyectos en el departamento estuvieron ligados a que el norte, que dependía del servicio de telefonía fija de Manizales y Pereira, se independizara de esta sujeción que ocasionaba muchos tropiezos debido a la baja calidad del servicio. En 1988 las quejas de 18 municipios del norte del Valle por esta situación fueron constantes, hasta que a inicios de los noventa Cartago manejó una planta propia que atendió las demandas del norte del Valle y en la práctica se resolvieron la mayor parte de los problemas de desconexión telefónica. También, Cartago se vinculó con Buga y Cali a través de la Empresa Regional de Telecomunicaciones, que al año 2000 contaba con una cobertura en trece asentamientos, a través de una central telefónica matriz en Cali, centrales telefónicas autónomas en Buga, Zarzal, Cartago, Caicedonia y siete concentraciones más al norte del Valle (Gobernación del Valle del Cauca, 2000).

Telefonía móvil

Las cifras anteriores de la telefonía fija contrastan con la velocidad y cobertura de la telefonía celular. Hay que hacer por supuesto una salvedad importante con relación a las cifras, mientras que la telefonía fija supone una sola línea por hogar, la móvil es personalizada y admite múltiples usuarios. En 1995 había en Colombia una línea de teléfono móvil por cada 100 habitantes, según los datos del Banco Mundial. En el año 2000, según esta misma fuente, eran seis líneas, y

en el 2005 dieron un salto enorme y pasaron a ser 51 por cada cien habitantes, para arribar en el 2010 a 96. Lo cual no quiere decir que cada persona tenga un teléfono móvil, pues según el DANE (2016) en 2010 solo tendrían como propio un teléfono móvil cerca del 64 % de los colombianos. Entre quienes no tienen teléfono móvil propio el 70 % tenían acceso a uno, de los cuales el 41 % accedía través de la compra de minutos a vendedores ambulantes en la calle.

En los departamentos de la región el comportamiento de la telefonía móvil fue bastante similar y se diferenció de las disparidades ya presentadas en el apartado sobre las líneas fijas. En el departamento del Cauca, la telefonía móvil tenía 839 000 líneas en 2006, y en 2010 llegaron a 1 160 líneas, una proporción de 88 líneas por cada cien habitantes. La situación en Nariño fue similar, en ese departamento había 1 025 000 líneas que pasaron a ser 1 437 000 en 2010, y en el Valle pasó de 2 800 000 líneas en 2006 a 3 850 000 líneas en 2010, con proporciones muy similares a la de los dos departamentos anteriores y que son muy superiores a la telefonía fija.

Aunque se trata de un elemento importante del desarrollo económico de la región (por su potencial para la consolidación de vínculos entre distintos actores del suroccidente), el carácter privado de la operación de la telefonía móvil deja por fuera este servicio de los planes de desarrollo y las iniciativas de interconexión existentes en la documentación consultada.⁶²

Internet y medios tradicionales

Los proyectos de ingreso y expansión de la cobertura de Internet han sido manejados por el Estado central, pero en un esquema en donde hay competencia entre operadores concesionados, que comenzaron siendo regionales, tanto públicos como privados, y que con posterioridad pasaron a operar en todo el territorio nacional. Son pocos los proyectos que en este ámbito se formularon por cuenta propia los departamentos y municipios de la región. Aunque a partir del año 2008 se nota su presencia en este tipo de documentos, en la práctica es poca la evidencia del avance de estos proyectos como parte de las políticas departamentales o locales.

62. Para la época estudiada no fue posible encontrar datos acerca de las antenas de telefonía celular instaladas.

En el contexto nacional el panorama fue el siguiente. En 1998 había en Colombia un usuario de Internet por cada cien habitantes, según el Banco Mundial, para el año 2000 ese número de usuarios se duplicó, en 2005 se multiplicó casi que por cinco, pues eran once los usuarios por cada cien habitantes, de los cuales solo uno estaba abonado al servicio de banda ancha; al terminar el año 2010, los usuarios ascendían a 50, de los cuales el 70 % lo hacía a través de banda ancha. Según el Min Tic (2010) había conexión de fibra óptica en 200 municipios del país y según el DANE (2016) el 20 % de los hogares en ese año tenían conexión a Internet.

Los datos sobre la región son difíciles de separar por departamento y las estadísticas, para el lapso estudiado, solo se encuentran disponibles para estos tres departamentos en los últimos cinco años de la década pasada. El Min Tic informa que en 2010 la penetración por municipios en los tres departamentos era baja. En el Cauca el 21 % de los municipios tenía acceso a este servicio, en Nariño ese porcentaje era del 23 % y en el Valle del 57 %. A pesar de esos números el crecimiento fue muy rápido, en el Cauca se pasó de 5 500 hogares conectados en el 2006 a 23 000 en 2010. En Nariño el crecimiento fue también muy grande, aunque un poco menor respecto al Cauca, se pasó de 8 000 hogares conectado a 25 000 entre los años mencionados. En el Valle del Cauca el crecimiento también fue importante, más en número que en proporción, pues se pasó de 90 000 hogares con conexión a 268 000 en el mismo lapso.

Donde sí se experimentaron cambios radicales fue en el paso del acceso conmutado al dedicado.⁶³ En el Cauca el internet conmutado pasó de ser del 54 % al 2 % entre 2006 y 2010. En Nariño pasó del 63 % al 1 % y en el Valle del Cauca, pasó del 70 % al 3 %. Lo que evidencia el crecimiento de la red de fibra óptica en la región y las mejoras tecnológicas.

El crecimiento de este servicio tiene una importancia central en los aspectos políticos, económicos y empresariales de la región. Sin embargo, son escasas las cifras disponibles para hablar de los incrementos o nuevos emprendimientos asociados a la llegada de esta tecnología. Por ejemplo, en el aumento de cajeros electrónicos, en el tipo de transacciones entre empresas, con sus clientes y

63. Por internet conmutado se entiende aquel que requiere una llamada telefónica previa para establecer la conexión. El dedicado supone la conexión inmediata y disponible en el computador conectado.

proveedores, en la entrada de mercancías, o de las propuestas de gobierno en línea, de las campañas políticas y otros usos de las redes sociales, etc. Esos datos permitirían dimensionar adecuadamente las transformaciones experimentadas en la economía regional.

Con relación a la radio y la televisión, es importante mencionar la puesta en marcha del canal regional Telepacífico con sede en Cali. El canal inició sus operaciones en 1988, pero con una cobertura limitada, que creció muy poco, hasta que diez años después abarcó los cuatro departamentos de la región pacífico. La construcción de las repetidoras que permitieron la expansión de la señal fue una inversión importante del gobierno nacional. El canal ha sido criticado por ser en realidad un canal de Cali y que, con excepciones, en especial la información noticiosa y algunos documentales, ha tenido poco cubrimiento regional.

Con la expansión de la televisión por cable, esta inversión perdió parte de su funcionalidad, pues ya para el 2010 más de la mitad de los hogares de la región contaban con televisión por algún sistema de pago.

En cuanto a la radio, esta había hecho presencia tanto a través de emisoras nacionales como locales desde mediados de siglo, pero es a final de los ochenta cuando a través de los enlaces por microondas proporcionados por Telecom que se produce la integración radial para amplias zonas de los departamentos, especialmente en Nariño y Cauca, pues la zona del pacífico vallecaucano tenía servicio de microondas desde antes, como se indicó más arriba. A principios de los noventa, por ejemplo, Radio Mira en Tumaco se enlaza con las cadenas nacionales, primero con Caracol y luego con Todelar, y al poco tiempo RCN abre una emisora en este puerto. Existe también desde finales de los noventa una red de emisoras conectadas para pueblos indígenas, hay siete emisoras en el Cauca y cinco en Nariño enlazadas, y que funcionan con apoyo del Ministerio de Comunicaciones (Sánchez y Rodríguez, 2001).

Conclusiones

En este capítulo se han detallado las obras de infraestructura que ofrecieron una parte muy significativa del soporte físico de la red de ciudades del suroccidente. Es un recuento que da cuenta con algún nivel de detalle de esta infraestructura por dos razones básicas, de un lado, ofrece la base adecuada para sacar las con-

clusiones que a continuación se presentan, por el otro, al hacer la revisión de la documentación existente sobre la región, no se encontró un documento que permitiera un panorama, por muy general que fuera, sobre la misma, estuviese o no centrado en el tema de las infraestructuras que permiten la conexión urbana. En este sentido el capítulo más que resolver el tema del desarrollo de las infraestructuras en el siglo XX en el suroccidente, abre la posibilidad para seguir profundizando.

Ese recuento permite evidenciar, como se dijo a lo largo del texto, que estas infraestructuras, más que impulsos novedosos en materia económica o social, fueron un intento de puesta al día con el rezago que tenía, y que aun tienen varias áreas de la región, en materia de presencia del Estado a través de dichas infraestructuras. Como se señaló, siguiendo la literatura en torno a la infraestructura, esta es una evidencia de la capacidad del Estado de realizar una parte de los derechos de la población, de su presencia y capacidad institucional, las falencias evidenciadas muestran que el Estado ha cumplido solo parcialmente esta tarea. El capítulo redundante en esta falencia, no solo al evidenciar el volumen de proyectos inconclusos, diseñados y ejecutados parcialmente, o simplemente esbozados, sino que su misma organización, al adoptar las categorías más convencionales de infraestructura, muestra que no hay grandes novedades que reportar.

El capítulo evidencia entonces las dificultades en los diferentes niveles territoriales del Estado para alcanzar una modernización adecuada, que sirva de apoyo al sector productivo del país y como medio para asegurar, mediante la infraestructura, la realización de los derechos de sus ciudadanos. El nivel de detalle alcanzado permite precisar y consecuentemente disponer de mejores insumos para superar estas falencias. La infraestructura no solo no ha cumplido su meta de bienestar, sino que tal y como se ha ejecutado no ha ni siquiera cumplido las metas que se propuso el Estado al invertir en ella, dos ejemplos ayudan a evidenciarlo. Las carreteras, sin duda el tipo de infraestructura al que más tiempo y recursos se destinaron ha ampliado la brecha entre el Valle del Cauca y los otros dos departamentos del suroccidente. La integración terrestre con Buenaventura ha estado más enfocada en Bogotá y la red regional y departamental sigue presentando falencias importantes, salvo en el Valle, que hacen que sea difícil alcanzar la competitividad o la integración con los mercados internacionales que sirvieron de justificación para las inversiones mencionadas. Lo mismo ocurre con el sector portuario, que sigue sin ser el

motor dinamizador del Pacífico. La orientación hacia muelles de contenedores ha traído pocos beneficios a las poblaciones costeras y en especial a las dos ciudades en donde están dichos muelles. Las alternativas consideradas, como los muelles pesqueros se dejaron de lado, su impacto en la economía del país quizá hubiese sido menor, pero probablemente hubiesen sido más significativos para el bienestar de estas ciudades y de la región en su conjunto.

La anterior afirmación admite sin duda matices diferenciados por tipos de infraestructura y por zonas. En campos como los de la energía eléctrica los avances son significativos, aunque se esté lejos de la cobertura universal. Al argumento anterior podría añadirse que rezagos tan importantes, como los que tenía la región durante casi todo el siglo XX, son difíciles de superar en poco más de 20 años. Sin embargo, queda pendiente el balance financiero. Probablemente un estudio con mayores datos y con un foco distinto muestre que con los montos invertidos pudo haberse hecho más y mejor de lo que se llevó a cabo. El hecho de que algunos proyectos se mantuviesen en las agendas durante casi toda la segunda mitad del siglo pasado y la primera década de este, arrancando casi que, desde cero en cada ocasión, a pesar de las inversiones y obras previamente ya hechas, son una señal evidente de que hubo en muchos casos mala planeación, ineficiencias varias y seguramente manejos inadecuados de los recursos públicos, para decirlo con todo el eufemismo posible.

Siguiendo el trabajo de Fleischman (2012) es posible entonces señalar que, sin resolver todos los retos de la cobertura en infraestructura tradicional, y del énfasis para el desarrollo de infraestructuras regionales, impulsado por los organismos multilaterales, las conexiones urbanas en los 14 centros urbanos más poblados del suroccidente mantienen deudas importantes en esta materia, que se superponen a las nuevas demandas, de las llamadas por él infraestructuras del conocimiento, cuyo acelerado despegue, en especial ligado a la presencia creciente del Internet, para el 2010 carecía de planes concretos a partir de los cuales encararla.

Referencias

- Alonso, Julio y Lotero, Ana María. (2008) 10 años de la Ley Páez. Cali. Universidad Icesi.
- Benavides, et. al., 2011. Financiación de infraestructura y el desarrollo urbano. Bogotá. Fedesarrollo.
- Cámara de Comercio Buenaventura, 2010. Perspectiva del sector comercio en el periodo enero septiembre de 2010. Buenaventura.
- Molina y Moreno (2001) Red colombiana de ciudades. En Ciudad y región en Colombia. Alfonso, Oscar (ed). Bogotá. Universidad Externado.
- Pachón, Alvaro y Ramírez, María Teresa (2006) La infraestructura del transporte en Colombia durante el siglo XX. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Proyectos de Infraestructura S.A PISA. 2006. Informe a la Junta Directiva.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2004). Documento Conpes 3303. Estrategias para apoyar el desarrollo integral del departamento de Nariño. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2007). Documento Conpes 3461. Acciones y estrategias para impulsar el desarrollo sostenible del departamento del Cauca. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2007). Documento Conpes 3491. Política de Estado para el Pacífico colombiano. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Política de Estado para el Pacífico colombiano. (2007). Documento Conpes 3491. Bogotá.
- Consejo Regional de Planificación Económica y Social. (1994). Región de planificación del Occidente colombiano.
- Corpes de Occidente. (1998). El Occidente Colombiano, la región del futuro. Colombia: Impresión Gráfica Buda. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007)
- Gobernación de Nariño, 2008. Presentación Plan General de Desarrollo. Pasto.
- Gobernación del Cauca, 2004. Plan de Desarrollo. Popayán
- Sanín, J. A. (2008). Historia del transporte y la infraestructura en Colombia (1492-2007). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

- Poveda, Gabriel. 2005. Historia económica de Colombia en el siglo XX. Medellín. Universidad Pontificia Bolivariana.
- Gobernación del Valle del Cauca, 2010. Iniciativas del Valle del Cauca para el Plan Nacional de Desarrollo. Cali.
- Alcaldía de Cartago. (1997). Plan Municipal de Desarrollo 1998-2000. Cartago.
- Aprile-Gnisset, Jacques. (2002). Génesis de Buenaventura: memorias de Cascajal, Cali, Universidad del Pacífico.
- Banco Mundial. 2004. Reforming infrastructure: privatization, regulation, and competition. Washington.
- Banco Mundial. 2007. Colombia: Contribuciones para Políticas de Competitividad Sub-Regional. Washington.
- Bowker, Geoffrey C., Karen Baker, Florence Millerand, and David Ribes. 2010. Toward Information Infrastructure Studies: Ways of Knowing in a Networked Environment. En J. Hunsinger et al. (eds.) International Handbook of Internet Research. Springer Science+Business Media. B.V.
- Bowker, G. C. 1994. Science on the run: Information management and industrial geophysics at schlumberger, 1920-1940. Cambridge. MIT Press.
- Brand, Peter y Prada, Fernando (2003). La invención de futuros urbanos. Medellín. Universidad Nacional sede Medellín.
- Cárdenas, Mauricio., et. al. La contribución de la infraestructura a la actividad económica en Colombia 1950-1994. Banco de la República. Revista ESPE, No. 28. 1994. p. 139-188
- Centro Nacional de Productividad y Gobernación del Valle del Cauca. (2010). Diagnóstico del estado del arte de las dimensiones del desarrollo sostenible en el Valle del Cauca. Cali.
- Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. «Informe sectorial de telecomunicaciones 2004», Bogotá, febrero de 2005. Disponible en: http://www.crt.gov.co/documentos/biblioteca/Informe_semestral_2004.PDF.
- Comisión regional de la competitividad de Nariño. (2010). Plan regional de competitividad de Nariño 2010-2032.
- Coutard, Olivier and Ruthford, Jonathan. New infrastructure configurations and urban transitions. International roundtable workshop, Autun (France), 17-20 July 2012.

- DANE. 2016. Indicadores Básicos de Tenencia y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación. Bogotá.
- Goel, Deepika. Impact of Infrastructure on Productivity: Case of Indian Registered Manufacturing. Shri Ram College of Commerce. Working Paper No. 106. July, 2002 Centre for Development Economics.
- Departamento Nacional de Planeación Colombia. Presidencia de la República. «Infraestructura colombiana en el largo plazo: Una perspectiva tecnológica para la competitividad». Estudio realizado por la Universidad de los Andes para el DNP. Bogotá, 1997.
- Departamento Nacional de Planeación Colombia. Presidencia de la República. «Evaluación económica y revisión técnica desde el punto de vista del tráfico, capacidad, operación y nivel de servicio de la red vial nacional». Estudio realizado por la unión temporal Económica Consultores-SAIP para el DNP. Bogotá, 2003.
- Departamento Nacional de Planeación Colombia. Presidencia de la República. Visión Colombia Segundo Centenario: 2019. Generar una Infraestructura adecuada para el desarrollo. Bogotá. 2006
- Departamento Nacional de Planeación Colombia. Presidencia de la República. (s.f.). Valle: Inversión del gobierno nacional 1990-1994. Bogotá.
- Domínguez, Juan Carlos. (2011) Megaproyectos, infraestructura y los límites de la democracia delegativa. Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública Vol. 4 Núm. 7 Ene.-Jun. 2011.
- Dupuy, Gabriel. (2008). Urban Networks-Network Urbanism. Amsterdam. Techne Press.
- Fainboim Yaker, Israel y Rodríguez Carlos. 2000. El desarrollo de la infraestructura en Colombia en la década de los noventa. CEPAL. Serie Reformas Económicas. # 51.
- Frischmann, Brett. (2012). Infrastructure. New York. Oxford University Press.
- Gärtner, Álvaro. (2005). «Un puerto contra la voluntad del destino», SPRB (Editor) en Buenaventura Ciudad - Puerto. Cali. Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura.
- Gobernación del Valle del Cauca. (2000). El Valle del Cauca. Hacia la construcción de un modelo de ordenamiento territorial para el norte del departamento. Cali: Imprenta Departamental del Valle del Cauca.

- Gouëset, Vincent. Bogotá : nacimiento de una metrópoli: la originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX. Bogotá : Tercer Mundo Editores, 1998
- Gouëset, Vincent., et al. 2007. Expansión de la red urbana (1951-1993). En Dureau, Françoise, et. al. Ciudades y sociedades en mutación, lecturas cruzadas de Colombia. Santafé de Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Informe sobre el desarrollo Mundial 1994. Infraestructura y Desarrollo. Banco Mundial. 1994
- INVIAS. 2011. Volumen de Transito 2010-2011. Serie histórica y composición del tránsito promedio diario semanal. Bogotá. Ministerio de Transporte.
- Journal of Infrastructure Systems. Sue McNeil, (editor in chief).
- Meijers, Evert. 2006. The notion of complementarity in urban networks: definition, value, measurement and development. Response paper (Topic II: How can polycentricity of territorial development improve functional integration?) presented at the 10th UNECE Conference on Urban and Regional Research. Bratislava.
- Ministerio de Minas y Energía. 2009. Memoria al Congreso de la república. Bogotá.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Boletines trimestrales disponibles desde 2001. Consultados en <http://colombiatic.mintic.gov.co/602/w3-propertyvalue-715.html>
- Oviedo, Ricardo. 2009. Relatos, revueltas y desventuras de la gente entintada del pacífico sur. Pasto. Universidad de Nariño.
- Palacios, Marco. 1998. Entre la legitimidad y la violencia. Bogotá. Editorial Norma.
- Pérez V., Gerson Javier. (2008). « Historia, geografía y puerto como determinantes de la situación social de Buenaventura», en Vilorio de la Hoz, Joaquín. Economías del pacífico colombiano. Banco de la República. Cartagena.
- PNUD 2011. Los afrocolombianos frente a los objetivos de desarrollo del milenio. Bogotá. Naciones Unidas.
- Precedo, Andrés. 2002. La ciudad en el territorio: nuevas redes, nuevas realidades. En Lorenzo López, Carlos E. Relea, José Somoza (coords.) actas del VI Coloquio de Geografía Urbana. La ciudad: nuevos procesos, nuevas respuestas. León, Universidad de León.

- Salazar, José. 2012. Fortalecimiento del sistema de ciudades. Instrumentos de planificación. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.
- Sánchez, José Fernando y Rodríguez, Enrique. 2001. Consumo cultural, entretenimiento y ciudad en Buenaventura y Tumaco. Tesis de maestría. Universidad del Valle.
- Star, Susan y Ruhleder, Karen. Steps toward an Ecology of Infrastructure. *Information Systems Research*. Vol. 7, No. 1, March 1996
- Torrizi, Jean Piero. (2009). Public infrastructure definition, classification and measurement issues. *Journal of Economics, Management, and Financial Markets*. Vol. 4. Issue 3.
- Universidad del Cauca. (1990). Plan vial del Departamento del Cauca. Popayán.
- Westlund, Hans. State and Market Forces in Swedish Infrastructure. *Scandinavian Journal of History*. 23 (1-2). 1998. p. 65-88
- World Bank. Colombia: Recent Economic Developments in Infrastructure (REDI). Balancing Social and Productive Needs for Infrastructure. Washington. 2004.
- Zimmerman, Rae. *Social Implications of Infrastructure Network Interactions*. New York. Routledge. 2005
- Zimmerman, Rae. Critical infrastructure and interdependence. In *Homeland Security Handbook*. New York. McGraw-Hill. 2006. p. 523-545

02

Movimientos migratorios recientes en la red de municipios (1988-1993 y 2000-2005)

Leidy Diana Vargas Ortíz

Universidad Icesi | leidyvor@gmail.com

Jenny Padilla-Cabrera

Universidad Icesi | jennypadillacabrera@gmail.com

Las ciudades inmersas en un espacio regional mantienen relaciones de diversa naturaleza, que están soportadas por el intercambio permanente de personas, bienes y conocimiento (ideas, valores, etc.). Sin duda, las ciudades no pueden existir de manera aislada y esta interdependencia hace que establezcan relaciones que las vinculan y facilitan su desenvolvimiento, tanto en su interior, como dentro del espacio regional del que hacen parte.

Hace ya décadas que los estudiosos de la ciudad percibieron la importancia de las relaciones entre ciudades para la evolución, no sólo de las diversas urbes, sino de conjuntos socioespaciales más amplios como las regiones o los estados. Las ciudades no pueden estudiarse aisladamente en la medida en que son elementos espaciales en la organización regional o nacional de la economía, la sociedad y la política (Del Pino Artacho, 2001, pág. 192).

Un sistema regional está conformado por ciudades con diferentes características, lo cual hace que tengan un rol dentro de la organización regional. Dentro de los aspectos que las pueden diferenciar están los bienes y servicios que ofrecen, el nivel de especialización o diversificación económica, el tamaño de su mercado, su localización estratégica dentro del territorio para el desarrollo de cierto tipo de actividades, su cercanía a vías o infraestructura importantes, su conectividad y fácil acceso, el capital humano con que cuenta e incluso del estatus político-administrativo que ostente en el ámbito nacional. Esto hace que se instauren relaciones de interdependencia entre las ciudades, conformando redes.

Esta nueva forma de relacionarse implica que la inserción de las ciudades en redes no va a depender de la cantidad de funciones que concentre o del tamaño de su población, sino del papel que pueda jugar dentro de sistema territorial o global al cual se logre articular, ya sea por su especialización o por posibilitar que a través de ella circulen los flujos que interesan a la red. De tal modo que el funcionamiento de la red va a estar mediado no solo por la ciudad en sí misma, sino que «la ciudad “es” en función de la calidad y cantidad de las relaciones que se establezcan entre ella y el resto de los nodos de las redes de ciudades» (Precedo Ledo, 2003, pág. 16).

Las indagaciones realizadas sobre cómo se han abordado los estudios de redes de ciudades, condujeron hacia los planteamientos hechos por Boix (2003), quien clasifica los métodos frecuentemente utilizados en indirectos y directos; los primeros suponen las relaciones a partir de la observación de los atributos

o funciones de las ciudades acercándose bajo el supuesto del cumplimiento de la teoría del lugar central;¹ los segundos se basan en la verificación de la existencia de la relación entre municipios A y B a través de un flujo, que evidencia explícitamente la relación. Uno de los flujos que permite no solo verificar la existencia de la relación entre los municipios que configuran la red, sino la intensidad de sus vínculos es el de la población. Estos serán objeto de análisis del presente capítulo.

Indiscutiblemente, los movimientos de la población develan las pautas de interacción socioespacial en el territorio. Dentro de las diferentes modalidades en que ocurre el movimiento de la población, se estudia la migración reciente. Este flujo da cuenta de las dinámicas migratorias de corto plazo –cinco años–, que acompañaron los diferentes hechos ocurridos en el suroccidente del país durante los años de estudio de esta investigación. Es por esto que, la mirada a la migración reciente busca en primera instancia, conocer la dirección que siguen los flujos migratorios y la magnitud de los mismos, para luego dar cuenta de la red que se configura a partir de estos movimientos de la población. En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), realiza los censos de población y estos constituyen la principal fuente de información de los movimientos migratorios en el país. La estructura de las preguntas básicas para captar la información permanece en los diferentes censos, lo que otorga ventajas en términos de su comparación.

Para abarcar el periodo de interés (1988-2010) se trabajó con los censos de población de los años 1993 y 2005. Aprovechando la reciente posibilidad de procesar los micro datos censales, se llegó a un nivel más desagregado de análisis espacial, como el municipal. Se construyeron entonces matrices de migración origen-destino, que recogen los flujos migratorios entre los años 1988-1993 y 2000-2005.

Otro aspecto relacionado con el movimiento de la población es el desplazamiento forzado, que ha impactado a la región de manera considerable, incidien-

1. Esta teoría, propuesta por el geógrafo alemán Walter Christaller hacia 1930, plantea la existencia en una región de centros urbanos de diferentes jerarquías, cada uno con un área de cobertura o de influencia (zona rural o espacio entre centros urbanos), dada por el número de funciones y su nivel de especialización; el centro de mayor jerarquía tiene entonces las funciones propias de su nivel y todas las funciones de los centros de nivel inferior, el área de influencia adopta forma hexagonal.

do en la reconfiguración de los procesos de poblamiento. Sin embargo, dado que su abordaje implica un marco de interpretación distinto al de las migraciones voluntarias y que desborda el alcance del presente documento, se presenta un apéndice que si bien no constituye un estudio sistemático del fenómeno, si representa un aporte importante a la temática en el suroccidente colombiano, ya que logra recopilar y evidenciar cómo los hechos violentos impulsaron el movimiento de la población, cuya principal fuente de información es la basta revisión documental de prensa.

La red de ciudades del suroccidente colombiano que hace parte de este estudio se caracteriza, entre otras cosas, por la heterogeneidad en términos del tamaño de la población. De acuerdo con esta y su evolución, siguiendo la información censal de los años 1985, 1993 y 2005, se delinear unos rasgos que aportan unas puntadas iniciales hacia la comprensión de las lógicas de interacción territorial. En consonancia con lo anterior, el primer rasgo a destacar es que esta red es predominantemente urbana,² es decir, la tasa de urbanización de 9 de los 14 municipios que la integran está por encima del 67 %, a este grupo pertenecen todos los municipios del Valle del Cauca, las capitales departamentales del Cauca y Nariño e Ipiales. Adicionalmente, municipios como Tumaco y Santander de Quilichao vienen en tránsito lento hacia la urbanización. También hacen parte municipios que son predominantemente rurales como Túquerres, Bordo-Patía y Piendamó (ver Tabla 1).

En segundo lugar, más que un rasgo, se quiere destacar los momentos y los ritmos de crecimiento de la población total que difieren entre los municipios. Sin dar cuenta de la complejidad que encierra este proceso, se observan municipios con altas tasas de crecimiento –por encima del 2,9 %– en el periodo 1985-1993, como Santander de Quilichao, Popayán, Tuluá, y Cali. Estas tasas son similares a las de la denominada «explosión demográfica» ocurrida en el país en la década de 1960, sin embargo, esta dinámica de crecimiento se debilita en el periodo 1993-2005, con una caída considerable –1,3 %– y en el caso de Santander de Quilichao con decrecimiento. Por otra parte, hay municipios que presentan un ritmo de crecimiento alto entre 1993-2005 en relación con el periodo anterior,

2. El dato aquí presentado es tomado de la información de cabecera del censo, que es lo que de acuerdo con la información censal recopilada en el país se aproxima a la población concentrada en los centros poblados de cada municipio y se asimila a la población urbana.

como Ipiales, Tumaco, Piendamó y Buenaventura –por encima del 2,4 %–. Municipios como Pasto, Palmira, Buga y Cartago tienen un crecimiento sostenido en el tiempo, y finalmente se destaca el crecimiento de El Bordo-Patía entre 1993-2005 con relación al periodo anterior (ver Tabla 1 y Figura 1).

Tabla 01

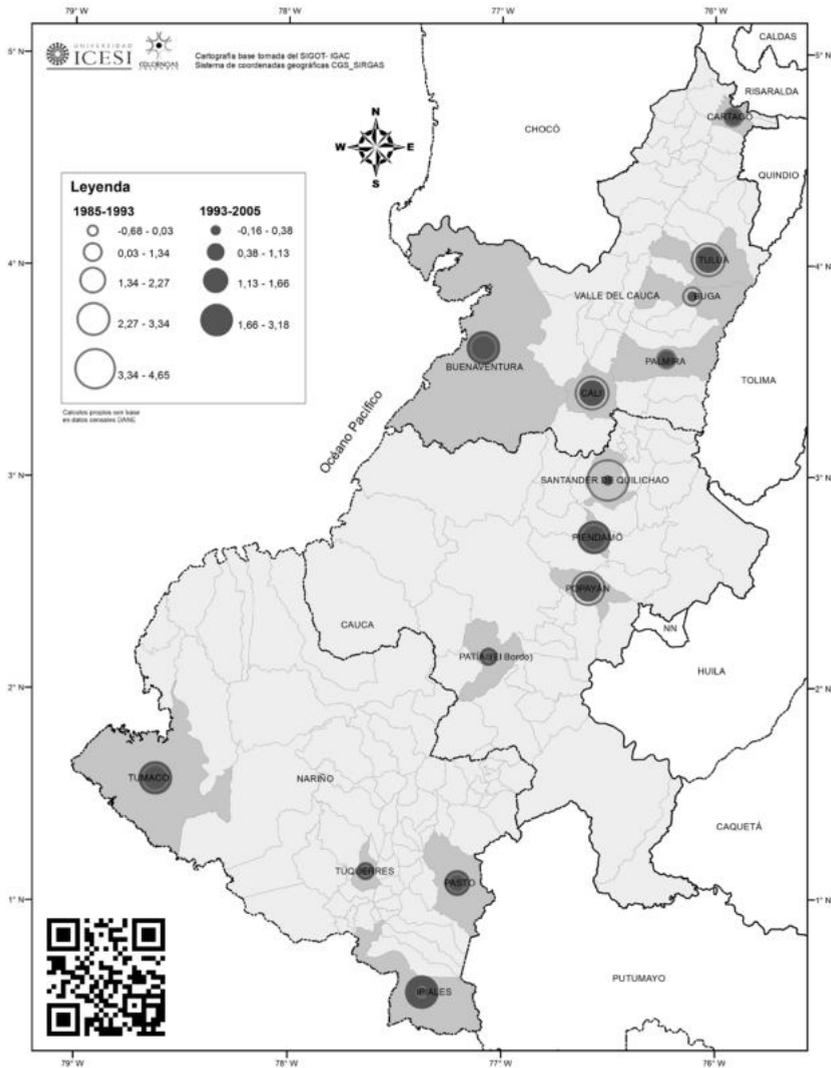
Tasas de crecimiento y urbanización 1985, 1993 y 2005

Municipio	Total		Cabecera		Resto		Tasa de urbanización (%)		
	1985-1993	1993-2005	1985-1993	1993-2005	1985-1993	1993-2005	1985	1993	2005
Buenaventura	1,77	2,46	1,79	2,90	1,66	-0,48	84,35	84,49	89,09
Cali	2,95	1,38	2,93	1,41	4,07	-0,14	98,10	97,92	98,27
Cartago	0,73	0,82	0,85	0,98	-1,89	-4,10	94,94	95,90	97,73
G de Buga	0,67	0,38	0,66	0,43	0,72	0,09	85,02	84,95	85,46
Ipiales	-0,07	3,18	2,04	1,88	-5,99	6,92	67,34	79,67	68,15
Palmira	1,08	1,09	1,07	1,05	1,15	1,27	80,73	80,62	80,21
Pasto	1,34	1,67	2,03	1,49	-1,65	2,50	78,95	83,44	81,71
Bordo-Patía	0,03	1,14	0,73	1,49	-0,31	0,95	31,89	33,72	35,18
Piendamó	1,97	2,57	0,12	2,19	3,20	2,79	43,01	37,11	35,45
Popayán	3,34	1,46	2,66	1,80	7,99	-0,70	89,39	84,62	88,14
San Andrés de Tumaco	2,27	2,57	2,19	3,09	2,36	2,01	50,05	49,71	52,94
Santander de Quilichao	4,65	-0,16	3,43	2,30	5,44	-2,07	41,16	37,31	50,14
Tuluá	3,02	1,51	2,75	2,06	4,21	-1,21	82,26	80,51	85,94
Túquerres	-0,68	0,68	1,21	1,77	-1,58	0,03	29,83	34,71	39,60

Fuente: Elaboración propia (2016) a partir de microdatos censales DANE de 1985, 1993 y 2005.

Figura 01

Mapa de Tasas de crecimiento poblacional total intercensal 1985-1993 y 2000-2005



 Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/tuxCF>

Fuente: Elaboración propia (2016) a partir de datos censales DANE de 1985, 1993 y 2005.

El último rasgo tiene que ver con que es una red relativamente equilibrada en términos territoriales, como resultado de tener municipios de tamaños poblacionales disímiles (al año 2005) –un centro urbano grande (Cali), seis intermedios (Buenaventura, Palmira, Tuluá, Cartago, Pasto y Popayán), tres medianos (Buga, Tumaco e Ipiales), dos pequeños (Santander de Quilichao y Túquerres) y dos centros rurales (Piendamó y Patía)–, lo que favorece la disponibilidad en el territorio de bienes y servicios a diferentes escalas y niveles. Este equilibrio se relativiza al observar que en el Valle del Cauca se concentran la mayoría de los centros urbanos de mayor jerarquía, en relación con lo que sucede en los departamentos de Cauca y Nariño (ver Figura 2).

Es una red estable, con pocas variaciones en el tiempo en términos de relevos en la posición que ocupan los centros urbanos. Es así como, de los tres centros rurales existentes en el año 1985 (Bordo-Patía, Piendamó y Túquerres), Túquerres asciende a la categoría de pequeño en el año 2005; por su parte, de los dos centros pequeños que había en 1985, (Santander de Quilichao y San Andrés de Tumaco), San Andrés de Tumaco ascendió a la categoría de mediano en el año 1993, sumándose a los dos centros medianos que había en 1985, Buga e Ipiales.

Tabla 02

Evolución de los 14 centros urbanos en estudio (población cabecera)

Categoría de centro urbano	Número de habitantes	Cantidad 1985	Cantidad 1993	Cantidad 2005
Centro rural	< 15.000	3	3	2
Centro pequeño	≥ 15.000 y 50.000	2	1	2
Centro mediano	≥ 50.000 y 100.000	2	3	3
Centro intermedio	≥ 100.000 y 1.000.000	6	6	6
Centro grande	> 1.000.000	1	1	1

Fuente: Elaboración propia (2016) con base en datos censales DANE de 1985, 1993 y 2005.

Los anteriores rasgos, junto con otros aspectos abordados en los capítulos de infraestructura y mercados, definen unas pautas de interacción de la red de ciudades del suroccidente colombiano, configurando un espacio regional con fuertes lazos culturales, económicos y sociales.

La movilidad de la población en el territorio y las redes de municipios

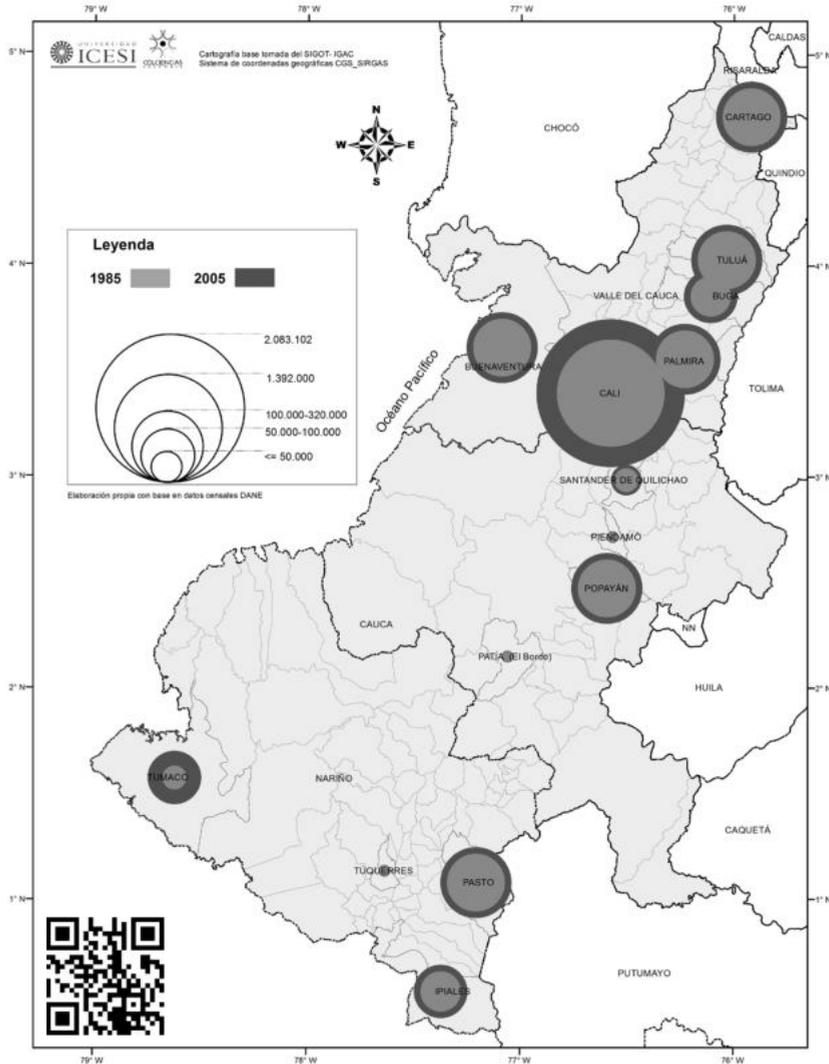
Los movimientos espaciales de la población en un territorio son impulsados por procesos de distinta naturaleza y están estrechamente relacionados con las características de la población (ciclo vital) y con la disposición diferenciada en el territorio de condiciones favorables para el desarrollo de la vida. Así, la búsqueda de espacios adecuados para el desarrollo de actividades laborales, educativas, recreativas, comerciales y empresariales; la facilidad de acceder a bienes y servicios sociales, y las posibilidades de mejorar los ingresos y la calidad de vida en general, llevan a la población a realizar movimientos a través del territorio, generando relaciones y dinámicas de cambio permanente en términos sociales, económicos, demográficos, culturales, político-administrativos, entre otras, de gran interés para investigadores de diversas disciplinas.

No está dentro de los objetivos de este capítulo entrar en profundizaciones teóricas, pero es importante señalar, dado los múltiples aspectos que se pueden abordar a partir de la movilidad de la población y la amplitud de sus implicaciones, que esta se puede categorizar o clasificar teniendo en cuenta su alcance espacial (geopolítica o cruce de límites político-administrativas) y su temporalidad (duración de la estancia), en movimientos pendulares (*commuting*), movimientos temporales-periódicos y movimientos definitivos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2008).

Los movimientos pendulares «son aquellos en los que la movilidad de la población no involucra cambio de la residencia habitual, independientemente si durante los movimientos se cruzan, o no, límites político-administrativos» (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2008, pág. 8). Esta movilidad está relacionada con el desarrollo de actividades cotidianas que implican el desplazamiento diario desde el lugar de residencia hacia los lugares de estudio, trabajo y de acceso a servicios en general (salud, institucionales,

Figura 02

Mapa de Población de las cabeceras municipales años 1985 y 2005



Fuente: Elaboración propia (2016) con base en datos censales DANE de 1985 y 2005.

etc.). En términos de las dinámicas territoriales regionales, estos movimientos se asocian con una organización jerarquizada, con la existencia de ciudades dormitorio que gravitan alrededor de una ciudad principal, la cual tiene una mayor complejidad y diversidad de actividades económicas, institucionales y de servicios; o ciudades con menor grado de especialización que se complementan con las anteriores.

Los movimientos temporales, periódicos o no definitivos son los que «se hacen a través de límites geográficos (rural-urbano-rural, intermunicipales, interdepartamentales, e incluso, internacionales), involucrando cambios de residencia habitual, pero cuya estancia es tan sólo por un período determinado de tiempo. Como ilustración está la población vinculada laboralmente a la recolección de cosechas como el café a nivel nacional y la recolección de frutas en países como España» (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2008, pág. 8).

Finalmente, los movimientos definitivos son aquellos «en los cuales hay un cambio de la residencia habitual de forma indefinida, en esta categoría se encuentran movimientos que no involucran el traspaso de límites político-administrativos y los que sí» (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2008, pág. 8). Los primeros tienen que ver con el cambio de residencia dentro de una unidad administrativa; por ejemplo, dentro de una ciudad serían los movimientos intraurbanos. Los segundos son los movimientos migratorios, que pueden ser internos cuando se dan entre las divisiones administrativas al interior de un país, o internacionales cuando se pasa la frontera nacional.

Si bien las migraciones se abordan desde diferentes perspectivas y enfoques, se puede decir que hay un cierto acuerdo en que estas implican un movimiento de la población en el tiempo y en el espacio, y que tienen un carácter de permanencia o de establecimiento de la población en el lugar de destino. La migración debe significar «un cambio de residencia suficientemente estable y largo como para que pueda clasificarse como migración, de lo contrario estaríamos en presencia de una simple movilidad espacial» (Castro, 2012, pág. 10). Adicional a la distancia y el tiempo, Martínez (2001) señala un elemento subjetivo clave a la hora de pensar en la migración más allá del desplazamiento, y es que esta implica la ruptura de los patrones cotidianos y los vínculos sociales anteriores.

En el contexto de violencia colombiano, la búsqueda de seguridad y la protección de la integridad y la vida, constituyen un aspecto relevante en la deter-

minación de la movilidad de la población, fenómeno que se queda por fuera de los análisis tradicionales de las migraciones, ya que en estas se consideran una serie de motivaciones que tienen un carácter voluntario por parte de los migrantes; es por esto que con el fin de dar visibilidad a su carácter de forzado, esta movilidad ha sido ampliamente abordada en el país como desplazamiento forzado por causas del conflicto armado.

De los movimientos de población presentados anteriormente, este capítulo se centra en el estudio las migraciones internas, y dado que el interés es conocer las interacciones de la población comprendidas entre años 1988 y 2010, se trabaja específicamente las migraciones recientes³ que posibilitan conocer los flujos migratorios en un periodo de tiempo más corto. Este tipo de migraciones se indagan a través de la pregunta por el lugar de residencia cinco años antes del año en que se aplica del censo. El acceso a la información de los micro datos censales abrió nuevas posibilidades frente al nivel de desagregación espacial, lo que permitió procesar la pregunta ¿en dónde vivía hace 5 años? para los años 1993 y 2005, indagando por el municipio de residencia. Con esta información fue posible construir las matrices de migración origen-destino 1988-1993 y 2000-2005 entre los catorce municipios. Estas matrices constituyen un aporte de especial importancia en esta investigación a los estudios de migración en el suroccidente del país, al aportar información a nivel municipal.

El fenómeno migratorio encierra en sí mismo una complejidad de hechos interrelacionados, brindando un amplio espectro de temáticas de estudio; estos pueden ir desde la indagación por las causas y/o motivaciones, individuales o de tipo coyuntural, que llevan a las poblaciones a migrar; los mecanismos de selección de los lugares de llegada y sus procesos de adaptación e inserción; hasta la evaluación del impacto que generan estos flujos migratorios tanto en los territorio de salida, como en los de llegada, entre muchos otros.

En términos del estudio de las dinámicas socioespaciales de escala regional, estos flujos migratorios evidencian patrones de interacción entre las diferentes ciudades, que dan cuenta, por un lado, de la forma en que la población se mueve en el territorio, es decir, desde y hacia donde se dirigen los flujos y su

3. El otro tipo de flujo migratorio por el que se indaga en los censos poblacionales es la denominada «migración toda la vida», que pregunta por el lugar de nacimiento de la persona censada.

magnitud, lo cual expresa la intensidad de los vínculos, y por otro lado permite una aproximación a algunas respuestas sobre cuál es el rol que desempeñan las diferentes ciudades en las dinámicas de la migración, ya sea como expulsores o atractores de la población, dando forma a una red de relaciones específica.

Algunas perspectivas teóricas y abordajes empíricos desde un enfoque macro de las migraciones y que ponen el énfasis en los flujos entre unidades espaciales (intermunicipales, interdepartamentales o interregionales) plantean que las desigualdades o desequilibrios territoriales son un factor determinante de la migración interregional. El estudio pionero de Ravestein (1885) sobre «las leyes de la migración» es útil en este sentido. Referente obligado y punto de partida en toda revisión bibliográfica sobre migraciones, conserva su validez, no obstante, las limitaciones explicativas que puede tener para ciertas dinámicas contemporáneas. Aquí se destacan algunas de sus consideraciones analíticas, con base en el texto de Arango (1985):

1. La principal causa de las migraciones son las disparidades económicas, y el móvil económico predomina entre los motivos de las migraciones.
2. La mayor parte de las migraciones son de corta distancia (...).
3. «Los migrantes que se desplazan a largas distancias generalmente van con preferencia a uno de los grandes centros del comercio o de la industria».
4. Las migraciones se producen escalonadamente.
5. «Los nativos de las ciudades tienen menos propensión a emigrar que los de las zonas rurales del país».
6. Las grandes ciudades crecen más por inmigración que por incremento vegetativo.
7. Las migraciones más importantes son las que van de las áreas rurales a los grandes centros del comercio y de la industria.
8. Las migraciones tienden a aumentar con el desarrollo económico y con el progreso de la tecnología y del transporte (Arango, 1985).

Aroca (2004), a partir de un estudio empírico sobre la migración interregional en Chile en 1987-2002, evalúa la probabilidad de migrar de los trabajadores con base en variables de mercado laboral, la distancia entre las regiones y algunas características como el tamaño de la población en las regiones de origen y

destino, el nivel de urbanización en las regiones de origen y la posición relativa respecto al centro del país. El trabajo concluye que:

Elementos como expectativas de ingreso, demanda y oferta de trabajo, diferenciales de salarios y oportunidades de empleo interregionales, entre otros, son determinantes en la decisión de migrar. Sin embargo, del estudio empírico aplicado a Chile surge un conjunto de otros factores, relacionados indirectamente con aquellas variables que inciden directamente en el mercado del trabajo y que son tanto o más importantes que las señales del mercado. Es decir, existe una inercia asociada a la disponibilidad de bienes públicos, a la urbanización de las regiones, así como a su localización geográfica, que promueve la migración hacia aquellas más pobladas y más centrales, en desmedro de las menos pobladas o situadas en la periferia del país (Aroca, 2004, págs. 141-142).

Lo anterior muestra que los movimientos de la población están fuertemente determinados por las características de los lugares de origen y destino, asociadas a la existencia o carencia de bienes, servicios y amenidades. Estos aspectos son abordados desde el enfoque de factores *push-pull*, que de acuerdo con Martínez (2001) «se trata de los factores que empujan (*push*) a alguien a abandonar un área, y los factores que atraen (*pull*) a alguien a un destino particular. Con el uso de este enfoque se tiende a enfatizar el predominio de factores negativos en los lugares de origen y de factores de atracción en los lugares de destino como si se tratara de consideraciones aisladas. En la realidad la decisión de migrar resulta de la interdependencia de los dos tipos de factores y de su apreciación relativa por parte del migrante, en la que intervienen también los “obstáculos intermedios” como el coste del desplazamiento, las diferencias entre los dos extremos del movimiento y la inercia de mantener la residencia actual (Clark, 1986)» (Martínez, 2001, pág. 41). Esto se puede complementar con otros factores como son la información disponible por parte del migrante y la existencia de redes de apoyo (familiares o conocidos), que resulta siendo un factor clave para definir la elección del lugar de llegada del migrante.

Otro elemento relevante en la migración interregional, aunque ha ido perdiendo importancia debido a la reducción de los costos y el avance de la infraestructura de transporte, es la distancia, entendida no solamente como una medida euclidiana, sino en términos de las conexiones existentes o no entre las unidades espaciales, posibles tanto por la infraestructura (vial, férrea,

fluvial, aérea), como por la facilidad de moverse a través de ellas (servicio y rutas de transporte). Así,

En la lógica de los actores, la «distancia» que gobierna la decisión migratoria es pluridimensional: Integra tanto la evaluación de los obstáculos naturales y los riesgos inherentes al viaje, como la del diferencial (entre los lugares de partida y de destino) de oportunidades de acceso a educación y salud, lo mismo que al empleo, e incluso la evaluación del capital social y cultural que se deja y el que se espera encontrar en el lugar de destino (Barbary, Dureau, & Hoffmann, 2007, pág. 103).

Por último, otro factor considerado relevante en la migración interregional, y que aparece producto de las entrevistas realizadas en esta investigación, es el factor cultural. En este aspecto, la afinidad o similitud entre los contextos cultural y natural de origen con los de destino son elementos que se deberían considerar para análisis de los factores migratorios internos.

Pautas generales de interacción socioespacial de las migraciones internas en Colombia

La migración interna ha sido un motor clave en los procesos de cambio experimentados en las ciudades colombianas desde finales de 1930, junto con otros como la urbanización y la transición demográfica. Estos han impulsado transformaciones importantes en la estructura sociodemográfica tanto en los lugares de llegada de los migrantes, como los de salida. De acuerdo con Rodríguez Vignoli (2011) el efecto responde fundamentalmente a la magnitud y, sobre todo, a la selectividad de los flujos migratorios.

Y es que la magnitud de las migraciones internas en el país fue tal, que entre 1938 y 1964 la población urbana se triplicó y pasó del 29 % al 52 %, de acuerdo con Aprile-Gnisset (1992) producto de una relación directa entre el despoblamiento rural y la concentración de la población en las ciudades. Así, las migraciones campo-ciudad que caracterizaron este periodo fueron determinantes en el crecimiento de las ciudades. Según Gouëset y Merclier (2007), entre 1951 y 1964 el 37 % del crecimiento urbano era atribuible a la inmigración; Méndez (1980) citado por Banguero (1985) estimó que entre el periodo 1951-1964 migraron del campo a la ciudad aproximadamente 2 438

152 personas, lo que daría un flujo anual promedio de 187 550 migrantes, mientras que entre 1964-1973 se estimó el flujo total de migrantes en 2 426 575, para un promedio anual de 269 619 migrantes. Martínez (2001) da cuenta de la magnitud del fenómeno migratorio a partir del estudio de la población de no nativos en el año 1973 a nivel departamental, encontrando que el 20.5 % de los colombianos vivía en un departamento distinto al que había nacido.

A partir de 1973, el aporte de las migraciones al crecimiento de las ciudades se reduce, debido a la disminución del flujo campo-ciudad y al aumento del crecimiento vegetativo, esto debido al aporte de población fundamentalmente joven y femenina de la primera oleada de migración.

Las cifras sobre el periodo más reciente (1988-1993) confirman que los flujos migratorios han perdido su importancia relativa en el curso de los últimos años, en ciudades que aparecen cada vez menos como «ciudades de migrantes», sobre todo en el centro de las aglomeraciones. El saldo migratorio 1988-1993 no representa más que el 6 % de la población de los municipios centrales, e incluso el 21 % de la de las periferias en fuerte crecimiento (Gouëset & Mesclier, 2007, pág. 74).

Los datos que arroja el estudio de Martínez (2001) sobre los no nativos en el año 1993 muestran que el 21,8 % de la población vivía en un departamento distinto al de nacimiento; en relación con 1973 presenta poca variación; es importante tener en cuenta que este dato está afectado por los periodos precedentes.

Además de la magnitud de los flujos, es importante ver la trayectoria o la dirección que ha seguido la población entre las diferentes unidades del territorio. La direccionalidad pone de manifiesto que la migración interna en Colombia sigue algunos de los comportamientos señalados por los trabajos teóricos y empíricos presentados anteriormente; así, las ciudades son los polos de concentración de la población migrante y su capacidad de atracción está directamente relacionada con su tamaño o la posición que ocupa dentro del sistema de ciudades. Las migraciones de corta distancia caracterizaron las primeras oleadas de migración campo-ciudad. Después de 1973, los flujos ciudad-ciudad predominaron, dando lugar a migraciones de largo alcance. Es importante señalar que ambos tipos están estrechamente relacionados con las características de los migrantes, como la edad y el nivel educativo. Finalmente, las disparidades o desigualdades territoriales son uno de los principales motores que definen los lugares de expulsión y atracción de la población.

Otro factor clave que en el contexto colombiano no se puede desconocer es el fenómeno de la violencia, que ha provocado el desplazamiento de la población. De acuerdo con estimaciones de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, entre 1985 y 2013 se han desplazado 5 921 924 personas para proteger su vida e integridad y la de sus familias (Nuñez & Hurtado, s.f.). Este mismo trabajo señala que Colombia es el segundo país con mayor número de desplazados internos después de Siria. Este proceso se suele abordar de manera independiente de las migraciones, fundamentalmente por que la principal fuente de información de estas últimas son los censos de población y estos no preguntan a los migrantes cuáles son las causas de su movilidad; y por otro lado, en la recopilación de información que hacen las diferentes instituciones que tratan el problema del desplazamiento, el énfasis está puesto en otros aspectos más relacionados con atención y restitución de derechos, que con reconocerlo dentro de las migraciones. Lo que se puede evidenciar en relación con el desplazamiento forzado, como una forma de movilidad de la población particular de Colombia en el contexto latinoamericano, es que son las ciudades los principales focos de concentración de esta población. El anteriormente citado documento muestra que, entre 1996 y 2011 el 76 % de la población que huyó de sus lugares de residencia habitual, salió de entornos rurales a entornos urbanos.

En tal sentido, «entre 1951 y 1973, la emigración rural estaba ampliamente polarizada hacia las más grandes ciudades del país (...). Fueron sobre todo las capitales más pobladas de los departamentos las que se beneficiaron de este proceso, en particular [...] Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla absorbieron el 40 % de los flujos migratorios del país» (Gouëset & Mesclier, 2007, pág. 62).

Martínez (2001) señala como rasgo distintivo de las migraciones ocasionadas hasta el año 1973 su concentración en unos pocos lugares de recepción en el país. Tras observar los datos sobre migración de toda la vida para 1973 –proporción de no nativos a nivel departamental–, llama la atención el cambio de esta tendencia, con la diversificación de focos receptores de población, ya no exclusivamente en departamentos con grandes ciudades. De ese modo, sobresalen departamentos como Meta (49,2 %), Arauca (45,1 %), Caquetá (43,6 %), Vaupés (41,5 %), Putumayo (45,1 %), San Andrés (39,6 %) y Cesar (33,4 %), todos estos de acuerdo Martínez (2001) destino de antiguas corrientes de colonización, promovidas en algunos casos por el Estado con el propósito de

ampliar la frontera agrícola, el desarrollo de actividades extractivas o promover procesos de poblamiento del territorio.

Bogotá sigue siendo un destino importante (48,6 %), pero departamentos como Quindío (36,8 %) y Risaralda (34,5 %) se ubicaron por encima del Valle del Cauca (29,3 %) y el Atlántico (26.1 %). Por otro lado, es de resaltar la baja concentración en Antioquia (7,9 %), siendo que en la literatura se destaca a Medellín como un polo de atracción de importancia regional.

Concomitante con la reducción de los flujos campo-ciudad a partir de 1973, se reduce su aporte al crecimiento de las ciudades y aparecen otros polos de atracción de la población en las ciudades intermedias, que alcanzaron tasas anuales de migración neta superiores al 4 % entre 1973 y 1985. «Junto a la emigración rural de corta distancia, comenzaban a desarrollarse migraciones de origen urbano de larga distancia que funcionaba según el modelo clásico de selectividad de la migración, siendo la de larga distancia más calificada que la corta» (Gouëset & Mesclier, 2007, pág. 69).

Los datos del censo de 1993 muestran una tendencia a la desconcentración de la migración, así como en la intensidad y la dirección de los flujos. Bogotá se consolida como el polarizador de las migraciones interurbanas a nivel nacional, mientras se diversifican los destinos de las migraciones (Gouëset & Mesclier, 2007). Las grandes ciudades dejan de concentrar los flujos migratorios, apareciendo otros centros intermedios, favorecidos por su cercanía a las primeras y los crecientes procesos de metropolización.

Esta diversificación en los flujos está estrechamente ligada con la consolidación del proceso de urbanización y modernización del país, que con todo y las críticas que esto pueda suscitar, ha concentrado en las ciudades los esfuerzos de inversión y mejoramiento de la calidad de vida de la población; lo cual ha aumentado la brecha con los espacios rurales.

En los procesos mencionados anteriormente, las ciudades intermedias empiezan a jugar un papel importante dentro de la red urbana nacional, y particularmente en la del suroccidente, ya que quitan algo de presión sobre las ciudades grandes, en términos de la llegada de personas, y además facilitan y acercan a la población de la región los bienes y servicios urbanos. Y esto es relevante para entender los movimientos de la población.

Lo anterior se puede ilustrar mejor al explorar el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas de los municipios de los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca para los años 1993 y 2005, en donde se observa que aquellos que tienen los niveles más bajos de insatisfacción de la población son, por un lado, los más urbanos y por otro las ciudades intermedias y Cali (ver Figura 3). Buenaventura es la excepción de lo anteriormente señalado, que alcanza solo al 50 % de la población y que no mejora entre los dos años.

Otro índice construido más recientemente y que sirve para ver cómo las ciudades concentran cada vez más la oferta de bienes y servicios sociales, es el Índice de Condiciones de Vida disponible a nivel municipal para el año 2005, en el que, diferenciando entre lo urbano y lo rural, se observan variaciones importantes. Por un lado, los municipios del Valle del Cauca tienen índices altos tanto en la población urbana como en la rural. Por su parte, Popayán y Pasto alcanzan los niveles más altos en la zona urbana, pero en la rural es levemente inferior; las diferencias más marcadas entre lo urbano y lo rural están en Buenaventura, Ipiales, Piendamó y Santander de Quilichao, Por último, Tumaco que presenta los niveles más bajos tanto en la zona urbana como en la rural (ver Figura 4).

Migración reciente en el suroccidente colombiano, 1988-1993 y 2000-2005

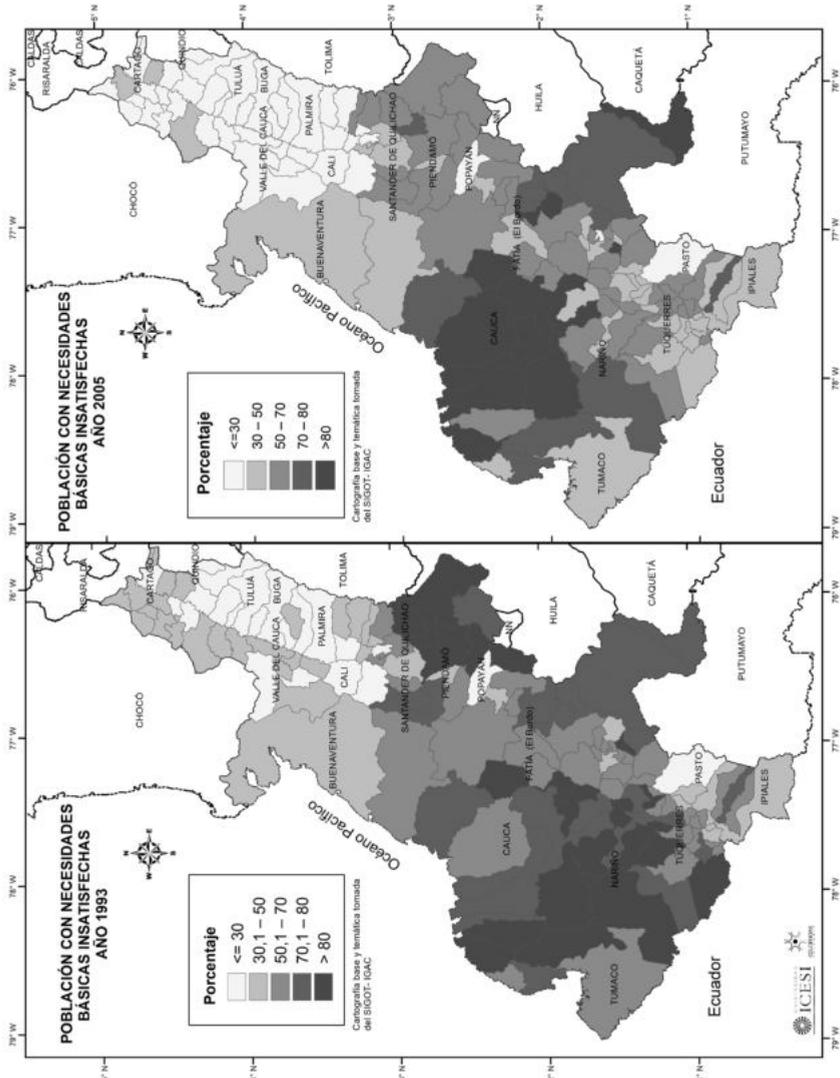
La movilidad de la población: los flujos migratorios

Para dar cuenta de la red generada por los flujos migratorios recientes, como ya se mencionó, se procesó la pregunta ¿hace 5 años en dónde vivía?, para cada uno de los municipios. La población migrante es, entonces, aquella que reportó que vivía en un municipio diferente al lugar de residencia habitual en el momento en el que fue censado (año 1993 y 2005). A partir de esta información se generaron las matrices de flujos de origen y destino 1988-1993 y 2000-2005.

Esta red migratoria está conformada a partir del intercambio de la población entre los municipios de Cali, Palmira, Buga, Buenaventura, Cartago, Tuluá, Santander de Quilichao, Piendamó, Popayán, El Bordo, Pasto, Ipiales, Túque-

Figura 03

Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el Suroccidente 1993 y 2005

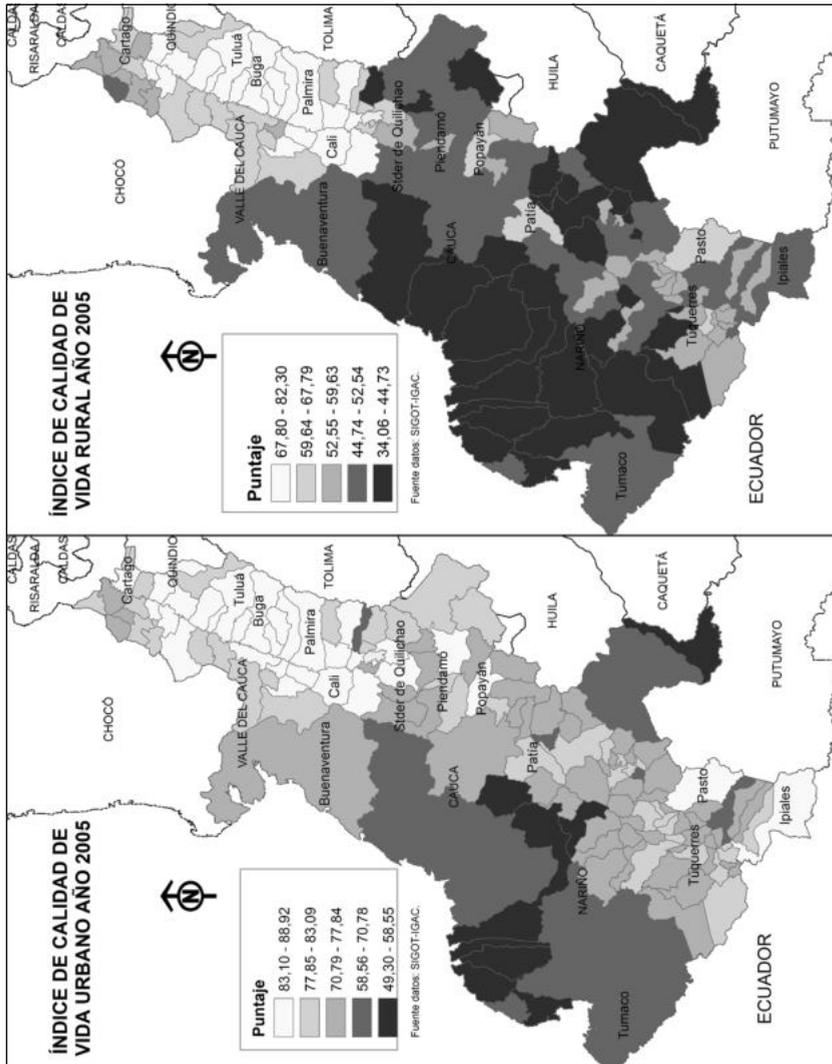


Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/cnvDE>

Fuente: Elaboración propia (2016) a partir de datos del SIGOT.

Figura 04

Mapa de Índice de Condiciones de Vida (ICV) urbano y rural en el Suroccidente 2005



Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/aLLPT>

Fuente: Elaboración propia (2016) a partir de datos del SIGOT.

rres y Tumaco, la cual es vista como un sistema cerrado; es decir, el intercambio se restringe a estos municipios.

Respecto a la dinámica migratoria del suroccidente colombiano en el periodo estudiado, se observa una reducción del 52 % de los flujos migratorios, lo que concuerda con las dinámicas presentadas en el país a partir de la década de 1990. Entre los años 1988-1993 migraron en total 103 918 personas frente a 50 142 que lo hicieron entre 2000-2005, caída que se da por la disminución tanto en los flujos de inmigrantes como en los de emigrantes (ver Tablas 4 y 5, y Figuras 6 y 7). La migración bruta de cada municipio entre un periodo censal y el otro evidencia esta reducción (ver Tabla 3).

El municipio de Cali movilizó el 39 % y el 36 % de la población en los respectivos periodos censales, situación que lo ubica como el nodo más dinámico tanto del flujo de inmigrantes como de emigrantes. Sin embargo, se destaca una fuerte caída del flujo de inmigrantes (68 %) hacia este municipio, el cual pasó de 56 445 a 18 198 personas (ver tablas 4 y 5). Por su parte, la migración neta, que resulta de la diferencia entre los inmigrantes y los emigrantes, muestra que, si bien este balance es positivo, hay una reducción considerable del aporte migratorio reciente al crecimiento de la población de la ciudad, ya que pasó de 32 412 a 152 personas, (ver Tabla 3). Lo anterior confirma la tendencia a la desconcentración de los flujos migratorios de las ciudades principales, propio del actual proceso de metropolización o de concentración en las ciudades intermedias circundantes al núcleo principal. Muestra de esto, es el municipio de Palmira que tiene saldo migratorio positivo en ambos periodos, pero que para 2000-2005 tiene un incremento importante en la migración neta (4.699 personas), en contraste con lo que sucede con Cali (ver Tabla 3 y Figura 5).

Para el periodo 1988-1993, once de los catorce municipios analizados presentaron saldo migratorio negativo (migración neta); es decir, la salida superó la llegada de población, estos en orden ascendente fueron Buenaventura, Tumaco, Popayán, Buga, Cartago, Bordo, Túquerres, Ipiales, Pasto, Tuluá y Piendamó (ver Tabla 3).

En el periodo 2000-2005, Buenaventura sigue encabezando los municipios con saldo migratorio negativo, sin embargo, la situación más crítica la tiene Ipiales. Otros municipios como Pasto, Piendamó, Túquerres, Tumaco, Bordo y Cartago siguen con saldo negativo, pero las cifras se reducen considerablemente (ver Tabla 3 y Figura 5). Los municipios que logran revertir este saldo

migratorio negativo fueron Tuluá, con un incremento considerable, reduciendo el flujo de salida de población; así como Buga y Popayán.

En cuanto a los flujos de inmigrantes y emigrantes los municipios que reducen drásticamente la llegada de población son Ipiales (71 %), Cali (68 %), Buga (58 %) y Santander de Quilichao (50 %). Por su parte los municipios que reducen fuertemente la salida de población son Tumaco (79 %), Buga (79 %), Bordo (71 %), Cartago (69 %), Palmira (63 %), Túquerres (61 %), Tuluá (60 %), Piendamó (59 %) y Santander de Quilichao (55 %) (ver Figuras 6 y 7).

Tabla 03

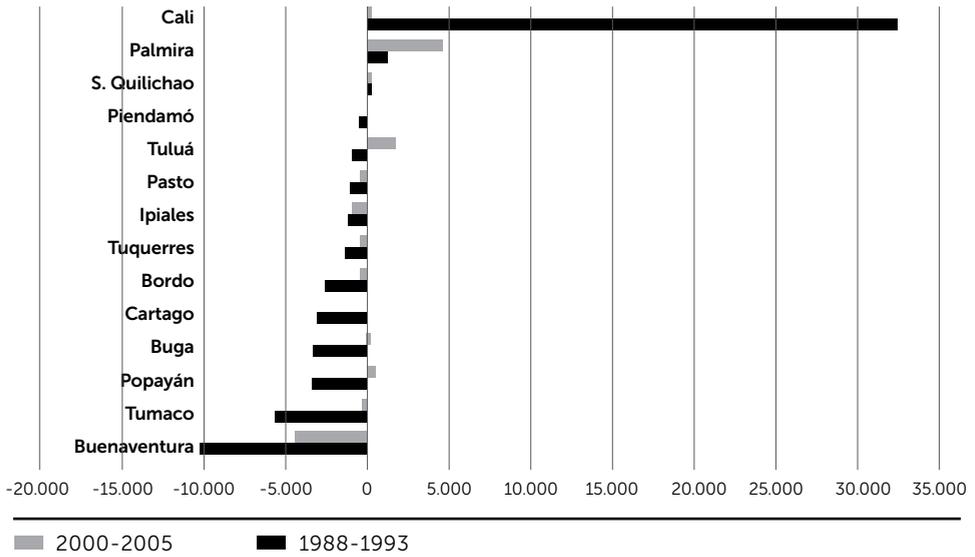
Migración neta y bruta 1988-1993 y 2000-2005

Municipio	1988-1993 (1)		2000-2005 (2)		% de crecimiento inmigrantes entre (1) y (2)	% de crecimiento emigrantes entre (1) y (2)
	Migración neta	Migración bruta	Migración neta	Migración bruta		
Cali	32.412	80.478	152	36.244	-68%	-25%
Palmira	1.168	19.922	4.699	11.611	-23%	-63%
Buga	-3.299	10.935	142	3.100	-58%	-79%
Tuluá	-940	14.278	1.674	7.702	-30%	-60%
Cartago	-3.184	7.774	-22	3.384	-27%	-69%
Buenaventura	-10.319	15.119	-4.469	8.561	-15%	-49%
S. Quilichao	135	5.645	189	2.673	-50%	-55%
Piendamó	-629	2.285	-106	1.098	-40%	-59%
Popayán	-3.353	15.761	425	10.201	-14%	-49%
Bordo	-2.576	3.810	-448	1.406	-22%	-71%
Pasto	-1.119	14.447	-469	8.247	-42%	-44%
Ipiales	-1.238	4.372	-1.012	1.928	-71%	-48%
Túquerres	-1.301	2.097	-413	919	-36%	-61%
Tumaco	-5.757	10.913	-342	3.210	-44%	-79%

Fuente: Elaboración propia (2016) a partir de microdatos censales DANE de 1993 y 2005.

Figura 05

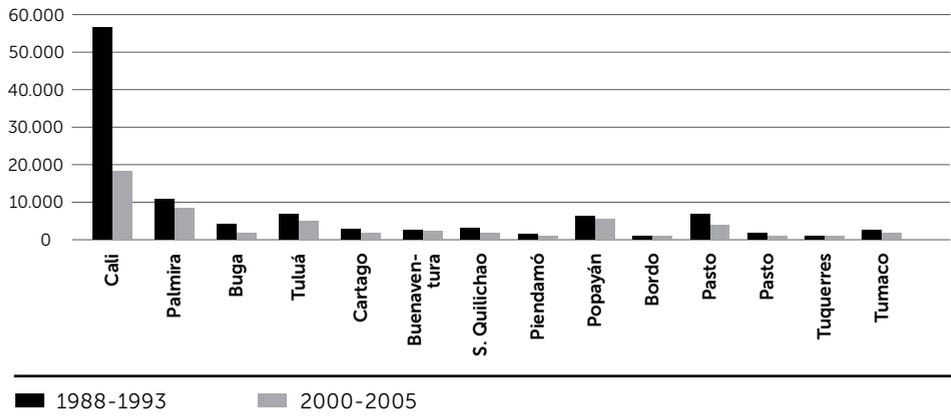
Saldo migratorio neto 1988-1993 y 2000-2005



Fuente: Elaboración propia (2016) a partir de microdatos censales DANE de 1993 y 2005.

Figura 06

Flujo de inmigrantes 1988-1993 y 2000-2005



Fuente: Elaboración propia (2016) a partir de microdatos censales DANE de 1993 y 2005.

Tabla 04

Matriz migración origen y destino reciente 1988-1993

Municipio de residencia habitual	Municipio de residencia hace 5 años (1988-1993)												Total inmigrantes		
	Cali	Palмира	Buga	Tuluá	Cartago	B/ventura	S. Quilichao	Piendamó	Popayán	Bordo	Pasto	Ipiales		Tuquesres	Tumaco
Cali	1.231.026	7.080	4.840	5.323	3.900	10.776	2.109	981	7.292	2.084	4.428	674	182	6.776	56.445
Palмира	7.266	176.013	522	681	459	547	140	19	288	107	332	59	23	102	10.545
Buga	1.913	413	78.931	697	203	263	29	12	161	21	74	14	2	16	3.818
Tuluá	3.521	658	1.052	100.856	581	363	54	24	206	31	113	9	1	56	6.669
Cartago	1.286	225	146	341	75.319	166	12	14	55	7	20	9	0	14	2.295
Buenaventura	1.324	172	138	182	140	162.493	18	0	35	1	49	3	0	388	2.400
S. Quilichao	1.731	167	58	78	42	90	46.238	117	404	97	53	7	5	41	2.890
Piendamó	445	26	5	20	2	2	68	16.658	198	15	24	10	0	13	828
Popayán	2.852	306	121	149	77	102	288	277	137.465	778	851	245	39	119	6.204
Bordo	231	33	11	13	9	9	17	13	181	19.463	52	19	0	29	617
Pasto	1.946	185	185	68	46	39	15	0	556	41	226.058	1.608	1.266	709	6.664
Ipiales	192	23	10	16	3	12	2	0	86	1	967	54.535	156	99	1.567
Tuquesres	4	24	1	0	3	0	2	0	10	1	276	54	30.172	23	398
Tumaco	1.322	65	28	41	14	350	1	0	85	9	544	94	25	85.004	2.578
Total emigrantes	24.033	9.377	7.117	7.609	5.479	12.719	2.755	1.457	9.557	3.193	7.783	2.805	1.699	8.335	103.918

Fuente: Elaboración propia (2016) a partir de microdatos censales DANE de 1993 y 2005.

Tabla 05

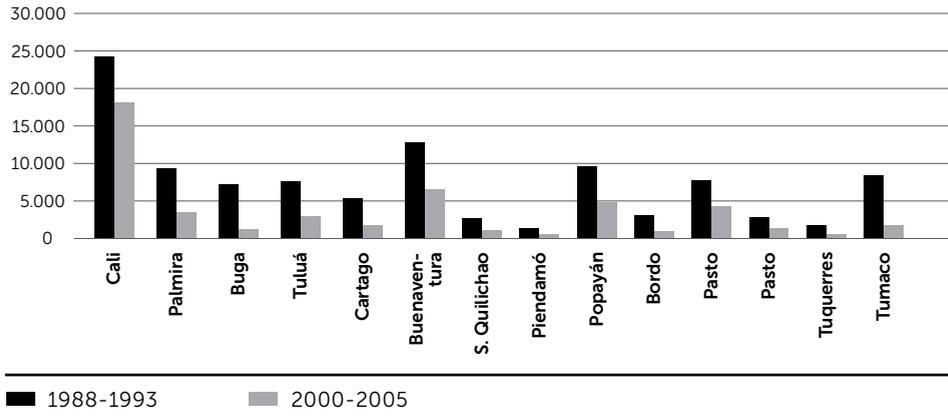
Matriz migración origen y destino reciente 2000-2005

Municipio de residencia habitual	Municipio de residencia hace 5 años (2000-2005)													Total inmigrantes	
	Cali	Palmira	Buga	Tuluá	Cartago	B/ventura	S. Quilichao	Piendamó	Popayán	Bordo	Pasto	Ipiales	Tuques		Tumaco
Cali	1.782.381	2.268	626	1.623	764	4.803	732	308	3.255	305	2.190	317	105	902	18.198
Palmira	5.768	233.440	177	658	205	522	108	33	251	51	260	45	39	38	8.155
Buga	994	165	94.958	216	35	91	8	1	64	3	38	5	0	1	1.621
Tuluá	2.239	417	603	148.605	466	643	39	8	151	9	84	18	2	9	4.688
Cartago	1.153	90	32	169	93.027	144	7	0	52	1	32	1	0	0	1.681
Buenaventura	1.503	80	14	110	141	254.219	7	2	34	1	24	5	0	125	2.046
S. Quilichao	817	54	3	45	10	43	64.758	45	330	42	37	0	3	2	1.431
Piendamó	315	12	0	2	1	2	57	30.594	88	7	10	2	0	0	496
Popayán	2.680	200	18	103	47	108	250	194	210.521	491	876	263	32	51	5.313
Bordo	238	17	0	0	0	2	3	7	152	16.698	45	1	8	6	479
Pasto	1.329	118	5	57	28	23	23	4	453	14	322.913	744	460	631	3.889
Ipiales	90	15	0	19	3	2	0	0	31	0	278	91.673	15	5	458
Tuques	36	5	0	1	0	0	2	0	4	3	160	36	36.367	6	253
Tumaco	884	15	1	11	3	132	6	0	23	0	324	33	2	123.193	1.434
Total emigrantes	18.046	3.456	1.479	3.014	1.703	6.515	1.242	602	4.888	927	4.358	1.470	666	1.776	50.142

Fuente: Elaboración propia (2016) a partir de microdatos DANE de 1993 y 2005.

Figura 07

Flujo de emigrantes 1988-1993 y 2000-2005



Fuente: Elaboración propia (2016) a partir de datos censales DANE de 1993 y 2005.

Las pautas de interacción en el territorio: las redes de migración

La magnitud del flujo y su dirección permitieron identificar las pautas de interacción seguidas por la población de la región y dar cuenta, con ello, de la intensidad de las relaciones que establece de acuerdo con el movimiento de la población. Cabe recordar que:

La interacción socioespacial entre dos unidades espaciales debe reflejarse, de alguna manera, en el desplazamiento residencial de las personas entre ellas. Así, entre dos unidades espaciales que tienen pocos contactos, probablemente pocas personas nacidas en una sección territorial decidan irse a vivir a la otra. Por el contrario, cuando las relaciones sociales y económicas entre dos unidades territoriales son intensas, debe existir entre ellas un flujo migratorio considerable (Jaramillo, 1999, págs. 108-109).

Esta dinámica migratoria mostró la existencia de varios niveles de interacción territorial, uno de ellos de carácter regional, con relaciones estrechas de los varios nodos analizados con el municipio de Cali como principal centro de atracción

y receptor de migrantes. Túquerres e Ipiales se presentan como la excepción; en estos casos la interacción principal es con la ciudad de Pasto. A su vez, las inmigraciones de primer orden recibidas por estos municipios provienen de la ciudad de Cali. Para ver la intensidad del intercambio entre estos municipios (ver Figuras 8, 9, 10 y 11).

Los principales flujos de inmigrantes recibidos por Cali en el periodo 1988-1993 de mayor a menor fueron los provenientes de Buenaventura, Palmira, Popayán, Tumaco, Tuluá, Pasto, Buga y Santander de Quilichao (ver Tabla 4). Para el periodo 2000-2005 Buenaventura sigue siendo el origen más importante, seguido por Popayán, Palmira, Pasto y Tuluá. Se evidencia una reducción importante de los inmigrantes de Tumaco, cuya participación dentro del grupo total de inmigrantes de la región pasa del 12 % en 1988-1993 al 5 % en 2000-2005 (ver Figura 8).

Cali tiene una fuerte relación con Palmira, siendo el principal destino de su migración reciente en ambos periodos, seguido por Tuluá, Popayán, Pasto y Buga en 1988-1993 y Popayán, Tuluá, Buenaventura, Cartago y Pasto en 2000-2005.

Es importante señalar la fuerte caída de los flujos provenientes de Tumaco, municipio que históricamente ha tenido una estrecha relación con Cali. Esto puede ser explicado por la disminución de la emigración como se mostró arriba o por el cambio o diversificación en los destinos migratorios. Se observa en el periodo 2000-2005 un afianzamiento de la interacción de Tumaco con Pasto, manteniendo el flujo de inmigrantes respecto al periodo anterior, sin reducirlo como ocurrió en la mayoría de los municipios.

A nivel subregional se identifican redes migratorias fuertes de corto alcance. Una de estas es la que articula el municipio de Pasto, que mantiene relaciones intensas con Ipiales, Túquerres, Tumaco y Popayán. Se encuentra que después de Cali e Ipiales, la emigración hacia Popayán es el tercer destino de sus flujos migratorios. Por su parte, con Túquerres y Tumaco priman los flujos de inmigración; comportamiento que se presenta en ambos periodos.

Otra red migratoria es la articulada por el municipio de Popayán, el cual mantiene un vínculo fuerte con Pasto, siendo este el segundo destino de sus flujos migratorios. Además, mantiene una fuerte interacción con El Bordo, que en el periodo 1988-1993 era el segundo destino y origen de los migrantes después de Cali, situación que se revierte para el periodo 2000-2005 en donde

Popayán pasa a ser el primer destino de su migración. El nivel de interacción con Piendamó y Santander de Quilichao está polarizado por Cali; sin embargo, después de esta ciudad, Popayán es el segundo destino de su migración.

Tuluá con Palmira, Buga y Cartago arman una pequeña red favorecida por su cercanía. Palmira es un receptor de población emigrante de Tuluá, y este es a su vez receptor de inmigrantes provenientes de Buga y Cartago, comportamiento que se da en ambos periodos censales. En el periodo 2000-2005 Buenaventura reemplaza a Buga como el segundo origen de migrantes hacia Tuluá.

La relación entre Tumaco y Buenaventura, cuyos flujos se dirigían fundamentalmente desde el primero al segundo, perdió fuerza durante los periodos estudiados. Otro vínculo debilitado es el existente entre Buga y Buenaventura, cuyo flujo migratorio se ve reducido en ambos sentidos.

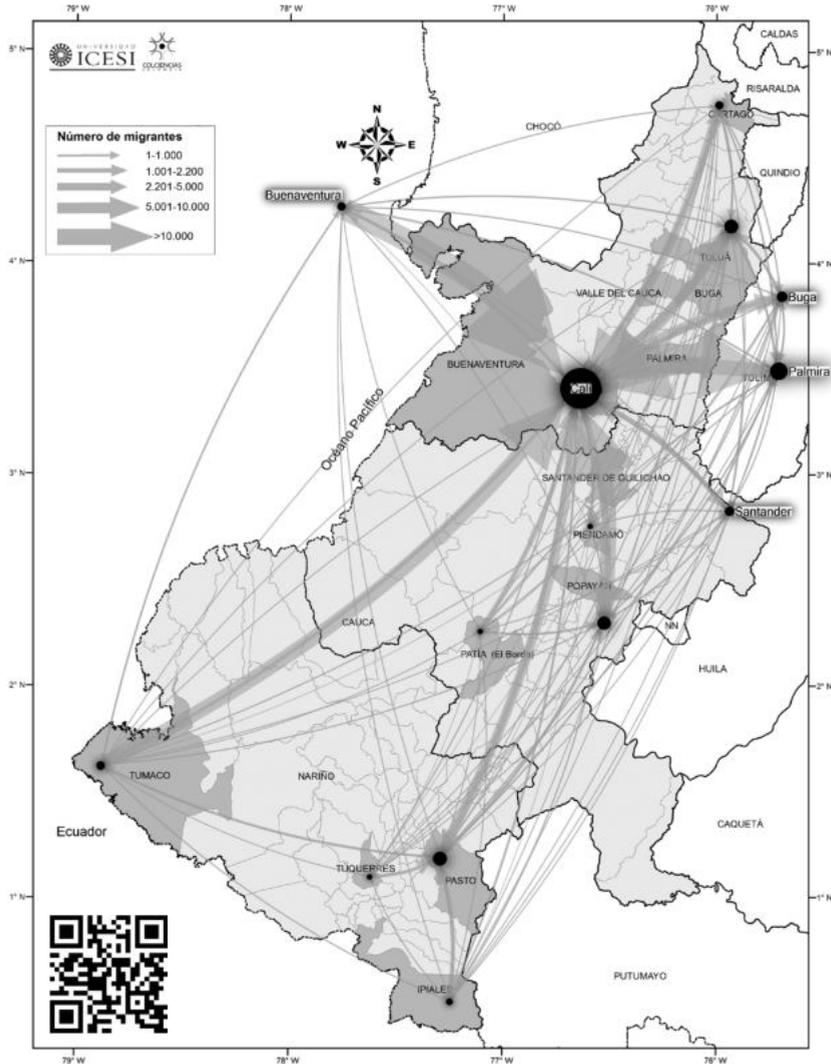
En resumen, las pautas de interacción exhibidas por la población permiten concluir que la red de migraciones del suroccidente colombiano está configurada a partir de dos niveles; uno de carácter regional, con Cali como epicentro; y otros de carácter subregional, conformados de una parte por los municipios circundantes a Pasto y Popayán, y de otra parte entre los municipios de Tuluá, Palmira, Buga, Cartago y Buenaventura.

Lo anterior muestra el papel de Cali en la dinamización de los movimientos de la población en el territorio, explicado por su jerarquía urbana –siendo la ciudad más grande de la red–, la concentración de bienes y servicios básicos y especializados en salud, educación, culturales, financieros, entre otros, así como su potencial de mercado, lo que sin duda lo posiciona como epicentro regional para el suroccidente colombiano.

Adicional a lo anterior, se podría decir que también entran en juego las redes de apoyo instauradas en la ciudad, producto de su carácter concentrador de migrantes en los años anteriores. Hasta 1993 la participación neta de inmigrantes de toda la vida en Cali era del 35 %, superado por Bogotá solo con un 36 %. La cuenca migratoria de Cali es amplia y dispersa, abarcando el suroccidente del país, siendo el principal centro urbano de la región. Así lo constatan Barbary y Urrea (2004) quienes señalan que la migración hacia la ciudad se genera en una región vasta con tres núcleos de poblamiento sin competencia con otras grandes ciudades, que va desde el sur de la zona cafetera, el altiplano de Nariño y Cauca, y el litoral pacífico desde Buenaventura hacia el sur.

Figura 08

Mapa de la Red de flujos migratorios 1988-1993

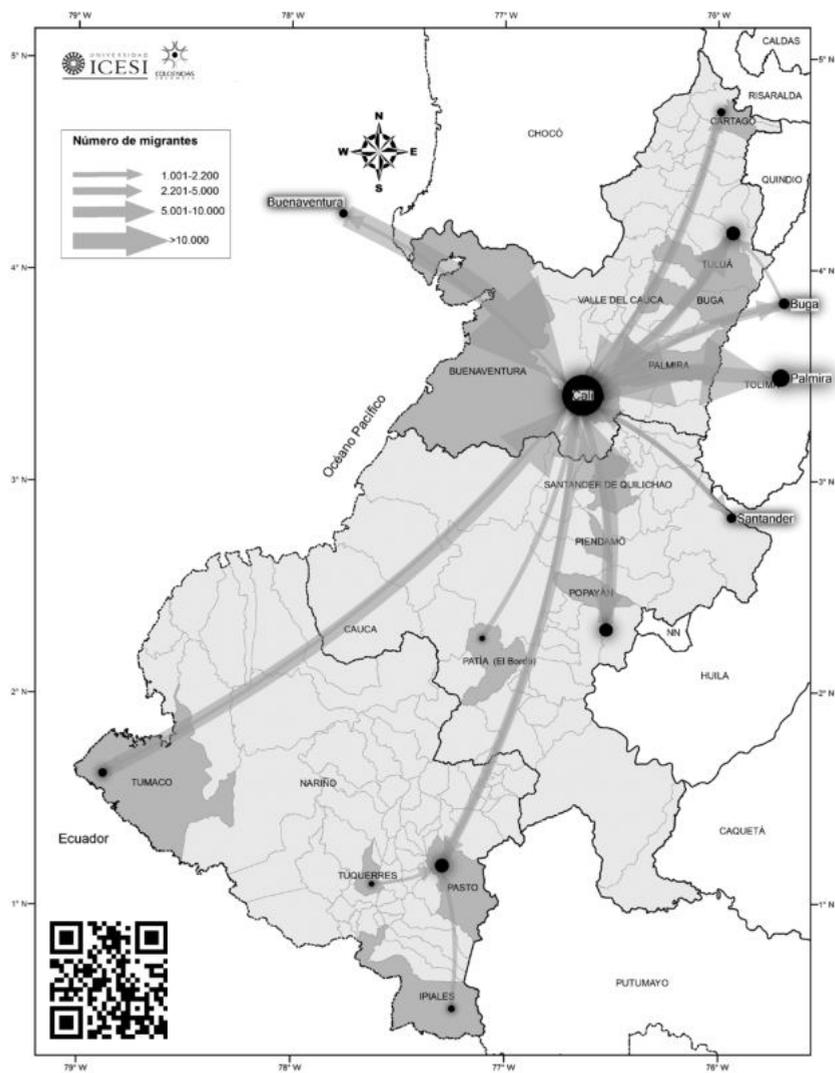


Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/amDJP>

Fuente: Elaboración propia (2016) a partir de microdatos censales DANE de 1993 y 2005.

Figura 09

Mapa de Red de flujos migratorios 1988-1993 (excluyendo los flujos menores de mil personas para facilitar la lectura de la red)

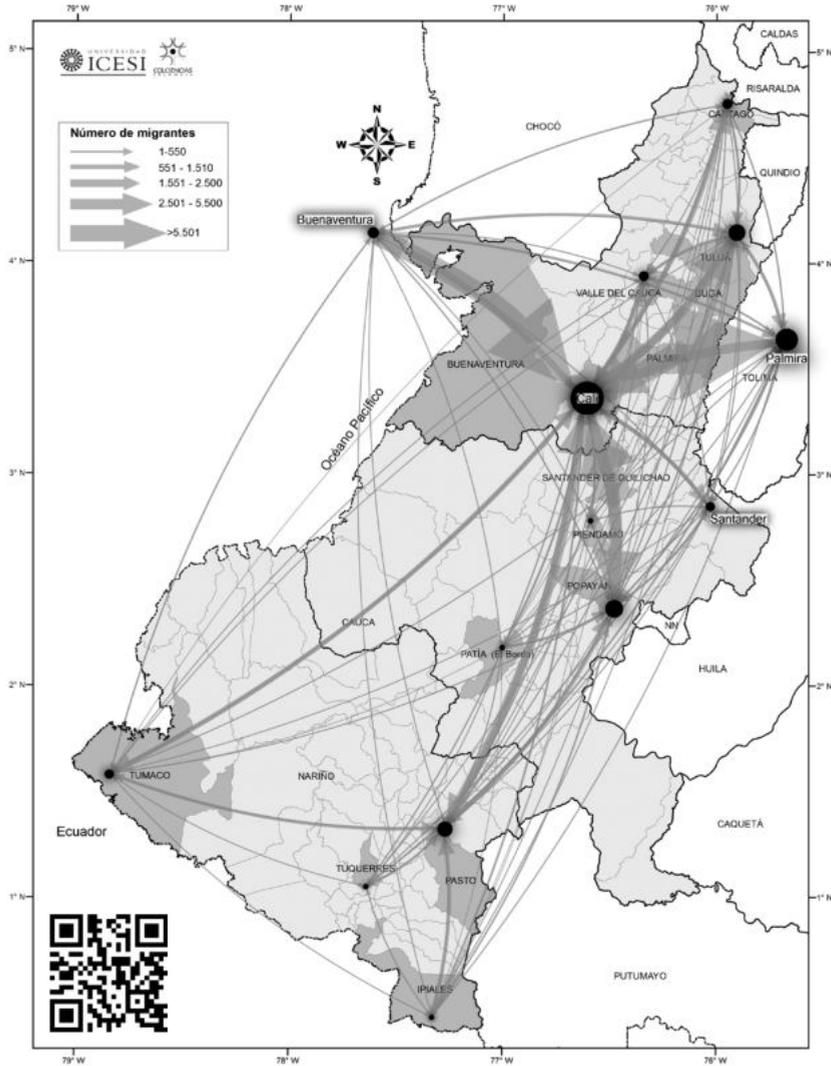


Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/qzJKN>

Fuente: Elaboración propia (2016) a partir de microdatos censales DANE de 1993 y 2005.

Figura 10

Mapa de Red de flujos migratorios 2000-2005

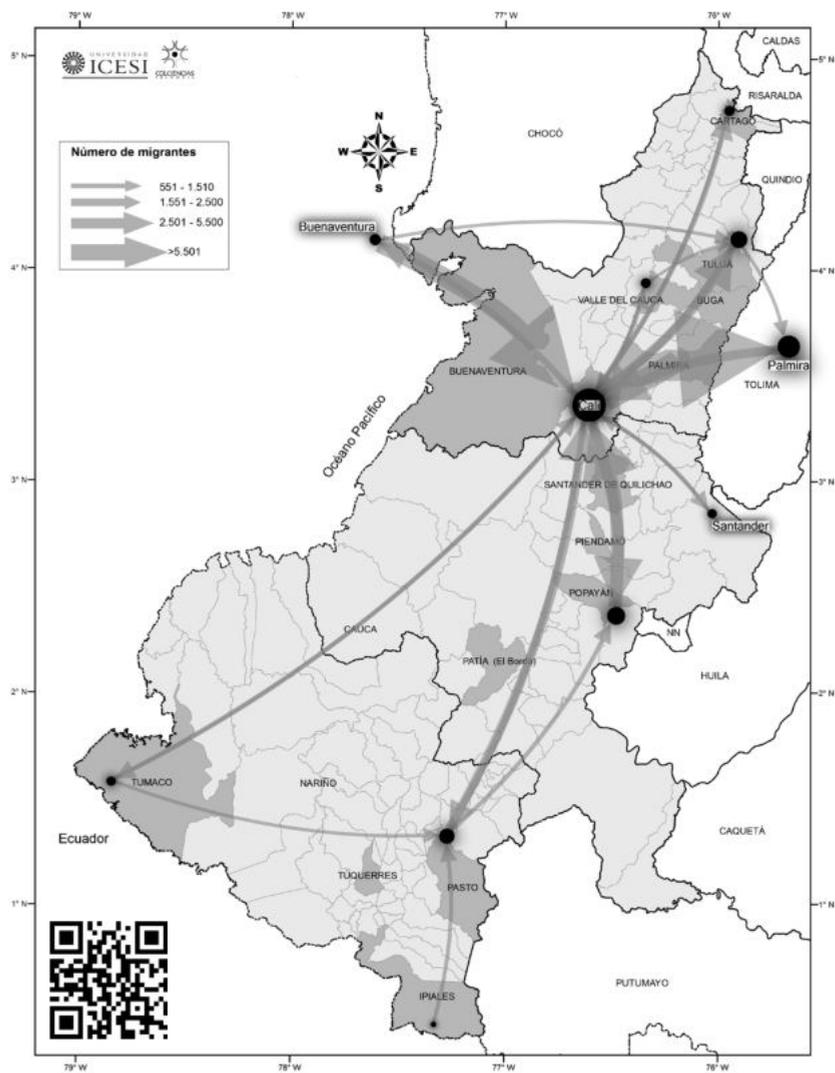


 Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/htAS4>

Fuente: Elaboración propia (2016) a partir de microdatos censales DANE de 1993 y 2005.

Figura 11

Mapa de Red de flujos migratorios 2000-2005 (excluyendo los flujos menores de 1500 personas para facilitar la lectura de la red)



 Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/axGTV>

Fuente: Elaboración propia (2016) a partir de microdatos censales DANE de 1993 y 2005.

Sin embargo, las cifras de migración de 2005 muestran que la ciudad empieza a dar muestras de la desconcentración o el direccionamiento de los inmigrantes hacia otros nodos cercanos como Palmira, siendo el segundo destino para los migrantes de Cali (7 %), después de Bogotá (16,5 %) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2007). Aunque no hace parte de este estudio, es importante mencionar que Jamundí en los últimos años ha sido otro municipio hacia donde se han dirigido estos flujos, ocupando el tercer lugar (6,1 %) (DANE, 2007).

Hay que mencionar, además, que las redes de migración de nivel subregional son de corto alcance y están favorecidas por la cercanía entre los diferentes municipios. Como excepción se identificó el fuerte vínculo entre Popayán y Pasto, favorecido por su conexión física, funcional y comercial a través de la vía Panamericana.

Como hipótesis del debilitamiento del vínculo migratorio entre Buga y Buenaventura se plantea que esto se deba posiblemente a la disminución de la distancia y el tiempo de conexión, gracias al mejoramiento en la infraestructura que conduce al puerto, lo que facilita flujos de otro tipo entre ambos municipios, como los pendulares.

El fuerte vínculo entre Cali y Buenaventura muestra dinámicas migratorias en las que predomina el flujo de ciudadanos hacia el municipio de Cali. Del total de migrantes que salieron de Buenaventura, el 85 % entre 1988-1993, y el 74 % entre 2000-2005 tuvieron como destino a la ciudad de Cali.

Conclusiones

Las migraciones recientes que conforman la red de municipios de suroccidente colombiano entre 1988 y 1993 y entre 2000 y 2005 siguen la tendencia a la reducción en la intensidad de los flujos exhibida a nivel nacional desde 1990, lo cual implicó una disminución del 52 % del movimiento de la población en el periodo estudiado.

Dicha reducción se presentó tanto en los flujos de emigración como en los de inmigración en todos los municipios. Con ello queda evidenciado que el aporte de la inmigración al crecimiento de los municipios pierde fuerza y, además, que hay una mayor permanencia de la población en sus municipios.

Es importante recordar que este análisis consideró la región como un sistema cerrado, por lo tanto valdría la pena ahondar en el comportamiento de la población hacia afuera, para comprender si se están dando movimientos hacia otras regiones del país más atractivas para la población que el suroccidente, o si por el contrario el mejoramiento de las condiciones de vida en los distintos municipios, producto del avance en el proceso de urbanización, está permitiendo una mayor permanencia de su población.

Otro aspecto de gran interés para el estudio de las migraciones de esta red de ciudades sería conocer las características sociodemográficas de la población; es decir, edades, sexo, nivel educativo, etnicidad, entre otras; lo cual ampliaría el espectro de análisis y conclusiones sobre este asunto, tema que queda abierto para futuras investigaciones.

Por otro lado, el funcionamiento de esta red de ciudades está mediado no solo por la importancia de los nodos en sí mismos, sino por la cantidad y la calidad de sus relaciones. En consonancia con esto, contrasta el papel que tiene para la red de ciudades Buenaventura, que por contar con el puerto ha sido sujeto de grandes inversiones y proyectos de desarrollo vial y portuario desde la década de 1990. Inversiones, no obstante, que no han implicado el mejoramiento de las condiciones de vida de su población (como varios de los capítulos de este libro lo detallan). Esto se evidencia en el saldo migratorio neto negativo: de 10 319 y 4 469 personas entre 1988-1993 y 2000-2005, respectivamente.

Cali es el único municipio que mantiene fuertes vínculos con la mayoría de los municipios de la red, estableciendo intercambios migratorios de primer orden. Es decir, Cali es el primer destino de los flujos de emigrantes de los diferentes municipios, exceptuando a Túquerres e Ipiales, que están vinculados fuertemente con Pasto. Lo anterior permite evidenciar que se mantiene la preferencia por migrar hacia los principales centros urbanos, que concentran infraestructura, bienes y servicios, y así mayores posibilidades de educación y empleo. Estos centros representan, al menos como expectativa, el mejoramiento de las condiciones de vida de los migrantes (está ampliamente documentado que muchos de los migrantes llegan a ocupar zonas de alta vulnerabilidad física y social en los centros urbanos).

Igualmente, Cali es el principal flujo de emigrantes recibido por todos estos municipios, lo cual podría estar mostrando un proceso de migraciones de retorno; sin embargo, para comprobar esta hipótesis es necesario realizar otras indagaciones que permitan construir la trayectoria seguida por los migrantes.

Un hallazgo importante de este estudio es el debilitamiento de la relación entre Tumaco y Cali, al menos en términos migratorios, lo que se evidenció con la reducción de inmigrantes desde el primero hacia el segundo. Ya que, en cuanto a las relaciones económicas, Cali sigue siendo uno de los principales mercados para los productos del segundo puerto sobre el Pacífico colombiano.

La interdependencia de esta red de ciudades se pone en evidencia al notar que mientras la relación Cali-Tumaco se debilita, Tumaco la fortalece con el municipio de Pasto. Esto podría ser explicado tanto por el mejoramiento vial, evidente en las inversiones realizadas sobre este tramo en el periodo analizado, como por la consolidación de la capital nariñense como un centro que ofrece muchas de las funciones que otrora concentraba Cali. Inclusive, el mismo impulso de actividades productivas y comerciales como el cultivo de palma o cultivo de camarón en Tumaco, quizás se ha podido articular de manera más rápida con el sector comercial de Pasto, aportando una dinámica de intercambio de población entre estas dos ciudades (sobre esto, sin embargo, requerimos algo más de evidencia).

El equilibrio que le da a la red contar con centros urbanos de diferentes niveles, en donde predominan altas tasas de urbanización de la población y que están conectados por una infraestructura vial de orden internacional como la vía Panamericana, centro de las inversiones nacionales y departamentales, garantiza el intercambio fluido de la red y hace que a pesar de la importancia que tiene Cali, se consoliden otras redes de carácter subregional, articuladas por las ciudades intermedias como Pasto, Popayán, Tuluá, Palmira, Buga y Cartago.

Respecto a la red articulada por Popayán, vale la pena recordar que presenta una fuerte conectividad en términos de infraestructura con el sur de la región, superando los límites del departamento del Cauca, lo que le permitiría generar desplazamientos de la población que la ancla a una red conformada fundamentalmente por municipios nariñenses.

La red conformada por Tuluá, Palmira, Buga y Cartago, por su parte, coincide no solo con un buen estado de la red vial entre ellas, sino también en una estrecha contigüidad espacial. En este caso, el reemplazo del domicilio podría basarse más en las actividades económicas que resulten atractivas según algún ciclo productivo o de ampliación de sectores comerciales de estos municipios.

Resulta interesante que Santander de Quilichao sea uno de los municipios que reducen de manera drástica la llegada de población, alcanzando un 50 %.

A pesar del éxito de la instalación y desarrollo de parques industriales en la zona –amparados en la Ley Páez– este evento no parece implicar a mediano plazo la migración de población vinculada a este sector productivo. Nuevamente, se puede considerar que el desarrollo de infraestructuras para la movilidad es un factor clave para generar otro tipo de movimientos que no implican el cambio de domicilio de los migrantes.

Apéndice

Anotaciones sobre el desplazamiento en el suroccidente colombiano

Dentro de la comprensión del fenómeno migratorio en la región suroccidental de Colombia, como se ha dicho anteriormente, no es posible pasar por alto las evidencias sobre el desplazamiento forzado. La migración por causas violentas observables entre el periodo 1988-2010 resaltan en los registros de los periódicos regionales. Por su parte, el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Red Nacional de Información de Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV, 2019) ha consolidado los datos de expulsión y recepción de personas que sufrieron hechos victimizantes asociados con el conflicto armado interno.⁴ Del RUV se sustrajo el comportamiento general del Valle del Cauca, Cauca y Nariño, con el objetivo de observar los datos absolutos registrados sobre recepción y expulsión de población en los tres departamentos. De la mano de estos dos tipos de fuentes de información se recogieron algunas

4. Esta información está disponible para consultar el movimiento de desplazamiento a partir del año 1985 hasta la actualidad (2019). Nota: el reporte muestra el número de personas por año, lugar de expulsión, recepción y declaración. La suma no refleja el número total de desplazados, teniendo en cuenta que una persona pudo ser desplazada en varios años. Además, por la naturaleza dinámica del RUV, y debido a procesos de depuración de la información, se generan cambios en las cifras presentadas a través del tiempo; el aumento por causa de la identificación de números de documentos de homónimos y nuevos registros de fuentes internas y externas; y la disminución por identificación de número de documentos ya registrados y fallas en los registros administrativos externos.

Registro Único de Víctimas consultado en junio de 2019.

menciones desde entrevistas realizadas a actores institucionales o políticos, con lo que se pretende dar contenido cualitativo al fenómeno de desplazamiento, intentando reconocer algunos hechos y movimientos poblacionales que influyeron en la configuración de poblamiento en el Suroccidente colombiano entre los años de estudio.

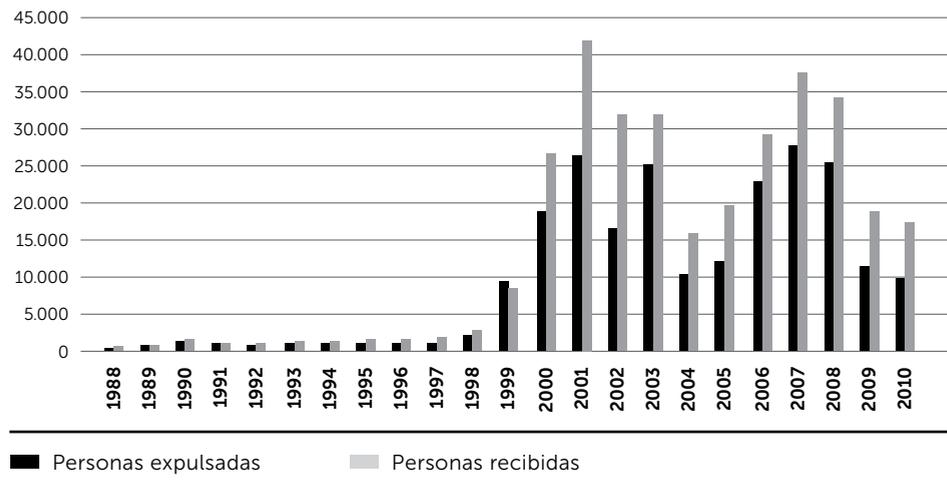
Según los datos del RUV, en el Valle del Cauca ha predominado una función receptora de población desplazada entre 1988 y 2010 (ver Figura 12), mientras que los departamentos de Cauca (ver Figura 13) y Nariño (ver Figura 14) se comportan como departamentos expulsores. El momento de mayor expulsión de población en el Valle del Cauca ocurrió en el año 2007, cuando se registraron 27 497 personas expulsadas. Así mismo, Nariño presenta como el año de mayor expulsión el 2007, pero con una cifra superior a la del Valle del Cauca, alcanzando 50 749 personas expulsadas. En el caso del departamento del Cauca, en el año 2001 se presentó la cifra más alta de expulsión, con 29 478 personas. Respecto a los momentos de mayor recepción de población desplazada en los departamentos estudiados, se observa que en el Valle del Cauca el año 2001 es el de mayor impacto, con 41 604 personas recibidas. Igualmente, en el departamento del Cauca este comportamiento ocurre en el año 2001, receptando 22 348 personas. Finalmente, en Nariño coincide la mayor recepción con la mayor expulsión en el año 2007, con 40 507 personas en el primer caso.

En términos generales, los reportes noticiosos permiten considerar que la situación de los distintos municipios estudiados se caracteriza por una función predominantemente receptora de la población desplazada. Lo interesante en este tipo de fuentes periódicas es la evidencia sobre los actores y las disputas, así como de los flujos del desplazamiento, los cuales no suelen ser representados en las cifras estadísticas oficiales. Como se ve en el Registro Único de Víctimas, la información representada consiste básicamente en el conteo numérico de personas en situación de desplazamiento que es expulsada o receptada en los entes territoriales, y no tanto la línea que se dibuja entre un extremo y otro del desplazamiento.

A través de la prensa se observa que Pasto sobrellevó la inmigración desde distintos puntos del departamento de Nariño y de Putumayo con un alto impacto en los años 1991, 1996, y entre el 2000 y 2002. La búsqueda de oportunidades para resolver el problema de desempleo y de educación son algunas de las razones que justifican estos movimientos, aunque suele aclararse que Pasto

Figura 12

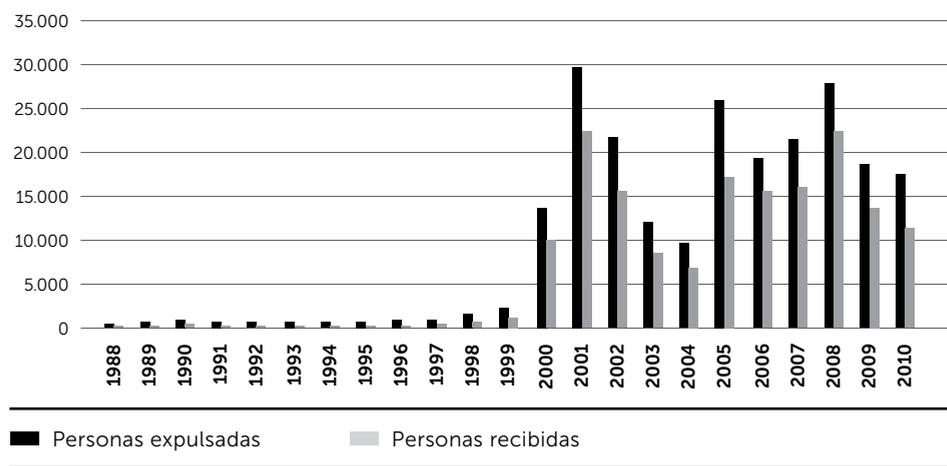
Personas desplazadas Valle del Cauca



Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de datos del Registro Único de Víctimas.

Figura 13

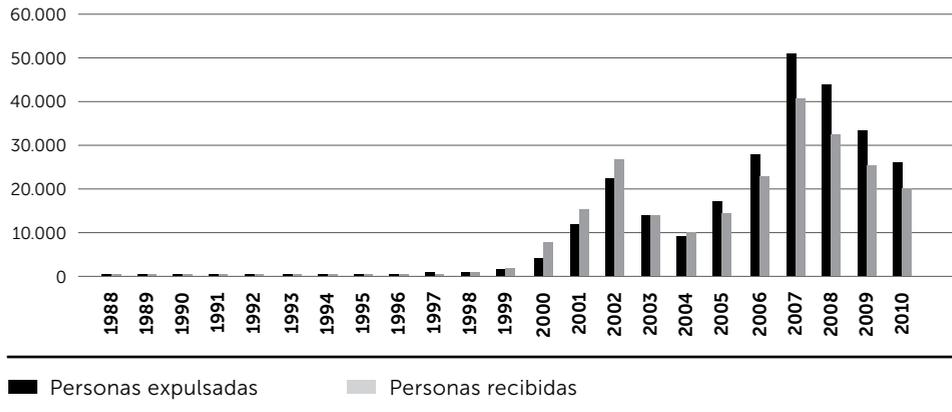
Personas desplazadas Cauca



Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de datos del Registro Único de Víctimas.

Figura 14

Personas desplazadas Nariño



Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de datos del Registro Único de Víctimas.

no ha contado con la suficiente capacidad para soportar estas necesidades. Lo que explica fundamentalmente la relación entre Pasto y Putumayo es el hostigamiento del conflicto armado en el sur del país que tuvo una importante denuncia con el Paro Armado del año 2000.⁵

En el caso de Cali ha sido más diversa la procedencia de la población, dentro de las que sobresalen inmigraciones en 1994 desde López de Micay, Timbiquí y Guapi; y desde los departamentos de Nariño, Cauca, Putumayo, Chocó, Caquetá, Huila, Antioquia, Quindío, Risaralda y Caldas, así como del mismo Valle del Cauca, entre los años 1990-1996, 1998-1999 y 2004. Dichos desplazamientos son sustentados por razones económicas, por obtención de educación y trabajo, o por contextos de violencia en los lugares de origen. Con el desplazamiento

5. Diario del Sur, 28 de mayo de 1991, # 2935. El País, 16 de agosto de 1996. El País, 20 de noviembre de 2000. El País, 23 de octubre de 2001. El País, 5 de abril de 2002.

hacia Cali, las personas han buscado alejarse de la pobreza y la inseguridad.⁶ En el año 2008, debido a las altas tasas de crecimiento de población en situación de desplazamiento, el Personero de Cali aseguró que no había oportunidades para la instalación de estas en la ciudad y por tanto se había detenido el flujo migratorio, pues la población había preferido ubicarse en ciudades intermedias.⁷ Aun así, un año después aparecen más anuncios que revelan que Cali y Buenaventura son los más grandes receptores de población desplazada.⁸

Con lo anterior se pueden contrastar las versiones que algunos entrevistados aportaron sobre la mirada al histórico proceso de desplazamiento forzado en la región. Para Gustavo Álvarez Gardeazabal⁹ la migración de población afrodescendiente hacia Cali se ha producido de tal manera que primero llega una persona o un reducido grupo a la ciudad y con el transcurrir del tiempo crece la inmigración de personas cercanas a su círculo, quienes se instalan en primera medida en la habitación del primer migrante. Este ejemplo lo retrata para hablar de las «barriadas» que se crean como forma de poblamiento de migrantes nariñenses y de la costa pacífica del país hacia el Valle del Cauca. Las causas que motivan a distintas poblaciones regionales a migrar, son expresas de esta manera:

Los paisas que vienen, en primera instancia, son los que vienen a buscar riqueza, tumbando monte y propiedad de tierra; los negros que vienen de allá vienen a trabajar cortando caña y oficios varios; los caucanos, tolimenses, huilenses y nariñenses vienen a comer, porque allá no tienen dónde comer y acá sí hay dónde comer. Es un problema de hambre, que los negros no lo tenían. Entonces, esos factores son lo que intervienen en la migración [...] (Álvarez Gardeazabal, 2014).

Con respecto al conflicto interno, Álvarez Gardeazabal recurre a la referencia de la violencia generada a mediados del siglo XX que marca un hito en las continuas oleadas migratorias. En su relato se evidencian tanto los trayectos del desplazamiento, como algunas situaciones que lo impulsaron, en el contexto regional:

6. El País, 29 de agosto de 1993. El Liberal, 20 de julio de 1994. El País, 25 de agosto de 1996. El País, 12 de abril de 1998. El País, 17 de abril de 1998. El País, 3 de junio de 1998. El País, 22 de marzo de 1998. El País, 29 de mayo de 1998. El País, 21 de junio de 2003.

7. El País, 11 de diciembre de 2008.

8. El País, 11 de septiembre de 2009.

9. Entrevista realizada el 5 de septiembre de 2014. Tuluá, Valle del Cauca.

El primer factor perturbador y anti migratorio y, a su vez, migratorio, es la violencia del 48' al 58'. Entonces, desplaza, fundamentalmente, en la zona de la civilización antioqueña, es decir, hasta Tuluá, desplaza en gran cantidad campesinos hacia las ciudades. Y Cali lo aprovecha y traen las fábricas norteamericanas y se da el impulso del 50' al 70'. [...] Entonces, viene la violencia y la violencia desplaza internamente a mucha gente; viene, después, el narcotráfico y desplaza a mucha gente de las ciudades intermedias, ya no campesinos. Gente de las ciudades intermedias y los desplaza hacia Cali, en gran cantidad. Y el crecimiento de Cali, entonces, empieza a ser fruto de un proceso migratorio de gente o por hambre, o por comodidad, o por seguridad, y por eso es tan complejo el mundo de Cali en este momento. Después, vienen los paras. El desplazamiento de los paras, interno, es mínimo, porque el desplazamiento se produce en la zona de Trujillo, en la zona de Bugalagrande, Andalucía, es decir, Galicia, Ceilán [...].

Dentro de los casos registrados sobre Popayán, resaltan los desplazamientos desde las áreas rurales hacia el casco urbano de la capital en 1999 y desde la Baja Bota Caucana en el año 2000. Un reflejo más de la situación del desplazamiento en la capital caucana la constituye el proyecto de Comfacauca, entidad que dirigió el Primer Centro Piloto para la Atención Infantil y de la Familia - CAIF, orientado a brindar asistencia médica, psicológica y social a las comunidades desplazadas.¹⁰

Katerine Samudio,¹¹ funcionaria del Punto de Atención a Víctimas en Pasto, asegura que Tumaco es el mayor punto de expulsión por desplazamiento forzado hacia la capital nariñense. Sin embargo, agrega que una importante proporción de la población decide desplazarse hacia Cali, por efecto de adaptación al clima cálido. Según Samudio (2014), el desplazamiento en Nariño se caracteriza por ser interno, es decir, por tener movimientos de inmigración de la población del propio departamento, no siendo un destino importante para desplazados de otras regiones, exceptuando al Putumayo y al Cauca.

Además de las capitales de los tres departamentos, el acervo documental disponible en esta investigación es predominante en la situación de los municipios del Valle, lo cual no significa la ausencia de movimientos de desplazamiento en Cauca y Nariño. Esto es posible constatarlo con los datos del Registro Únicos de Víctimas, como se vio anteriormente.

10. El País, 30 de abril de 1999. El País, 15 de marzo de 2000. El País, 23 de julio de 2007.

11. Entrevista realizada el 20 de agosto de 2014. San Juan de Pasto, Nariño.

Por ejemplo, Buga presenta un comportamiento de desplazamiento intra-municipal reflejado en el desplazamiento entre la zona rural y la cabecera urbana del municipio. Estos movimientos fueron motivados en 1999 y 2000 por ajusticiamientos realizados por las Autodefensas en la zona rural de Buga y Tuluá, presuntamente.¹² En el año 2000, los desplazados radicados en Buga solicitaron ser reubicados en otros corregimientos.¹³ Las personas en situación de desplazamiento que tienen la característica de ser campesinos manifestaban su deseo de retornar a sus tierras, como lo expresó el gobernador encargado del Valle en ese momento, Juan Fernando Bonilla Otoya, argumentando que «los desplazados son como un “yoyo”, suben y bajan. Eso tiene que ver con la intensidad del conflicto, porque los que tienen tierra, en la medida que el conflicto se traslada de sitio, intentan volver a sus parcelas».¹⁴ En el 2001 y 2002, la población afectada insistía en regresar a sus parcelas, exigiendo garantías para su seguridad.¹⁵

En Buenaventura también se generaron procesos de desplazamiento intra-municipal y de recepción de población de distintos puntos de la costa pacífica colombiana. Al interior de Buenaventura se registraron estos movimientos en los años 2000, 2001 y 2006, desde el Bajo Anchicayá en el 2000, desde la región del Naya un año más tarde, en el año 2003 desde el Bajo Calima, y para el 2010 desde el río San Juan. En este municipio, los eventos remiten a los enfrentamientos entre las Farc-EP y las Fuerzas Armadas de Colombia, y la Masacre del Naya.¹⁶ Hacia el 2006 Buenaventura era identificado como el municipio de Colombia con mayor población expulsada y recibida, afectada por la guerra territorial entre grupos al margen de la ley.¹⁷

12. El País, 4 de agosto de 1999. El País, 9 de septiembre de 1999.

13. El País, 22 de febrero de 2000.

14. El País, 31 de julio de 2000.

15. El País, 17 de octubre de 2001. El País, 2 de septiembre de 2002.

16. El País, 15 de agosto de 2000. El País, 23 de diciembre de 2000. El País, 19 de mayo de 2000. El Liberal, 27 de mayo de 2001. El País, 29 de abril de 2001. El País, 11 de agosto de 2001. El País, 10 de julio de 2001. El País, 10 de julio de 2001. El País, 22 de octubre de 2001. El País, 19 de marzo de 2003. El País, 24 de abril de 2003. El País, 27 de junio de 2003.

17. El País, 1 de diciembre de 2006.

Un tercer municipio vallecaucano que presentó desplazamiento al interior de este fue Tuluá. Estos movimientos se registraron desde la zona rural a la zona urbana, entre los años 1999-2001 y 2005 debido a la presencia de las Auto Defensas Unidas de Colombia (AUC) en la zona montañosa.¹⁸ Como parte de los movimientos desde otros municipios y departamentos, se registró un proceso de desplazamiento desde el Urabá chocono en 1997.¹⁹ En 2007, Tuluá aparece como la ciudad más receptora de desplazados del Valle y la tercera del país. La proveniencia de la población fue fundamentalmente de Putumayo, Caquetá, Caldas, Meta, Buenaventura y Cali.²⁰

El comportamiento de Cartago registrado en la prensa alude a un papel receptor. Los desplazamientos provenían del mismo departamento del Valle en el año 2000, así como de Chocó, específicamente de San José del Palmar y Tadó, en el 2004.²¹ Del mismo modo, Palmira ejerce un papel receptor de población indígena del Chocó que, en 1994, llegaron al municipio buscando solucionar el problema de la pobreza. La presencia de las AUC en el centro y norte del Valle también empujó a las poblaciones hacia Palmira.²²

En una escasa proporción fueron encontradas las referencias sobre los municipios del Cauca y Nariño. De ellos se puede destacar la situación de Tumaco, el cual emerge como un municipio expulsor. La población que es expulsada ha buscado instalarse en un paisaje que no resultara tan ajeno a su entorno de origen. Por esto, como ocurrió en 2006, decidieron arribar a Buenaventura.²³ En este mismo año, el municipio del Bordo sufrió una expulsión de 200 personas debido a amenazas de los Frentes 6, 8 y 9 y la columna móvil «Jacobo Arenas» de las Farc-EP, aunque lograron retornar al mes siguiente.²⁴ Santander

18. El País, 5 de agosto de 1999. El País, 17 de febrero de 2000. El País, 6 de octubre de 2000. El País, 12 de junio de 2001. El País, 13 de junio de 2001. El País, 31 de marzo de 2005.

19. El País, 9 de abril de 1997.

20. El País, 11 de enero de 2007.

21. El País, 17 de septiembre de 2000. El País, 7 de noviembre de 2002. El País, 26 de enero de 2004.

22. El País, 3 de diciembre de 1994. El País, 7 de agosto de 2000. El País, 21 de junio de 2001.

23. El País, 20 de enero de 2006.

24. El País, 27 de abril de 2006. El País, 12 de mayo de 2006.

de Quilichao cumplió la función de albergue en el año 2000 para más de mil campesinos e indígenas. Un año más tarde, se registró el retorno de algunos campesinos hacia la parte rural de Buenos Aires (Cauca).²⁵

En entrevista a José Luis Foncillas,²⁶ miembro de la Diócesis de Tumaco y coordinador de la Casa de la Memoria del Pacífico Nariñense, se identificó que es a partir de 1999 cuando, con la llegada de las AUC, se desencadenaron fuertes movimientos migratorios en Tumaco. Cali y Esmeraldas (Ecuador) fueron los destinos más elegidos por esta población, al ser lugares en los que los desplazados encuentran más afinidad cultural, parentescos familiares y de clima, según relata Foncillas. El problema de alteración del orden público influyó en que el motivo de desplazamiento forzado fuera muy marcado, aunque reconoció también que ocurren migraciones en búsqueda de oferta educativa y laboral, dadas las altas tasas de desempleo en el municipio y la poca capacidad instaladas para servicios educativos.

[...] Un joven que quiere acceder a una universidad pública, aquí en Tumaco no hay. Está la Universidad de Nariño, pero la Universidad de Nariño no tiene una sede, sino que es satélite y eso supone que los profesores tienen que venir viajando y eso lo pagan los alumnos. Y, entonces, pagan una matrícula de \$ 500 000, cuando en Pasto pagan una matrícula de \$ 100 000. Entonces, muchos no tienen posibilidades, entonces se van a estudiar a Cali para pagar una matrícula, como todo el resto que tiene derecho a una universidad pública (Foncillas, 2014).

Referente al vínculo migratorio entre Tumaco y Buenaventura, la comunicación por vía marítima es posible, según menciona Foncillas, dadas las transacciones mercantiles: «De aquí a Buenaventura hay un barco que llega cada tres días. Dentro de ese barco traen cemento y con el cemento, también traen personas, Cementos Argos» (Foncillas, 2014). Además de la afinidad con el entorno ambiental costero y las posibilidades de mercado laboral, que serían unas de las causas que motivan la migración entre estos dos municipios, pues como asegura el coordinador de la Casa de la Memoria en Tumaco:

25. El País, 29 de diciembre de 2000. El País, 19 de enero de 2001.

26. Entrevista realizada el 9 de julio de 2014. Tumaco, Nariño.

Por motivos de desplazamiento no se van a Buenaventura, donde saben que están los mismos grupos y que es una ciudad pequeña y donde vuelven a estar vulnerables. Incluso, en Cali. Usted ve mucha gente, personas que salen de aquí amenazadas a Cali, son asesinadas en Cali [...] Pero en Cali es mucho más difícil, porque es más disperso, más grande; la gente iba con más seguridad a Cali que a Buenaventura. A Buenaventura creo que los vínculos son más comerciales, de familia que tengan ahí (Foncillas, 2014).

Ahora bien, suele acompañar a este tipo de información alguna alusión a los planes o programas de atención a la población en situación de desplazamiento que también es importante destacar en algunos de sus casos. Los procesos de retorno de la población desplazada y la implementación de políticas públicas para tal efecto se encuentran sustentados en la Ley 387 de 1997. Con esta Ley y la creación del Plan y del Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, el Estado ha asumido la responsabilidad de atender el fenómeno de desplazamiento forzado. Sin embargo, hasta el año 2010 no es muy visible su funcionamiento y la coordinación, más allá del Sistema de Registro Único, se ha aplicado de manera débil y aislada, sin producir los resultados de retorno y reconstrucción de la vida de los migrantes en sus ciudades de origen. De otra parte, como sector privado, la iglesia católica ha participado activamente en los asuntos de observación, divulgación y atención del fenómeno a través de la Pastoral Social y la Corporación El Minuto de Dios que ha ofrecido ayudas en vivienda.

El suroccidente colombiano ha sido una de las zonas del país más afectadas con el agravamiento del conflicto armado y la persecución contra los cultivos ilegales. [...] La respuesta más diáfana, la elaboración de política de atención al fenómeno del desplazamiento, el monitoreo y el seguimiento del mismo han correspondido, paradójicamente, a las organizaciones asistenciales de la iglesia católica colombiana (Varela Barrios, 2003, pág. 100).

Como se ha visto, Cali es presentada como la ciudad de mayor recepción de población migrante en la región suroccidental, y es esta municipalidad y la gobernación del departamento del Valle quienes han generado, quizás, mayores dinámicas de observación a la población desplazada, aunque con temerosos impulsos de atención. Lo anterior debido a una especie de estrategia «subrepticia» de desatención a la población, buscando por esta vía que la ciudad no «se llene de migrantes» (Franco Díaz & Catamuzkay Cárdenas, 2005).

La presión que han ejercido las oleadas migratorias a las ciudades que, como Cali, no han resuelto el problema habitacional de estos nuevos residentes ha generado que se engrosen los asentamientos llamados ilegales. Una característica común de estos lugares es que son zonas de alto riesgo y sin la cobertura de servicios domiciliarios necesarios. Algunos grupos declaran que se desplazan hacia Cali, motivados por comentarios e informaciones sobre disponibilidad de recursos y «casas gratis».²⁷

Respecto a los niveles departamentales, es posible encontrar el reconocimiento del fenómeno de desplazamiento forzado como de impacto regional. Es así como se han generado acuerdos interinstitucionales y diseños de políticas públicas a este nivel, aunque en las localidades parece no resolverse completamente. Ejemplo de ello lo presenta la Gobernación del Valle en el periodo 2003-2007 cuando se elaboró la Política Departamental de Atención y Prevención a la Población en Situación de Desplazamiento y el Plan Integral Único Departamental de Atención a Población Desplazada (PIUD), con el fin de agrupar la oferta institucional de organismos pertenecientes al sistema nacional de atención a la población desplazada (Acción Social, SENA, ICBF, INCODER, entre otros). Dentro del mismo programa se establecieron lineamientos básicos de política pública en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en el marco del programa de atención a desplazados. Esta política, además de elaborar planes de contingencia, presenta una línea que responde a la necesidad de retornar colectivamente en los municipios de Tuluá, Pradera, Florida, Jamundí, Dagua y Buenaventura, con el apoyo de la red de solidaridad social de la Presidencia de la República, las administraciones municipales, el ministerio público, entidades de cooperación internacional y de la propia población afectada.

Dentro de los programas representativos dispuestos para la atención a población desplazada en el departamento del Cauca resalta el interés por los programas de «vivienda digna» que responden a los proyectos de vivienda de interés social para estratos 1 y 2, y el mejoramiento de viviendas en zonas rurales y urbanas, bajo la dirección de organizaciones como las unidades de vivienda, la secretaría de planeación, el ministerio de protección social y asociaciones de

27. El País, 9 de agosto de 2006.

vivienda (Asociación de Municipios del Norte del Cauca - Amunorca, 2005). Para el periodo 2006 se implementó el proyecto «Las Guacas» como un proyecto de vivienda para atender a la población desplazada. El proyecto beneficiaría 3 088 familias (cerca de 15 000 personas) garantizando seguridad alimentaria, capacitación, generación de ingresos y vivienda para familias desplazadas asentados en Popayán en invasiones y zonas de alto riesgo. El gobierno nacional, financió el proyecto a través de audiencias públicas por un aproximado de \$ 3 000 millones.

En el departamento de Nariño, a través del amparo de la Ley 1190 de 2008 y el Decreto 1997 de 2009, el Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada capacitó y asesoró a 17 Comités Municipales para la Atención Integral a la Población Desplazada en la formulación de Planes Integrales Únicos para población en situación de desplazamiento, y a los municipios de Tumaco, Policarpa, El Charco en la formulación de los planes de prevención de desplazamientos masivos y violaciones a los Derechos Humanos. Como resultado de esta acción, al 2011 se contó con tres rutas de atención diferencial que servirían de insumo para la atención de la población desplazada diferenciada, de acuerdo con lo previsto por la Corte Constitucional en los autos 251 de 2008, 004 y 005 de 2008 (Gobernación de Nariño, 2011).

Para el año 2007, con la creación del documento CONPES 3491 que contiene la aplicación al Pacífico de la política «Estado Comunitario: desarrollo para todos» se pretendía insertar esta región al desarrollo nacional e internacional en el marco de un programa estratégico para la reactivación social y económica. Dentro de ello, se propuso el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores, considerando las condiciones ecosistémicas naturales y étnicas de la región (Consejo Nacional de Política Económica y Social, Política de Estado para el Pacífico colombiano, 2007). En el CONPES se presentan líneas de trabajo alrededor de la población en situación de desplazamiento, concentrados en la búsqueda por fortalecer y acompañar retornos y reubicaciones, lo mismo que el aumento de la asistencia humanitaria y la generación de ingresos en materia de promoción social.

Como se ha visto, la afinidad en términos de clima y paisaje son decisivos para romper las fronteras departamentales cuando de desplazamiento desde la costa pacífica se trata. Esto no solo incluye el desplazamiento desde Tumaco hacia Buenaventura, sino que involucra nuevamente a Cali que, con su desarrollo

económico, se convierte en una de las opciones de mayor afinidad climática y de oportunidad para la subsistencia.

La presión que ejerce la inmigración en el Valle del Cauca por causas violentas puede explicar, en parte, los motivos por los cuales se ha generado un mayor pronunciamiento en periódicos y parte de los programas sectoriales para la atención de población en situación de desplazamiento en el departamento vallecaucano. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la efectividad de los programas no necesariamente se produce al mismo ritmo que el de la formulación de los programas o disposiciones. El Valle del Cauca, al mostrarse como predominantemente receptor, ha creado una serie de expectativas en la población desplazada que eventualmente provoca un efecto multiplicador de la elección del departamento como destino. Es así como Cali, principalmente, recibe población desde distintas distancias que van desde Putumayo hasta Caldas o el departamento chocoano.

De otra parte, la contigüidad espacial sigue jugando un papel de importancia en la reubicación de este tipo de población, pues ante la falta de respuesta o la dificultad para llegar a las grandes ciudades, en muchas ocasiones el desplazamiento intermunicipal, de la zona rural a la zona urbana, dibuja poderosamente el movimiento de la población. Este es el caso de Buga y Buenaventura, fundamentalmente. Por su parte, Palmira, Pasto, Popayán y Santander de Quilichao se destacan como ciudades a las que se desplaza población de algunas zonas del propio departamento lo que evidencia un área de mayor influencia, aunque limitada en términos regionales.

Referencias

- Alcaldía de Cartago. (1997). *Plan Municipal de Desarrollo 1998-2000*. Cartago.
- Alcaldía Municipal de Popayán. (2002). *Plan de Ordenamiento Territorial- Documento ejecutivo*. Popayán.
- Aprile-Gnisset, J. (1992). La formación espacial de la urbanización : Números, fechas y lugares. En J. Aprile-Gnisset, *La ciudad colombiana siglos XIX y XX*. Bogotá: Banco Popular, Fondo de Promoción de la Cultura.

- Arango, J. (1985). Las «leyes de las migraciones» de E. G. Ravenstein, cien años después. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*(32), 7-26.
- Aroca, P. (2004). Migración interregional en Chile. Modelos y resultados 1987-2002. *Notas de Población*(78).
- Asociación de Municipios del Norte del Cauca - Amunorca. (2005). *Agenda Regional Norte Caucana para el desarrollo social sostenible 2005-2019*.
- Banguero Lozano, H. (1985). El proceso migratorio en Colombia: Determinantes y consecuencias. *Boletín Socioeconómico*(13), 23-63.
- Barbary, O., & Hoffmann, O. (2004). La costa pacífica y Cali, sistema de lugares. En O. Barbary, & F. Urrera, *Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico* (págs. 113-156). Medellín: Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica - Universidad del Valle, L'Institut de Recherche pour le Développement, de Francia; y Instituto para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología de Colombia - COLCIENCIAS.
- Barbary, O., Dureau, F., & Hoffmann, O. (2007). Movilidades y sistemas de lugares. En F. Dureau, O. Barbary, O. Pissoat, & T. Lulle, *Ciudades y sociedades en Mutación. Lecturas cruzadas sobre Colombia* (págs. 93-161). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Castro, E. E. (2012). *Patrones de migración interna en Colombia*. Manizales: Universidad de Manizales, Maestría en Economía.
- Centro Nacional de Productividad y Gobernación del Valle del Cauca. (2010). *Diagnóstico del estado del arte de las dimensiones del desarrollo sostenible en el Valle del Cauca*. Cali.
- Comisión regional de la competitividad de Nariño. (2010). *Plan regional de competitividad de Nariño 2010-2032*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2004). *Documento Conpes 3303. Estrategias para apoyar el desarrollo integral del departamento de Nariño*. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2007). *Documento Conpes 3461. Acciones y estrategias para impulsar el desarrollo sostenible del departamento del Cauca*. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2007). *Documento Conpes 3491. Política de Estado para el Pacífico colombiano*. Bogotá.

- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Política de Estado para el Pacífico colombiano. (2007). *Documento Conpes 3491*. Bogotá.
- Consejo Regional de Planificación Económica y Social. (1994). *Región de planificación del Occidente colombiano*.
- Corpes de Occidente. (1998). *El Occidente Colombiano, la región del futuro*. Colombia: Impresión Gráfica Buda .
- Del Pino Artacho, J. A. (2001). Hacia la comprensión del espacio global: ¿sistemas de ciudades o redes urbanas? *Espacio, tiempo y forma, Serie VI Geografía No. 14*, 191-208.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2007). *Movilidad poblacional de Cali y su área metropolitana*. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2008). Estimación de la migración 1973-2005. *Estudios Postcensales No. 6(6)*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (1998). *Balance inversión nacional en el departamento de Nariño 1995-1998*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Agenda interna para la productividad y competitividad. Documento Regional, Valle del Cauca*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación s.f. (s.f.). *Valle: Inversión del gobierno nacional 1990-1994*. Bogotá.
- El Liberal. (27 de Diciembre de 1988). Qué pasa con el comercio local.
- El Liberal. (22 de Julio de 1989). Sistematizarán administración para lograr eficaz funcionamiento. (15157).
- Franco Díaz, N., & Catamuzkay Cárdenas, K. (2005). *Gobernación del Valle del Cauca*. Recuperado el 26 de Mayo de 2015, de www.valledelcauca.gov.co/gestionpaz/descargar.php?id=969
- Gobernación de Nariño. (2008). *Plan de desarrollo 2008-2011*. Pasto.
- Gobernación de Nariño. (2011). *Informe de Gestión 2008-2011*. Pasto.
- Gobernación del Cauca. (2004). *Plan Departamental de Desarrollo 2004-2007*. Popayán.

- Gobernación del Valle del Cauca. (2000). *El Valle del Cauca. Hacia la construcción de un modelo de ordenamiento territorial para el norte del departamento*. Cali: Imprenta Departamental del Valle del Cauca.
- Gobernación del Valle del Cauca. (2011). *Iniciativas del Valle del Cauca. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Santiago de Cali.
- Gobernación del Valle del Cauca y Fondo para la reconstrucción y desarrollo Social del Eje Cafetero . (2000). *Hacia la construcción de un modelo de ordenamiento territorial para el norte del departamento*. Cali.
- Gouëset, V., & Mesclier, É. (2007). La expansión de la red Urbana (1951-1993). En F. Dureau, O. Barbary, O. Pissot, & T. Lulle, *Ciudades y sociedades en mutación. Lecturas cruzadas sobre Colombia* (págs. 33-91). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Jaramillo, S. (1999). Migraciones e interacción regional en Colombia 1973-1993. *Territorios*, 95-117.
- Martínez, C. (2001). *Las migraciones internas en Colombia, análisis territorial y demográfico según los censos de 1973 y 1993*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Doctorado en demografía.
- Núñez, C. E., & Hurtado, I. P. (s.f.). *El desplazamiento forzado en Colombia: La huella del conflicto*. Recuperado el 20 de Marzo de 2016, de codhes.org: <http://www.codhes.org/-codhes/images/Articulos/AnalisisSituacionalfinal.pdf>
- Precedo Ledo, A. (2003). *La ciudad en el territorio: nuevas redes, nuevas realidades*. León: Universidad de León, Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales.
- Proyectos de Infraestructura S.A PISA. (2006). *Informe a la Junta Directiva*.
- Rodríguez Vignoli, J. (2011). Migración interna en ciudades de América Latina: efectos en la estructura demográfica y la segregación residencial. *Notas de Población*(93), 135-167.
- Sanín, J. A. (2008). *Historia del transporte y la infraestructura en Colombia (1492-2007)*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral de la Víctimas. (2019). *Registro Único de Víctimas*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Universidad del Cauca. (1990). *Plan vial del Departamento del Cauca*. Popayán.

Universidad del Cauca. (1990). *Plan Vial del Departamento del Cauca*. Popayán.

Varela Barrios, E. (Diciembre de 2003). Incongruencias y dificultades en las respuestas en las respuestas de Políticas Públicas frente a los procesos de desplazamiento interno en Colombia. *Cuadernos de administración*(30), 84-112.

Sistemas de Información

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Sistema De Información Geográfica para la Planeación El Ordenamiento Territorial Nacional Sigot.

<http://sigotvg.igac.gov.co:8080/>

Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. Registro Único de Víctimas

<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Entrevistas

Álvarez Gardezabal, G. (5 de septiembre de 2014). (J. J. Dusso, & I. Mancera, Entrevistadores) Tuluá, Valle del Cauca, Colombia.

Foncillas, J. L. (9 de Julio de 2014). (I. Mancera, & J. D. Saenz, Entrevistadores) Tumaco, Nariño, Colombia.

Samudio, K. (20 de Agosto de 2014). (I. Mancera, & J. Padilla, Entrevistadores) San Juan de Pasto, Nariño, Colombia.

Fuentes primarias

Biblioteca del Banco de la República. San Juan de Pasto - Nariño

Diario del Sur, 28 de mayo de 1991.

Biblioteca del Banco de la República «Luis Ángel Arango». Bogotá - Cundinamarca

El Liberal, 20 de julio de 1994.

El Liberal, 27 de mayo de 2001.

Biblioteca «Mario Carvajal» - Universidad del Valle

Biblioteca Departamental «Jorge Garcés Borrero»

Biblioteca Universidad Icesi - Bases de datos del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep)

El País, 29 de agosto de 1993

El País, 3 de diciembre de 1994

El País, 16 de agosto de 1996

El País, 25 de agosto de 1996

El País, 9 de abril de 1997

El País, 12 de abril de 1998

El País, 17 de abril de 1998

El País, 3 de junio de 1998

El País, 22 de marzo de 1998

El País, 29 de mayo de 1998

El País, 30 de abril de 1999

El País, 4 de agosto de 1999

El País, 9 de septiembre de 1999

El País, 5 de agosto de 1999

El País, 20 de noviembre de 2000

El País, 15 de marzo de 2000

El País, 22 de febrero de 2000

El País, 31 de julio de 2000

El País, 15 de agosto de 2000

El País, 23 de diciembre de 2000

El País, 19 de mayo de 2000

El País, 17 de febrero de 2000

El País, 6 de octubre de 2000

El País, 17 de septiembre de 2000

El País, 7 de agosto de 2000

El País, 29 de diciembre de 2000

El País, 23 de octubre de 2001
El País, 17 de octubre de 2001
El País, 29 de abril de 2001
El País, 11 de agosto de 2001
El País, 10 de julio de 2001
El País, 10 de julio de 2001
El País, 22 de octubre de 2001
El País, 12 de junio de 2001
El País, 13 de junio de 2001
El País, 21 de junio de 2001
El País, 19 de enero de 2001
El País, 5 de abril de 2002
El País, 2 de septiembre de 2002
El País, 7 de noviembre de 2002
El País, 21 de junio de 2003
El País, 19 de marzo de 2003
El País, 24 de abril de 2003
El País, 27 de junio de 2003
El País, 26 de enero de 2004
El País, 31 de marzo de 2005
El País, 1 de diciembre de 2006
El País, 20 de enero de 2006
El País, 27 de abril de 2006
El País, 12 de mayo de 2006
El País, 9 de agosto de 2006
El País, 23 de julio de 2007
El País, 11 de enero de 2007
El País, 11 de diciembre de 2008
El País, 11 de septiembre de 2009

03

Dinámicas económicas en la constitución de subregiones del suroccidente colombiano (1988-2010)

Juan José Fernández Dusso

Universidad Icesi | jjfernandez@icesi.edu.co

Este capítulo presentará una caracterización de los vínculos económicos más importantes constituidos alrededor de las principales ciudades del suroccidente colombiano identificadas en los capítulos anteriores, con el ánimo de ofrecer los primeros hallazgos de esta investigación sobre la existencia de subregiones articuladas en torno a dinámicas económicas singulares.

Como momento de transición entre los capítulos anteriores sobre redes infraestructurales y flujos migratorios entre las principales ciudades del suroccidente, y los capítulos siguientes sobre subregiones y visiones de región, este capítulo apela a la siguiente cita extraída de Londoño (2013), en su discusión sobre *región e historiografía regional*, para recordar cómo la intención de reconocer vínculos entre las principales ciudades identificadas a lo largo del espacio estudiado no puede imponer la idea de una única región económica homogénea, de ciclos coincidentes o de procesos productivos integrados. Este capítulo, siguiendo lo expresado en la cita que se ofrece a continuación, constituye entonces un primer esfuerzo por señalar cómo distintas redes de ciudades en el suroccidente van dando forma a territorios diferenciables, que las voces políticas identificadas en el próximo capítulo no siempre llegaron a detectar.

[...] la regionalidad está determinada por las relaciones sociales en el ámbito económico: la producción, la distribución, el intercambio y el consumo dan la homogeneidad interna, al tiempo que ordenan la territorialidad de la región y el patrón de interrelaciones que se producen tanto en su interior como hacia el exterior. En consecuencia, el desenvolvimiento económico no puede encuadrarse en una territorialidad político-administrativa, y sus temporalidades no pueden responder a la de un ente territorial. Como «hipótesis para demostrar», el ejercicio intelectual pasa por la interpretación, el análisis y la comprensión de los procesos de ‘espacialización [territorialización] de una relación económica’ (Van Young, 1991, p. 101).

El presente capítulo atiende el argumento esgrimido por el autor, procurando evidenciar la existencia de redes de ciudades desde la identificación de las principales dinámicas económicas intermunicipales que se tejen entre (i) las catorce principales ciudades identificadas hasta ahora y sus municipios aledaños, y entre (ii) esas catorce ciudades principales a la vez.¹

1. Lo hará, sin embargo, teniendo presente que el no encuadramiento a priori de las dinámicas económicas en una territorialidad político-administrativa específica no significa el desconocimiento del impacto que estas, con toda su normatividad particular y autonomía de

El capítulo está organizado de la siguiente manera: en primer lugar, se explicará la apuesta analítica, así como sus dificultades y limitaciones, para llevar adelante el ejercicio. Paso seguido se expondrá, de cada una de las ciudades identificadas en el proyecto como las más importantes del suroccidente, las principales características económicas que alimentan la interacción con sus poblaciones vecinas y con las demás ciudades del espacio en estudio, resaltando las variaciones más significativas en sus vínculos a lo largo del período. Hecho esto, el capítulo ofrecerá una categorización de cada una de las principales ciudades identificadas dentro del Suroccidente estudiado, desde la consideración de sus roles en la integración de las distintas territorialidades. Finalmente, el ejercicio se cerrará con conclusiones que dan cuenta de la utilidad de una lectura complementaria de todos los capítulos del presente libro para empezar a reconocer algunos de los elementos más relevantes de la economía política de una (sub)región, y así entonces de los caminos más eficaces para procurar su transformación.

Consideraciones analíticas sobre las redes de ciudades e inconvenientes metodológicos que enfrentó el capítulo

Al abordar el estudio de las redes urbanas, Boix (2003) se acerca desde la consideración de las dinámicas económicas interesado en establecer las ventajas o externalidades que genera la organización de las ciudades a partir de una red de relaciones de este tipo. Haciéndolo se permite afirmar que «las redes económicas se sustentan sobre la base de infraestructuras de comunicaciones y telecomunicaciones, que posibilitan el intercambio de flujos» (p. 10). Y señala además que «la existencia de infraestructuras adecuadas no es una condición suficiente para la existencia o desarrollo de una red, pero a largo plazo se convierte en condición necesaria para su funcionamiento» (p. 10).

La infraestructura constituye un medio a través del cual fluyen los bienes y las personas, facilitando los vínculos económicos y sociales entre ciudades,

sus dirigencias, puedan llegar a tener sobre las dinámicas económicas específicas. Ejemplo de esto es, como se evidenciará más adelante, el impacto del proceso de descentralización administrativa y fiscal de la década del noventa para las capitales departamentales y sus municipios aledaños.

cumpliendo con funciones de conexión, comunicación y soporte de las diferentes actividades en el territorio. Su existencia o ausencia posibilitan o restringen entonces la existencia de redes; atenderla permite descubrir los flujos que perseguimos, reconstruir la red.

Desde el interés por caracterizar las distintas redes de mercado en torno a –y entre las– catorce principales ciudades identificadas, este capítulo atiende las siguientes consideraciones analíticas ofrecidas por Boix (2003) para la reconstrucción de redes urbanas:

- Centralidad: evalúa el número de vínculos aportados por cada ciudad a la red, del total de vínculos existentes.
- Conectividad: evalúa las conexiones que establece cada ciudad con el resto de ciudades que integra la red.
- Intensidad de los vínculos: da cuenta de la cantidad de hechos vinculantes entre ciudades, o de la cantidad de migrantes entre ellos.

Siguiéndolo a Boix (2003), dicha clasificación se buscó en un primer momento desde el reconocimiento de las infraestructuras viales y portuarias existentes, y del seguimiento a los flujos económicos entre las distintas ciudades articulados a través de estas. Pero –y aquí empiezan las advertencias– por la imposibilidad de una recolección detallada y completa de información para todo el período y espacio abarcados (de lo que los flujos son y llevan, de cuánto, de su dirección, de caídas, cambios y saltos), el análisis debió complementarse con otro tipo de información.²

2. La definición del tipo de datos a trabajar y su disponibilidad fue uno de dos problemas centrales aquí. Debido a que el interés se centró en las relaciones reales (materiales e in-materiales) establecidas entre los municipios, se hacía necesario establecer los flujos y la dirección de estos. En términos de la información que se produce en las fuentes oficiales y privadas del orden local, regional y nacional, sin embargo, priman los datos de *stock* y no de flujos, o si existen flujos la mayor parte de las veces no es posible saber hacia dónde se dirigen. Impensable fue, aún más, obtener series de tiempo que permitiesen hacer comparaciones, considerando la diversidad de municipios estudiados, ya que el nivel de información es limitado para varios de ellos (Túquerres o Piendamó siendo dicientes ejemplos de ello). Ya llamados de la bibliografía sobre la economía regional en Colombia dan cuenta de estos impedimentos (ver como ejemplo de esto el llamado de Ortiz, C. 2003, pp. 18-20).

Así, este capítulo se hizo a información recolectada en entrevistas, documentos oficiales de Planeación (locales, departamentales, nacionales), datos de entidades como el DANE, el IGAC, el Banco de la República, Ministerios o Cámaras de Comercio, y de una revisión sistematizada de prensa y bibliografía académica complementaria. Información de diversas fuentes, de tipo cuantitativo y cualitativo, agregada a veces, con vacíos además para cubrir breves períodos.

El reto, en consecuencia, estuvo en convertir en cuantitativa la información cualitativa para la construcción de los vínculos y flujos generales entre las ciudades estudiadas. En cuantitativa, porque estas investigaciones suelen ser abordadas desde la teoría de grafos y, para ello, se requieren cálculos matemáticos con información de este tipo. Vínculos y flujos generales para el período en grueso (1988-2010) porque, como fuese indicado, la construcción de series fue problemática por algunos vacíos tanto espaciales como temporales, así como por aproximaciones diversas en la presentación de la información (para mayor detalle, ver la Nota al pie 2).

Pero el trabajo de análisis para llegar a este escrito no se cerró allí. Sus limitaciones (no poder reconocer gráficamente las variaciones en los vínculos y flujos entre año y año, por ejemplo; o no poder afirmar condiciones de centralidad o intensidad en los vínculos, con altos niveles de certeza, para algunos casos en subperíodos determinados), así como la necesidad de reconocer las dinámicas económicas de los municipios con otros más de sus tentativas áreas de influencia (que den cuenta de sus particularidades, pero que confirmen así también la relevancia de las principales ciudades identificadas), debieron encontrar unas primeras respuestas satisfactorias por vías complementarias de análisis. Y es así que el capítulo vuelve a Boix (2003) para recordar cómo los métodos utilizados en los estudios de redes de ciudades pueden clasificarse en indirectos y directos.

Los primeros suponen las relaciones a partir de la observación de los atributos o funciones de las ciudades, esperando que se dé una relación con las ciudades de ‘menor jerarquía’ en su área de influencia, acercándose bajo el supuesto del cumplimiento de la teoría del lugar. Los segundos se basan en la verificación de la existencia de la relación entre la ciudad A y B a través del flujo. Al segundo método de observación de las relaciones es al que se apostó para la identificación de los vínculos y flujos entre las principales ciudades analizadas, como fuera indicado atrás, dado que el mayor acervo de información sobre

estas así lo permitió.³ En el primero es en el que se apoyó este capítulo tanto para complementar la construcción y descripción de estas redes más extensas, como para la identificación de flujos y vínculos dentro de las áreas tentativas de influencia de cada uno (entre los principales municipios identificados desde el segundo capítulo y sus poblaciones aledañas, para ser más específicos).⁴ En este último caso, dadas las limitaciones aún mayores para la consecución de información desagregada, numérica y continua.⁵

El análisis

Ciertas características compartidas entre municipios, así como sus cercanías, permiten entender la configuración de vínculos que pasan por necesidades de producción que se constituyen en cadenas de abastecimiento, distribución, comercialización; de demanda de servicios y productos; de iniciativas conjuntas para el desarrollo de la competitividad y la conectividad de la región.⁶ Es al encontrar estos vínculos, siguiendo a Van Young (1991), que llegamos a definir la existencia de distintas subregiones. Otros tantos vínculos más, sin embargo, superarán estas subregiones para conectarlas a ellas, o a algunos de

3. Para esta parte del ejercicio, se llevó a cabo el mapeo de interacciones económicas existentes entre los principales municipios identificados, poniendo en consideración el intercambio de bienes y servicios (haciendo seguimiento a información sobre los sectores agropecuario/agroindustrial, industrial, de servicios, transporte, comercio y financiero), alianzas estratégicas entre actores (privados, públicos), la movilidad de personas y mercancías, y las cadenas productivas reconocibles a través del levantamiento de los datos. Se incluyó, con particular cuidado además (ver advertencias propias del capítulo sobre la red imaginada), los planes, proyectos o ejecución de obras públicas y privadas que favorecieran o facilitasen el establecimiento de estas relaciones de mercado, tales como distritos, zonas especiales, centros de acopio, terminales, o puertos secos, y que hacen referencia explícita a los propósitos de activación –o fortalecimiento– de dinámicas económicas en la región.

4. Y siguiendo lo retomado de Londoño (2013).

5. Sobre esto, y en consecuencia con las dificultades para la consecución de información, una aclaración: centralidad, conectividad e intensidad de los vínculos serán consideraciones analíticas puestas en juego para reconstruir las relaciones entre los principales municipios analizados. No entre estos y poblaciones de su área de influencia.

6. Sobre esto, remitirse a Boix (2003) y los ya mencionados estudios indirectos y la teoría del lugar.

sus municipios, con otros más del espacio analizado, e incluso de un espacio todavía mayor.

En los párrafos que siguen se describirá, primero, esos vínculos más cercanos, que ayudan a construir la idea de subregión. Esto se hará buscando resaltar, además, las variaciones más importantes en las dinámicas que articulan dichas territorialidades en particular. Paso seguido se presentará la conexión entre ciudades más distantes dentro del espacio abordado. Como se verá, a lo largo del primer momento primará una caracterización (modesta en muchos casos por las carencias de información ya mencionadas, y que complementarán los capítulos 4 y 5 desde el reconocimiento de iniciativas para la producción) de ciertas territorialidades que empiezan a identificarse. Todo desde de la aproximación indirecta mencionada párrafos atrás. Hacia el final del apartado se encontrará, ya desde el análisis cuantitativo, la presentación de conexiones, intensidades y centralidades de una red amplia de ciudades y subregiones identificadas.

El norte del Valle como subregión

Fuerte en la producción cafetera⁷ (segundo renglón en importancia dentro de la producción agrícola del departamento durante buena parte del período), el norte vallecaucano se caracteriza además por la producción de distintos frutos que, en buena porción y a lo largo del período, son transportados a centrales de abasto del norte del país. Al cierre del período de estudio, por ejemplo, el norte del Valle se reconoce como el mayor productor de frutos de Colombia, enviando hacia Bogotá y la costa atlántica buena parte de sus productos y destinando otro tanto para el comercio internacional (entrevista, Asociación de Municipios Nortevallecaucanos, 2014; entrevista a Rodrigo León Serna, 2014).

Pero el norte del Valle experimentó algunas variaciones en dichas dinámicas económicas a lo largo de los años abarcados. Los proyectos de mantenimiento

7. No obstante, su debilitamiento durante los últimos diez a doce años del período, como puede evidenciarlo la desaparición de importantes trilladoras de Café en Cartago y alrededores, alrededor de 13.000 de los 86.000 productores de café del país se encuentran en la subregión. De la producción, cabe decirlo por el ejercicio comercial que representa, al cierre del período cerca del 80% se exporta (fundamentalmente a Estados Unidos) y lo restante (pasilla) se destina al consumo interno nacional (entrevista, Asociación de Municipios Nortevallecaucanos, 2014).

y ampliación de la Troncal de Occidente, por ejemplo, fueron de particular importancia durante los noventa y la primera década del 2000 para la expansión de algunas de las actividades productivas mencionadas, al estimular el surgimiento de proyectos productivos coordinados entre municipios de la zona, y desde allí una mayor integración de sus economías con el resto del país. Pero también hay que considerar la crisis previa de las trilladoras cafeteras, o las violencias que se incrementaron durante inicios del milenio, como experiencias que produjeron cambios importantes para las poblaciones del norte en mención, y que se constituyeron así también en incentivos para la resolución coordinada de dificultades entre actores representativos de las principales poblaciones del área de interés.

Cartago, en todo esto, fue no solo el lugar de encuentro de los representantes de las múltiples poblaciones afectadas, sino que buscó reafirmarse —desde sus principales representantes— como el municipio articulador de estas dinámicas a lo largo del tiempo (entrevista, Asociación de Municipios Nortevallecaucanos, 2014).⁸

Cartago

Cartago ha sido un municipio fundamental para la articulación de demandas, programas y proyectos de desarrollo del norte vallecaucano.⁹ Zarzal, Roldanillo, La Victoria, La Unión, Obando, Argelia o Toro, por mencionar algunos de los nombres más recurrentes en esta investigación, muestran vínculos importantes

8. Zarzal ha sido en este contexto, vale decirlo, un municipio relevante también.

9. Tal es el caso de iniciativas como la del puerto seco de Cartago para el acopio y distribución de la producción agrícola de la subregión, de inicios de la primera década del 2000, proyectando su construcción contigua al aeropuerto de Santa Ana, con conexión a través de la vía férrea (que, de acuerdo con la mención de la fuente, para inicios de dicha década se encontraba en proceso de recuperación), con los puertos secos proyectados para La Tebaida y Buga, y con el puerto de Buenaventura (Gobernación del Valle del Cauca y Fondo para la reconstrucción y desarrollo Social del Eje Cafetero, 2000). O la iniciativa de una zona económica especial en la subregión, como espacio para el desarrollo agropecuario, artesanal y de una red de proyectos turísticos (parte de los lineamientos que trazó la gobernación del Valle del Cauca en el periodo 2008-2011, para promover el desarrollo del departamento, pone en juego la definición y el aprovechamiento de dos zonas: aquella denominada Zona Económica Especial de Desarrollo del Norte del Valle sería la que se menciona en este caso). Cartago fue lugar de encuentro de asociaciones (de municipios y cooperativas) para influir en el proceso de consolidación.

con Cartago en este sentido para todo el período.¹⁰ Y si bien el conjunto de estas iniciativas no resultó en una transformación sustantiva de la estructura productiva del norte vallecaucano (frutas, plátano y café, y escasa inversión para la manufactura de productos con valor agregado¹¹ son los elementos característicos de la experiencia productiva de dicho espacio geográfico hasta 2010), muchas de las apuestas políticas para el desarrollo productivo (algunas citadas aquí en nota al pie, esas y varias más descritas con detalles en los capítulos sobre subregiones y la red imaginada), resultaron ser fundamentales para el fortalecimiento de sus mercados agrícolas y, en menor medida, ganadero, artesanal y turístico¹² en momentos de dificultades económicas.

Pero más allá de su valor como municipio articulador de iniciativas, Cartago (que se identifica como un municipio de baja producción industrial), resulta relevante para la zona durante todo el período por la prestación de servicios logísticos, comerciales, financieros, de salud o educación que ofrece.

Durante la última década del período en revisión, los servicios financieros y de comunicaciones fueron ganando mayor espacio en Cartago, consolidando el municipio como el más relevante para poblaciones del norte vallecaucano como las atrás mencionadas. Eso mismo fue ocurriendo con servicios de educación y salud ofrecidos desde allí. Pobladores de El Cairo, San José del Palmar, Argelia, Ansermanuevo, El Águila, Toro, La Unión, La Victoria, Obando, Alcalá y Ulloa, recurren a los servicios de salud brindados tanto por el hospital de tercer nivel de la ciudad, como por un importante número de clínicas privadas asentadas en el municipio desde la década de 1990 (La Victoria y poblaciones aledañas suelen ser atendidas, en cambio, en Zarzal o Roldanillo). Y de los mismos municipios puede verse, además, la llegada de población para formarse en las sedes universitarias presentes en la ciudad (pública y privadas). Desde Zarzal incluso para ello, reduciéndose durante los últimos cinco a seis años del período el vínculo que por educación tenía esta población (y las aledañas a Zarzal) con Buga.

10. Ver entrevista a Rodrigo León Serna, 2014. Ver entrevista, Asociación de Municipios Nortevallecaucanos, 2014.

11. Con apenas algo de agroindustria para concentrados, industria química e industria frutícola desarrollados.

12. Este último impulsado hacia el final de período.

Pero los flujos migratorios fueron de otro orden también. Y aquí conviene retomar la mención de párrafos atrás sobre las dificultades del sector cafetero y las violencias de fin de siglo en el norte aquí abordado. Cartago, conocida hasta la década del noventa como *la capital nacional de la trilla del café*,¹³ presenció durante quince años la paulatina desaparición de esta fuente de empleo y recursos, fundamentalmente a causa de la sustitución de cultivos, la escasa inversión productiva en el campo y el envejecimiento de su población campesina. El período (finales de 1990 e inicios del 2000) dio cuenta de dificultades para el pequeño campesino cafetero, que empeoradas por la crisis económica nacional de finales de los noventa, terminó impulsando importantes flujos migratorios de población del área e incluso proveniente de otras zonas geográficas. Para mal, los flujos internos se vieron además empeorados por la transformación de las dinámicas del mercado del narcotráfico, tras el debilitamiento del cartel de Cali, dando lugar al nacimiento de nuevas organizaciones ilegales en el norte del departamento, capaces de ejercer formas de violencia inusitadas.

Por todo lo anterior, Cartago resultó constituyéndose en receptor de desplazamientos ciudadanos provenientes del resto del norte del Valle desde el año 2000, así como de población del Chocó desde el 2004. Pero durante esos años el municipio evidenció también (así como otros municipios aledaños) un aumento importante de la migración de su población hacia España y Estados Unidos. En este caso se tratándose, en su mayoría, de migración de población joven. Una migración de alto impacto, que ya desde la década de 1980 se presentaba en número modestos, con efectos ambivalentes sobre la realidad de esta subregión (por un lado, generando un alto nivel de remesas recibidas desde entonces; por el otro, una población envejecida y un capital humano deteriorado).

Las remesas, así como –entre otros– el destacado fortalecimiento del sector frutícola de la región, generaron no obstante un mejoramiento de las condiciones económicas del norte, superadas las dificultades económicas nacionales de los años de cambio de milenio. Un mejoramiento del que Zarzal también gozó. Y ello llevó a la atracción de ciudadanos del norte hacia su territorio en busca de empleo, pero sobre todo de servicios y comercio. Pero también se presenció un aumento de la relevancia de La Unión dentro de la red de municipios del norte, por la vía del desarrollo de apuestas turísticas, inversiones

13. Ver entrevista, Asociación de Municipios Nortevallecaucanos, 2014.

hoteleras e industriales, hacia el cierre del período. Y esos dos fenómenos, que fortalecieron a estos dos municipios en el contexto analizado, le restaron por tanto centralidad a municipios como Cartago o Tuluá durante los últimos años del período en revisión.¹⁴

Sobre el vínculo de Cartago, y de esta evidente subregión, con el resto del espacio y las ciudades estudiadas, puede indicarse lo siguiente: pudo confirmarse una mayor cercanía, tanto económica como política y cultural, con el sur de los departamentos del eje cafetero, por sobre aquella presente con el resto del departamento del Valle del Cauca. Pereira, Manizales y Armenia son tres de las principales ciudades con las que Cartago, y poblaciones del norte del Valle, presentan redes de mercado particulares: en materia de servicios financieros, así como de comercio o educativos más amplios, estos municipios atienden regularmente distintos tipos de demanda del norte del Valle. Por su parte, la red de ciudades del norte del Valle recibe desplazamientos de población paisa que llega durante el período, en particular, a municipios como Cartago o La Unión por motivos comerciales, de ocio y turismo.

Desde Cartago y poblaciones cercanas hacia estos municipios cafeteros capitales, además, se distribuye parte de la producción agrícola (frutas y flores en su mayoría) de la subregión. Sin embargo, debe decirse, la mayor parte de ella toma otros rumbos: Cali, Medellín, Pasto y Popayán, pero sobre todo Bogotá y la costa atlántica, y por Buenaventura el mercado exterior. Esta es una dinámica reconocida para todo el período, aunque la información da cuenta de mayores flujos de estos productos durante los últimos diez a quince años de estudio (con la nueva malla vial como trasfondo relevante).

Entre tanto, Cartago y los demás municipios mencionados de la subregión son receptores regulares (a lo largo del período) de productos provenientes del norte u oriente del país (carne de la costa atlántica o del Llano; zanahoria de Cundinamarca; arroz y frijol del Tolima y Huila mayoritariamente; productos de consumo masivo y medicamentos de Antioquia, Atlántico y Bogotá), o del sur (productos de consumo masivo o medicamentos de Cali –o Yumbo–, Buga, Santander de Quilichao; alimentos como papa y arveja, del Cauca y Nariño). Siendo Cartago, debe recalcar, un municipio clave en el proceso de articula-

14. Roldanillo sería un municipio fortalecido en los últimos años del período también. Ver entrevista a Rodrigo León Serna, 2014.

ción logística de buena parte de esta mercancía recibida para la subregión. Una que, junto con las identificadas entre el sur vallecaucano y el centro del Cauca, muestra los ejercicios más intensos de asociatividad para la competitividad y el desarrollo de su población.

El sur del Valle y el norte del Cauca como territorio compartido

Los municipios reconocidos dentro de la subregión ofrecida aquí son, junto con Tumaco, los que muestran las variaciones más significativas en materia productiva dentro del total de municipios analizados por esta investigación. En el caso de Tumaco, que se desarrollará más adelante, las variaciones no son alentadoras para su población. En el caso de los municipios pertenecientes a la subregión de la que el subtítulo da cuenta, en cambio, las transformaciones sí lo son.

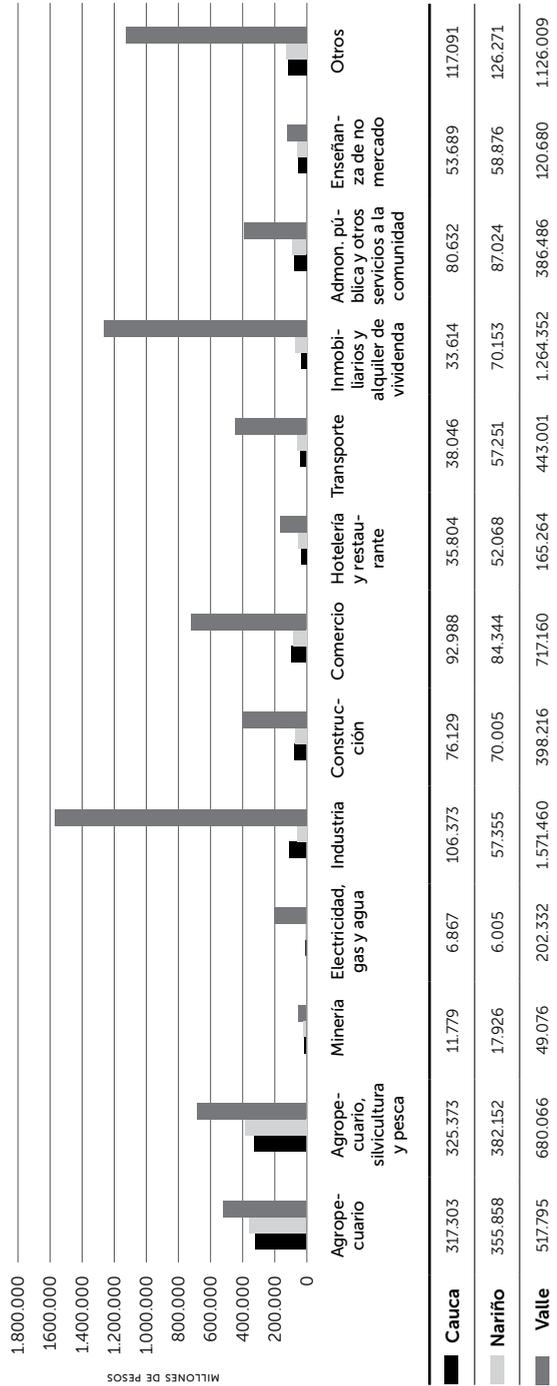
Potenciada por la Ley Páez,¹⁵ la subregión evidenció un importante desarrollo industrial durante la segunda mitad de la década de 1990 e inicios de la última década en estudio, con asentamientos productivos en el norte del departamento caucano.¹⁶ Esta transformación se tradujo en un aumento sustantivo del aporte industrial al PIB departamental del Cauca, como puede reconocerse en la lectura de las figuras presentadas a continuación.

15. La Ley 218 de 1995, conocida como Ley Páez, ofrece incentivos tributarios (exención de impuesto de renta y complementarios) hasta por 10 años, propiciando la creación de empresas en aquellas zonas de los departamentos del Cauca y el Huila afectadas por el desastre natural ocasionado por el sismo y la avalancha del río Páez en 1994. Los municipios cobijados por la Ley 218 de 1995 en el departamento del Cauca, incluida la modificación hecha por el artículo 42 de la Ley 383 de 1997, son: Caldoño, Inzá, Jambaló, Toribío, Caloto, Totoró, Silvia, Páez, Santander de Quilichao, Popayán, Miranda, Morales, Padilla, Puracé, Tambo, Timbío, Suárez, Cajibío, Piendamó, Sotará, Buenos Aires, La Sierra, Puerto Tejada, Corinto y Patía. Cabe destacarse que los beneficios no son exclusivamente designados para empresas industriales, pero que una mayoría amplia de beneficiarias en efecto lo es (Alonso y Lotero, 2006).

16. Si bien esta Ley cobijó 25 municipios del departamento del Cauca, la mayoría de las empresas se localizaron al norte del mismo, principalmente en Santander de Quilichao y Caloto, articulándose con la infraestructura, los productos y los servicios con los que cuenta el sur del departamento del Valle del Cauca y la ciudad de Cali.

Figura 01

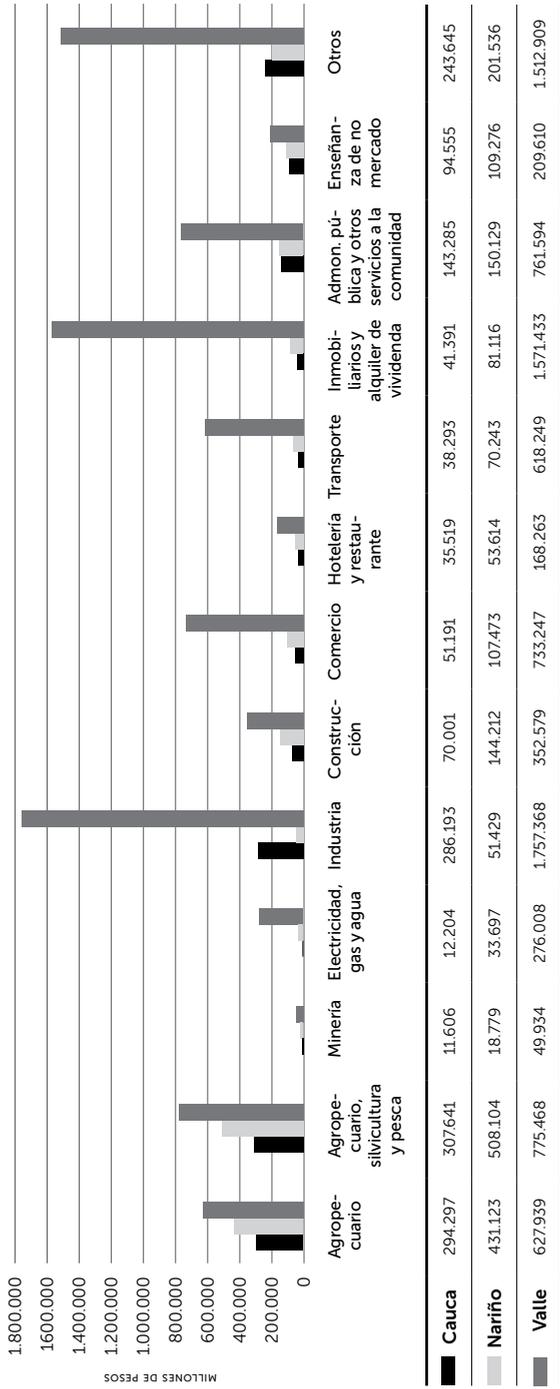
Valor Agregado por Ramas de Actividad (1993). A precios constantes de 1994.



Fuente: Banco de la República. Cuentas Departamentales.

Figura 02

Valor Agregado por Ramas de Actividad (2004). A precios constantes de 1994



Fuente: Banco de la República. Cuentas Departamentales.

Como puede verse, el salto en el aporte de valor agregado de la industria en el departamento del Cauca es de alrededor del 170% entre los años 1993 y 2004, mientras que datos de la misma fuente dan cuenta de un aumento en la participación porcentual de la industria en el departamento de alrededor de un 14% en 1990 a poco más de un 20% en 2004. El estudio del CIENFI (Alonso y Lotero, 2008) es importante para dar cuenta de esta transformación. La de una región con una matriz productiva fundamentalmente agrícola, que por la vía de apuestas políticas particulares va experimentando –lo que a la fecha todavía se denomina como– un moderado desarrollo industrial, capaz de modificar dinámicas sociales y económicas de poblaciones como Villa Rica, Gauchené, Caloto o Santander de Quilichao. Poblaciones en las que zonas francas se instalan, ampliando significativamente las posibilidades de empleo para estas y estimulando flujos entre ellas y ciudades como Cali, Palmira y Popayán (logísticos, de mercancía, flotantes de mano de obra profesional calificada).¹⁷ A continuación se ofrece una descripción del papel de –y de los vínculos entre– las principales ciudades del espacio en cuestión.

Santander de Quilichao

Este estudio encuentra en Santander de Quilichao al municipio más relevante de la subregión durante la primera década de asentamiento industrial. Concentrador de proyectos productivos (industriales en su mayoría) desde finales de la década de 1990 (hasta entonces su economía fue esencialmente agrícola), el municipio es además lugar de paso de personal y mercancías por su ubicación geográfica y conectividad vial.

Evidencia de lo anterior, como lo señalan datos del CIENFI (Alonso y Lotero, 2008), es que durante 2005 el 52% del total de 139 empresas beneficiadas por Ley Páez se encontraba en alguno de los parques industriales ubicados entre Santander de Quilichao y Caloto.¹⁸ Y es que su ubicación geográfica y

17. A lo largo de las dos décadas, en buena medida los cargos de gerencia media y alta siguen siendo ocupados por profesionales provenientes de Cali, Palmira o Popayán, más que de los municipios del norte del Cauca.

18. Los doce parques industriales ubicados en el norte del Cauca al cierre de 2005 eran: Parque industrial y comercial del Cauca y Parque industrial San Nicolás, en Caloto; Parque industrial El Paraíso, Parque industrial siglo XXI, Parcelación industrial El Cofre y Parque industrial El

conectividad a través de la malla vial (cercanía y conexión con Cali, Yumbo, Buga), además de los incentivos tributarios asociados a la Ley, le garantizaron condiciones de competitividad favorables para la instalación de empresas que buscaban asentarse en dicha región.¹⁹

Los datos de tránsito recolectados, que sirvieron como base para la construcción de los mapas que se presentarán hacia el final del capítulo, así como información proveniente de las demás fuentes recolectadas, dan cuenta de cómo los vínculos de mercado de Santander de Quilichao se dieron más intensamente con municipios en su mayoría no pertenecientes a la subregión: con tránsito de mercancía siendo importante el norte (conectándose con Cali, Buga y el norte del país, así como con Buenaventura), y con tránsito particular conectándolo con Cali y Popayán, por motivos laborales o para la satisfacción de servicios de distinto orden en estos dos municipios más grandes (educación, salud, recreación, comercio, financieros).

Una vez culminados los beneficios de la Ley Páez, sin embargo, algunas variaciones señalan a Guachené y Villa Rica como poblaciones beneficiadas por las nuevas dinámicas. Mientras que empresas hasta entonces ubicadas en algunos de los parques caucanos emigraron, varias mantuvieron sus instalaciones en la región, obteniendo beneficios tributarios desde 2009 con la reducción de dieciocho puntos porcentuales a la tasa nacional de renta. Pero, además, bajo la nueva política de beneficios tributarios impulsada por el gobierno nacional, un conjunto de parques industriales existentes en el norte caucano fue convertido en Zona Franca Permanente (Zona Franca Permanente del Cauca (ZFP), ubicada entre Puerto Tejada, Caloto y Guachené). Y dicha ZFP vio, durante los últimos años del período revisado, un aumento importante en el número de empresas instaladas allí.²⁰

Yari, en Santander de Quilichao; Parque industrial Parque sur, Parque industrial Caucadesa y Parque industrial Prodevica en Villa Rica; Parque industrial San Antonio y Parque industrial San Fernando en Miranda, Parque industrial Trocadero en Puerto Tejada.

19. Y no obstante, el llamado de industriales a considerar la ubicación de un parque con exenciones tributarias más cercano al puerto de Buenaventura. Los costos de transporte de la producción, en este caso, fueron los argumentos para defender esto. Sobre iniciativas del tipo, ver nuestro capítulo cuatro.

20. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11487703>. Ver Decreto 780 de 2008 y Decreto 1197 de 2009, que regulan las nuevas condiciones tributarias.

A esto se sumó, en poco tiempo, la presencia de cinco zonas francas más (una permanente y cuatro permanentes especiales), presentes en Villa Rica, Guachené, Santander de Quilichao y Puerto Tejada, con resultados similares.²¹ Motivos por los cuales el peso relativo de Santander de Quilichao disminuyó, no sin perder su importancia dentro de la subregión: indicador de ello puede ser el mantenimiento de la sede de la ANDI para el Cauca en dicho municipio y no en los otros de los industrializados – ni tampoco en Popayán.

La última década del período mostró cómo Villa Rica, Guachené y –en menor medida– Puerto Tejada, aumentaron su visibilidad por los aportes al crecimiento de la producción industrial. Pero dando cuenta, todavía, de grandes extensiones de tierra asignadas a la cañicultura que pesaron para sus economías también: como lo muestran las figuras del presente capítulo, la agricultura, que tuvo un papel preponderante durante los primeros diez años del período, siguió jugando un rol fundamental para los caucanos, no obstante el despegue de la producción industrial en la subregión aquí mencionada durante toda la segunda parte del período estudiado.

Los vínculos de Villa Rica, Guachené o Puerto Tejada con otras ciudades fueron similares a aquellos que reflejó Santander de Quilichao: tránsito de producción industrial y materia prima siendo importante hacia mercados del norte (conectándolos con Cali, Buga, el norte del país y Buenaventura), y tránsito de otro orden conectándolos con Cali y Popayán principalmente (por motivos laborales o para la satisfacción de servicios de distinta índole). Datos que señalan la existencia de una subregión marcada principalmente por una transformación productiva compartida entre varios de sus municipios, más que por relaciones de interdependencia entre los mismos como las encontradas para el norte del Valle del Cauca (salvando las iniciativas para la defensa de los asentamientos industriales –que suelen provenir sobre todo de los industriales mismos–, estos municipios suelen conectarse más con Cali para la provisión, por ejemplo, de servicios, que entre ellos mismos).

21. Las cinco zonas especiales al cierre del período analizado son: Zona Franca Permanente del Cauca; Zona Franca Permanente Conjunto Industrial Parque Sur en Villa Rica; Zona Franca Permanente Especial Papeles del Cauca S. A. en Puerto Tejada; Zona Franca Permanente Especial Colombina del Cauca S. A. en Santander de Quilichao; Zona Franca Permanente Especial PROPAL Zona Franca S. A. S. y Zona Franca Permanente Especial Agroindustriales del Cauca S. A. en Guachené.

Dicho lo anterior, los datos señalados llevan a preguntarse, además, por el lugar de municipios como Piendamó, y sin duda Popayán, en este espacio de interés.

Piendamó

Ya hacia el centro del departamento del Cauca, sobre el municipio de Piendamó (uno de los principales de esta investigación), se encuentra evidencia para la década de 1980 que da cuenta de su papel como «centro del comercio de alrededor de seis localidades que evacúan por el municipio los productos agropecuarios hacia Cali y Popayán» (El Liberal, 1989). Datos de movilización de tránsito vehicular permiten confirmar la persistencia de este papel a lo largo del período. Entretanto, como gran transformación durante el período abordado se reconoce información que da cuenta de la aparición de organizaciones empresariales durante los primeros seis años de la década del 2000, que llevan al municipio a pasar de 27 a 231 empresas registradas, perteneciendo alrededor del 72% de ellas al comercio y poco más del 8% al sector industrial (Perfil Empresarial de la Cámara de Comercio del Cauca 2000-2006). La conectividad vial con la que cuenta puede considerarse como un elemento fundamental para entender su posicionamiento en una limitada zona de influencia. De mayor relevancia económica desde la transformación de la malla vial para su zona (ver el capítulo primero), debe decirse que su papel fundamental dentro del entramado analizado siguió teniendo que ver con su condición de ciudad de paso y distribución de producción subregional hacia y desde otros municipios como Cali o Popayán.

En términos productivos, de inversión, de mano de obra, y aún tras el cambio observado en los años 2000 por las inversiones en infraestructura, Piendamó se reconoció como uno de los municipios menos relevantes de la red estudiada en el más amplio espacio estudiado y en esta subregión. Evidencia presentada hacia el cierre de este apartado dará cuenta del papel menor que tiene Piendamó dentro de esta: pocos son los vínculos reconocidos entre él y los demás municipios de la red a lo largo del período o, incluso, en momentos específicos del mismo.

Popayán

Popayán, en cambio, por su condición de ciudad intermedia y capital de departamento, se reconoce en esta investigación como una ciudad mucho más significativa, estableciendo vínculos importantes con las poblaciones del Cauca revisadas, con Cali y, hacia el sur en menor medida, con Pasto. Sin embargo, su rol se reduce cuando solo la dimensión económica es analizada. Por empezar, industrialmente la capital del departamento nunca fue relevante. Aún después del impulso proveniente de la Ley Páez y de las subsiguientes políticas de estímulo a la inversión evidenciadas del 2008 en adelante (ver entrevista a Oriana Mendoza; ver Gamarra Vergara, 2008).

En materia comercial, la expansión en Popayán empieza a ser más significativa durante los últimos años del período. Para las clases medias y altas, sin embargo, Cali siguió siendo la alternativa principal en esta materia durante la mayor parte de los años estudiados. Especial preocupación en este sentido se evidencia para finales de la década del ochenta. Un ejemplo de ello lo da el diario *El Liberal*, con una nota de 1988 en la que se pregunta qué pasa con el comercio local, incapaz de responder a la campaña «Compre en Popayán», apoyada por directivos de empresas y entidades públicas y privadas del municipio, y afirmando cómo el limitado surtido, los altos precios, la ausencia de promociones y también de alternativas de apago, son características de un sector apático que incentiva el desplazamiento del consumo hacia fuera de la ciudad (*El Liberal*, 1988). Por su parte, y catorce años después, en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Popayán todavía se encuentra en su análisis del ámbito regional cómo «la ciudad se encuentra totalmente vinculada con la dinámica económica de la ciudad de Cali» (Alcaldía Municipal de Popayán, 2002).

Dicho lo anterior, sin embargo, cabe decirse que la relevancia económica de Popayán pasa por la demanda y oferta de productos y servicios básicos que ella misma genera, y por su rol para la logística de distribución de producción —mayoritariamente— agrícola cercana. Por una parte, atrae producción industrial (productos de consumo masivo y medicamentos, principalmente; vestimenta y calzado, además) y agropecuaria para la satisfacción de la población general. Por otra, es punto de conexión entre municipios productores y otros de mayor consumo (como dan cuenta de ello los vínculos entre el municipio y pobla-

ciones como Tumaco, Ipiales, Pasto, Cali, Piendamó, Santander de Quilichao, Palmira o Tuluá, que serán presentados a continuación). Pero, además, atrae flujos de poblaciones cercanas para la satisfacción de necesidades no solo del mismo tipo, sino relacionadas con la prestación de servicios financieros, de salud, educativos, público-administrativos, e incluso comerciales.

Aquí dos referencias, de dos distintos momentos seleccionados, útiles para dar cuenta de ello: (i) de acuerdo con un análisis del transporte por carreteras realizado por el Plan Vial de Departamento del Cauca en 1990, «para los productos caucanos existen cuatro polos de atracción: Popayán, Cali, Neiva y Pasto, siendo los más importantes los dos primeros». (Universidad del Cauca, 1990); (ii) siguiendo lo indicado en el *Plan de Ordenamiento Territorial* de Popayán de 2002, durante los últimos años la ciudad extendió sus relaciones dentro del departamento del Cauca hacia el norte «hasta Santander de Quilichao, que es el punto de articulación con el entorno económico del Valle del Cauca», pero su «vinculación efectiva de la economía local solo llega hasta el municipio de Piendamó», mientras que «por el sur, la influencia directa de la ciudad llega hasta el municipio de Rosas y por extensión hasta Remolino en el departamento de Nariño, esto último, como extensión de la articulación con el Bordo» (Alcaldía Municipal de Popayán, 2002). El análisis de flujos vehiculares y de transporte de carga que más adelante se presenta, así como el más amplio de interacciones económicas construido hacia el final del capítulo, soportarán esta información.

El sur del Suroccidente: dos regiones

El resto del espacio cubierto hacia el sur, a veces concebido como una sola región, llega a ser enmarcado en el capítulo quinto dentro de la propuesta de dos subregiones particulares: la *Subregión del Sur del Cauca y Norte de Nariño*, y la *Subregión del Sur de Nariño*. A lo largo del período este espacio se caracteriza por ser mayoritariamente rural y de vocación agropecuaria, por contar con una población étnicamente más homogénea (con diferencias entre las dos subregiones) que aquella de la *Subregión del Sur del Valle y Norte de Cauca*, por una red de infraestructura (vial, de servicios públicos, de salud y educación) mucho más limitada que la existente hacia el norte abarcado por este estudio

(Viloria de la Hoz, 2008), y por ofrecer mayor evidencia de apuestas de gran impacto promovidas por la vía de la cooperación internacional (evidencia importante para entender también dinámicas de Tumaco y Buenaventura, como lo muestran los capítulos sobre la región imaginada y las subregiones). Pero, como empezará a reconocerse ya a continuación, en materia económica este espacio puede caracterizarse desde al menos dos territorialidades diferenciadas.

En términos económicos más generales, y como experiencia común a los tres departamentos, el papel de la rama *Administración pública y otros servicios a la comunidad* (ver las figuras 1 y 2) se constituye desde inicios de la década de los noventa en un sector activo de las economías regionales, que puede encontrar explicación en los procesos de descentralización impulsados en el país y, así también, correlación con iniciativas políticas para las subregiones como las mencionadas en los capítulos sobre la red imaginada y las mismas subregiones. Y esta mención importa aquí para entender la llegada de recursos y activación de ciertas posibilidades de empleo que, junto con los aportes provenientes de la cooperación internacional, constituyeron nuevas alternativas de sostenimiento para poblaciones rurales, pequeñas y pobres, de este espacio revisado.

Pero, una vez señalado lo anterior, aparecen las singularidades. En términos productivos, a estas dos subregiones las diferencia una matriz que destaca al norte de Nariño y sur del Cauca como zona panelera, cafetera y de ganadería (y comercial, y de reserva forestal y agroforestal hacia el macizo) mayoritariamente, y al sur de Nariño como zona especializada en producción lechera (ganadería y procesos de transformación industrial se concentran en el centro del departamento), en producción agrícola (papa, maíz, trigo, cebada, frijol, arveja siendo importantes allí), y en comercio exterior. Por otra parte, los mayores niveles de *Necesidades Básicas Insatisfechas* en la subregión del norte que en la del sur develan disparidades en las capacidades de consumo de sus pobladores, que imponen formas alternativas de organización comercial y diferencian así a ambas en términos de vínculos y flujos intermunicipales.²²

22. Cauca y Nariño reportan niveles generales de *Necesidades Básicas Insatisfechas* mayores al promedio nacional en los distintos reportes ofrecidos por el DANE. Buena parte de la zona norte del Cauca abarcada por nuestra *Subregión del Sur del Valle y Norte de Cauca*, y las zonas centro –primordialmente– y sur de Nariño, se destacan dentro de cada departamento como aquellas con mejores condiciones. Sin embargo, el norte del Cauca se mantiene muy por debajo de lo que centro y sur nariñenses presentan: alrededor de 0,25 y entre 0,25 y

A continuación se ofrece una descripción de los tres municipios más destacados de estas dos subregiones y de sus principales vínculos de mercado.

El Bordo/Patía

Los vínculos económicos más fuertes de la subregión de la cual hace parte el Bordo/Patía son con el Huila y, en general, con el conjunto de municipios del macizo colombiano. El grueso de la producción aquí presente (que es agrícola), es brevemente reconocido en las líneas anteriores. En torno a esto se identifican dichos vínculos.

Pero son también importantes las redes políticas constituidas con la capital del Cauca y municipios aledaños para entender el municipio y su región. Los ejercicios de planeación y transformación de la subregión dan cuenta de ello: soportados en buena medida por marcos institucionales propios del período inicial de la descentralización, El Bordo/Patía y las poblaciones aledañas dan muestra de algunos de los más significativos ejercicios de organización entre municipios del espacio abordado por esta investigación (tal vez solo superados por la experiencia del norte del Valle), como el capítulo sobre la red imaginada señala. Ejercicios de coordinación que procuraron, en buena medida y como se muestra en el siguiente capítulo, mejorar condiciones de infraestructura y de financiación para el perfeccionamiento de sus actividades productivas.

Ya en términos de movilización de población y mercancía, los mapas de este capítulo dan cuenta de un aumento en el tránsito vehicular comparados los años 1996 y 2006, y del mantenimiento del porcentaje de transporte de carga para esos mismos años, entre el Bordo/Patía y el nororiente de Nariño,²³ el Bordo/Patía y poblaciones aledañas. Y así también entre el Bordo/Patía y Popayán. Todos datos que invitan a explorar (como lo hacen los capítulos cuarto y quinto) el papel del Bordo/Patía como municipio articulador de procesos

0,41 es el indicador que evidencian estos últimos respectivamente (a 2005), en tanto que el norte caucano llega a ser solo menor a 0,5 en sus zonas productivas y se mantiene por encima del 0.5 en el resto. Caso distinto es el de la subregión del sur del Cauca y norte de Nariño: los niveles de NBI allí superan para el 2005 el 0,50.

23. Teniendo al municipio de Remolino y alrededores como punto de referencia.

logísticos, además de políticos (Alcaldía Municipal de Popayán, 2002), y aún si de modesto alcance.

El modesto peso económico del sur del Cauca y el Norte de Nariño dentro del más amplio espacio abordado por este libro puede hacerse evidente incluso en la precaria presencia burocrática encontrada (y no obstante su fortalecimiento desde los aportes devenidos de la descentralización administrativa mencionada). Pero esto, como terminarán de mostrarlo el cierre de este apartado y –sobre todo– el capítulo quinto, no puede confundirse con la ausencia de subregión alguna. En cambio, lo que esta investigación encontró fue una subregión condicionada tanto por sus dificultades productivas como por sus esfuerzos de organización para solventarlas.

Ipiales

Para el caso de la subregión del sur nariñense, y aquí como municipio central Ipiales, su vinculación con las economías del centro de Nariño y de Ecuador es fundamental. Las precarias condiciones de infraestructura que van del sur hacia el norte (ver capítulo sobre infraestructuras para el período) sirven de ejemplo para entender los menores vínculos económicos del sur con el resto de la economía colombiana. Así como, por su parte, las reacciones posteriores a la dolarización adelantada por el país vecino sirvieron para reafirmar la dependencia que la economía nariñense tiene frente a las dinámicas ecuatorianas.²⁴

Esta relación, por ejemplo, ha dado lugar a recomendaciones como las expresadas por Montenegro (1988) desde inicios del período de investigación. La siguiente cita, además, soporta y confirma la hipótesis sobre el vínculo entre Nariño y Ecuador que se plantea en este ejercicio:

24. «En los primeros años de implementada la medida de dolarización, disminuyó la afluencia de personas que se desplazan de Ipiales al Ecuador, a comprar artículos más baratos o en busca de recreación. Este hecho consolidó el mercado de Ipiales en función de sus propios habitantes. De acuerdo con información de la Cámara de Comercio de Ipiales, entre 2000 y 2001 las unidades económicas en ese municipio se incrementaron en un 27%. Por el contrario, una encuesta aplicada en 2005 señala que el 53% de los comerciantes de Ipiales consideraban que la dolarización del Ecuador incidió negativamente en su propia actividad económica». Viloria de la Hoz, 2008, p. 150.

De acuerdo con las tasas de crecimiento para el período 1991-2004, el coeficiente de correlación entre Colombia y Ecuador fue de 0,7 (70%), pero el de Nariño con Colombia fue menos significativo (0,3) que el de Nariño con Ecuador (0,4). Este indicador puede resaltar que el ciclo de la economía nariñense no responde fuertemente a los cambios en la economía nacional, reaccionando más a los choques de la economía ecuatoriana y a las exportaciones no tradicionales. Un estudio de Zuccardi (2002) mostró la menor integración de Pasto con el ciclo económico nacional, en tanto la ciudad se encuentra por fuera de la relación de cointegración del «trapezio andino», conformado por Bogotá, Bucaramanga, Manizales y Medellín (Viloria de la Hoz, 2008, p. 150).

A pesar de esto, algunas apuestas productivas relevantes dan cuenta de la conexión del sur del departamento con el resto del país, destacándose particularmente las de organización cooperativa para la producción lechera:

Colácteos es una cooperativa de unos ganaderos que tenemos ya vigencia hace unos 37 años. Entonces se reunieron para, en su momento, buscar una opción para acopiar la leche y poder llevarla al mercado —especialmente— de Cauca-Valle. Ese fue el primer objeto de la cooperativa. [...] Durante este proceso la Cooperativa ha venido creciendo en estructura, ha venido creciendo en asociatividad y ha venido creciendo obviamente en la parte comercial. [...] La cooperativa en estos momentos genera empleos directos: estamos en 620 trabajadores distribuidos en todo el país. Adicionalmente generamos —hemos hecho unos cálculos promedio— entre 3500 y 4000 empleos indirectos. Esos empleos indirectos están primero en las unidades productivas de los asociados, en otras palabras, las fincas. [...] En 1993 asume la administración nuestro gerente actual, el Dr. Iván Caviedes. Él viene con una planeación de negocio, dice, ‘bueno yo quiero primero consolidar la estructura financiera, quiero reformar y actualizar la estructura industrial, quiero que la parte administrativa tenga su organización y orientación y así se va a entrar. Dentro de las estrategias que él inicialmente tuvo, empezó a hacer en ese entonces las famosas maquilas. Qué hacíamos: nosotros ofrecíamos a un ÉXITO, en ese entonces era el LEY, el queso x, y, z. Entonces nosotros le hacíamos el queso y lo mandábamos. Nuestro primer cliente, y que hasta ahora lo es, es Rica Rondo [...]. Empezamos a hacerles las maquilas, a la mayoría, a todos los almacenes de cadena, entonces Colácteos fue despacio, tranquilamente sin que la competencia se diera cuenta, entonces Colácteos se fue posicionando a nivel nacional (Entrevista, Colácteos, Pasto, 2014).

Situadas entre Ipiales y Pasto, este tipo de apuestas productivas constituyen un motor de bienestar para ciudadanos de la subregión, consolidando vínculos económicos con el norte del país y con varias de las ciudades del espacio de investigación.

Pero Ipiales, además, es a lo largo del período una ciudad fundamental en términos comerciales y logísticos. Ello lo evidencian los varios párrafos del capítulo primero sobre la infraestructura con que cuenta el municipio para comunicarse con el resto del departamento, el país y Ecuador. Y así también el capítulo sobre la región imaginada, construido a partir del seguimiento a propuestas políticas de distinto orden a lo largo del espacio y período en revisión. La evidencia sobre tránsito vehicular y de carga expuesta en este capítulo confirma la anterior afirmación sobre la condición de Ipiales dentro de la región: punto de paso de mercancía entre Ecuador y Colombia, Ipiales representa un centro de servicios aduaneros relevante, consolidándose como un municipio de gran centralidad junto con la capital del departamento (en el departamento de Nariño, la conectividad y los flujos más fuertes se encuentran en los tramos Rumichaca-Ipiales, Pasto-Cebadal y Pasto-Aeropuerto en Chachaguí, como se verá a continuación).

Además de los vínculos de Ipiales con Ecuador y con otros municipios del resto del país, y de su importancia para una subregión fundamentalmente campesinas, comercial y ganadera, la evidencia encontrada da cuenta de vínculos de mercado con otras ciudades como Popayán, Cali y Palmira. Mercados medianos a grandes, receptores de producción agrícola, generadores (aquí Cali y Palmira especialmente) de producción industrial para el exterior y buena parte del país.

Pasto

Pasto, en tanto capital del departamento y municipio con mayor población, cuenta para el período con unas dinámicas de mercado que trascienden las reconocidas para Ipiales. Su mayor demanda, la mayor oferta de servicios de distinta índole (educativos, público-administrativos, de salud, financieros), y la red vial que lo conecta con otros puntos del territorio nariñense para la recepción, en ciertos casos transformación previa de productos agropecuarios del sur, y envío de estas mercancías al norte del país, lo destacan dentro del sur del país (ver capítulos uno, cuatro y seis). El tránsito vehicular entre esta ciudad y el Putumayo (hacia y desde el oriente), Túquerres y Tumaco, y el norte del departamento además, así lo señalan. Por su parte, la disminución del tránsito durante el primero lustro del milenio, que puede ser explicada por la intensificación del conflicto armado, señala una reducción en las dinámicas

del mercado entre Pasto y Tumaco, y Pasto y el Putumayo, que hasta el cierre del período analizado no llegó a revertirse.²⁵

Como Cartago para su zona de influencia, Pasto representó una ciudad fundamental en los flujos de población nariñense, proveyendo servicios financieros, educativos, de salud y público-administrativos. Pero extendiéndose en su alcance, por su condición de capital departamental, por su mayor tamaño poblacional y por su peso relativo frente al resto de poblaciones de la región. En lo que respecta a sus vínculos con el resto del espacio para la satisfacción de bienes del consumo interno, en muy buena medida, coincidió también con las dinámicas nacionales que se articulan con municipios como el cartagüeno.

Tumaco, ¿y una subregión Pacífico?

Principal generador de la producción exportable de Nariño para inicios del 2000 (95% del total exportado para el 2003 provino de la región), el pacífico nariñense –con Tumaco a la cabeza– ha aportado derivados de la palma, pescados y mariscos a la canasta exportable del departamento, que suma la papa proveniente de Túquerres como un importante producto de exportación más del período en revisión (ver Viloria de la Hoz, 2008).²⁶

La estabilidad de estos mercados tumaquenses, sin embargo, dista de ser deseable. A la caída de las exportaciones de petróleo por el puerto de Tumaco

25. Túquerres evidencia tanto en los mapas de 1996 como en los de 2006, una actividad mantenida, que da cuenta de este como punto de conexión entre poblaciones aledañas y Pasto e Ipiales, para la distribución de su producción agrícola y la articulación de flujos flotantes en búsqueda de prestación de servicios en las dos ciudades más grandes.

26. Cabe señalarse, sin embargo, que buena parte de las exportaciones del período a través del puerto de Tumaco son de petróleo. Con una significativa caída durante el período 1999-2003, con ausencia incluso de exportación durante los años 2002 y 2003 (ver Viloria de la Hoz, 2008). En lo que a exportaciones desde Tumaco respecta, la segunda parte de la década de 1980 y los inicios de la década de 1990 vieron el auge del comercio internacional con exportaciones de aceite de palma, camarón y tilapia a Europa y Estados Unidos (ver entrevista a Franco César Noguera, Secretario de Planeación de Tumaco, 2014). Debe decirse aquí además y, sin embargo, que el puerto de Tumaco, fundamentalmente dedicado a la exportación, juega un papel menor dentro del complejo de puertos marítimos existentes. Situación contraria es la del puerto de Buenaventura. El sistema de Indicadores de la Gestión Portuaria de la Superintendencia de Transportes y Puertos da cuenta de ello.

durante los primeros años de la década del 2000, debe sumarse gran variedad de impases que a lo largo del período generaron duros golpes a la economía de Tumaco y cercanías.

Tumaco vivió, por ejemplo, la casi desaparición de sus plantaciones de palma entre la segunda parte del 2006 y la primera del 2007, por cuenta de una plaga que azotó los cultivos de la región. Fuente importante de recursos y empleo para el municipio, la producción se afectó en alrededor de 36.000 hectáreas de producción (95% del total), impactando fuertemente su economía: datos de Cordeagropaz (2013) indican la desaparición de la exportación realizada hasta entonces por el puerto de Tumaco, la pérdida de alrededor de 7.000 empleos directos y 10.000 indirectos, y pérdidas monetarias estimadas en alrededor de \$400.000 millones (ver también entrevistas a Rodrigo García, 2014; a Karen Tatiana Betancourt, Jairo Meza, José Tenorio, 2014; y a Franco César Noguera, 2014).²⁷

Información proveniente de las mismas fuentes da cuenta de una reactivación paulatina del sector, con nueva inversión y siembra de híbridos de mayor resistencia, desde 2009 en adelante. Y sin embargo la palma (sembrada en la región desde la década de 1960) y su experiencia reciente, se constituyen en el último momento de crisis de un municipio en el que otras varias apuestas productivas, sustento de sectores importantes de la población, sufrieron crisis severas: la pesquera, la agroindustrial, la maderera.

[...] Las caucherías. Acá hubo –la calle del comercio, eso...– la tagua, el caucho, la madera, en la época de la extracción de la madera; la época de la pesca; la época del camarón; la época de la palma; la época del cacao; la época del coco. Entonces, hemos tenido unas diez actividades productivas, todas extractivas. Cuando usted basa toda su economía en la extracción, tarde que temprano colapsa, no genera encadenamientos de transformación ni de producción, sino que llega un momento en el que se agota el recurso o vino un producto sustituto, como le ocurrió a la tagua, cuando llegó el petróleo y se hicieron botones, ya no naturales, sino a base de petróleo. Entonces

27. El aumento durante el mismo período de la producción –ilegal– cocalera, así como de la violencia en Tumaco y en su zona de influencia, es dinámica expresada con especial preocupación por las personas abordadas durante el estudio. Datos de los Censos del Cultivo de Coca (Gobierno Nacional y UNODC) confirman la tendencia (para el cierre del período de estudio, así como para el cierre de esta investigación, Tumaco se ubica como el primer municipio del país en producción cocalera).

ya dejó de existir. O el plástico, cuando reemplazó al yute. Entonces, Tumaco ha estado en unos vaivenes de ciclos de economía que no han dejado crear tampoco un capital propio o endógeno, local, que no se extraiga, porque, además, acá ha habido extracción de capital. Así como ha llegado capital para la inversión, todo ese plus, yo no lo reinvierto en Tumaco, yo reinvierto en Cali o yo reinvierto de dónde vengo procedente. Me renta más meter mis utilidades en una urbanizadora en Cali o una planta de tal cosa, porque conozco el Valle y no lo hago en Tumaco. Tumaco me sirve para producir materia prima, pero hay formas en otra parte (Entrevista a Rodrigo García, Gerencia del Pacífico, Tumaco, 2013).

Que buena parte de la inversión productiva haya sido en cambiantes actividades extractivas a lo largo de este y un más extenso período, y que en buena medida la inversión haya sido hecha por capital del Valle del Cauca (ver entrevistas a Rodrigo García, 2014; a Karen Tatiana Betancourt, Jairo Meza, José Tenorio, 2014; y a Franco César Noguera, 2014), que genera empleo pero invierte sus retornos en su propia región, han sido características determinantes de las condiciones de vida de las poblaciones de Tumaco y su zona aledaña. Pero también lo han sido los altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, el aumento de actores ilegales armados y de significativos niveles de violencia y migración (en especial durante la última década del período), y la débil capacidad de cabildeo para obtener recurso del orden nacional.

Todo esto sumado a complejas condiciones geográficas y climáticas, a altísimos costos de energía, y a la inflación de proyectos e iniciativas fragmentados de desarrollo y de inversión logística, ha llevado a la configuración de un territorio Pacífico siempre imaginado y nunca transformado satisfactoriamente (como lo señalan en detalle los capítulos sobre infraestructuras y la región imaginada), con bajísimos niveles de formación de su población y pobrísimos servicios tanto en esta área como en la de la salud, la vivienda y la recreación.

Y sin embargo (o tal vez por ello), los vínculos de mercado que construyó Tumaco con otras ciudades de la más extensa red del suroccidente fueron siempre destacables. No obstante los impases experimentados en las grandes apuestas productivas, que generaron importantes golpes al municipio y sus alrededores, los vínculos de Tumaco con el resto del suroccidente dieron cuenta dentro del período de flujos relativamente regulares derivados de la producción de palma, camarón y pescado, coco, cacao y madera. Por momentos, derivados de una capacidad productiva destacable para el contexto nacional (dadas las inversio-

nes foráneas). En otros, dando cuenta de prácticas mucho más artesanales de explotación de estos recursos.

Disminuida la explotación exportadora del camarón durante el nacimiento del milenio,²⁸ por ejemplo, el mercado de este pasó a ser el nacional, siendo su producción transportada desde el municipio directamente hacia Cali. El coco, por su parte, se encontró en dirección a Cali (Cavasa), Bogotá (Corabastos) y Manizales (para la producción de caramelos a base de coco) de manera más o menos regular. Mientras que el cacao encontró su salida en dirección a Manizales, Medellín y Cali principalmente, para abastecer industrias como Luker, La –entonces– Nacional de Chocolates, Industrias Ítalo y el Grupo Varela (ahora Unilever). La madera,²⁹ con un rol menos significativo en la primera década del 2000 que el que pudo tener durante la década de 1990 (pero con frecuencia recurrente), salió desde sus inicios hacia el puerto de Buenaventura para conectar con el resto del país y el exterior.

Pero los vínculos no paran allí: Tumaco ofreció durante el período servicios financieros, de salud, de formación y de comunicación a poblaciones como Guapi, Mosquera, El Charco, Santa Rosa, Francisco Pizarro o Santa Bárbara (ver entrevista a Karen Tatiana Betancourt, Jairo Meza, José Tenorio, 2014). Y si bien fueron siempre precarios, estos ubicaron al municipio en un rol que lo confirma como nodo central en las dinámicas del Pacífico nariñense.

Por otro lado, y finalmente, en lo que respecta a la satisfacción de su demanda y la de poblaciones aledañas, Tumaco reconoció a ciudades como Pasto, Cali, Medellín o Bogotá, como proveedoras de distintos tipos de servicios y mercancía: desde Pasto (provenientes de Nariño y el Cauca) de productos agrícolas y lácteos; desde Cali (y el Valle), Bogotá y Medellín, de vestimenta y otros pro-

28. El auge de dicha explotación –derivada de importantes inversiones (ver entrevistas a Rodrigo García, 2014; a Karen Tatiana Betancourt, Jairo Meza, José Tenorio, 2014)–, se da en la década de 1980. Durante la primera parte de la década del 2000 se evidencia una aguda crisis en el sector. En lo que a peces se refiere, tilapia y atún aparecen, en ese orden temporal, como la producción principal –y subexplotada– dirigida a la exportación (ver entrevista a Franco César Noguera, Secretario de Planeación de Tumaco, 2014).

29. El balsa es una medara con potencial aquí. Entrevistas señalan al mercado ecuatoriano como uno importante para su comercialización (ver entrevista a Franco César Noguera, Secretario de Planeación de Tumaco, 2014).

ductos industriales de distinta índole (medicamentos, consumo masivo, entre los principales; ver entrevista a Franco César Noguera, 2014).

El centro del Valle: ¿una o varias regiones?

La centralidad de Cali dentro de este espacio es indiscutible durante el período en varias de las dimensiones que se abordan: centro de producción, acopio y distribución, de prestación de servicios (salud, educación y estatales de distinta índole) y de oferta laboral ampliada. Es, sin duda, la ciudad más importante en materia de recepción y emisión de flujos migratorios, económicos y, valga decirlo, políticos también (ver capítulos sobre migraciones, red imaginada y subregiones). Sin embargo, no es posible hablar de centralidad absoluta aquí. Y es por ello que la caracterización de este espacio, que podría sugerir la existencia de una o varias subregiones (conclusión que necesitará del desarrollo de los capítulos 4 y 5, con la puesta en juego de iniciativas para la producción y la competitividad que complementen lo enumerado aquí), debe construirse desde la consideración de varias de sus ciudades importantes y sus vínculos particulares y cruzados.³⁰

Buga

En términos de flujos económicos, Buga ha sido un municipio importante para articular de manera directa al norte y al oriente del país con Buenaventura. Es por ello que desde la ciudad se ha procurado con recurrencia (y al tiempo que lo han intentado Cartago y Popayán), establecer redes de infraestructura más directas, y condiciones logísticas de mayor envergadura, que amplíen los beneficios particulares para su territorio al garantizar que los más importantes

30. La información que se presentará en los capítulos subsiguientes terminará por ofrecer una representación de más subregiones (territorios entonces) dentro de este centro aquí definido. Para la investigación general hubo dificultades en ese respecto, dados los vacíos en información sobre varios de estos municipios, sus vínculos y flujos. Distintos momentos del libro hacen la advertencia.

flujos de mercancía entre el puerto bonaverense y el norte, el sur y el suroriente del país (y el continente incluso) se articulen desde allí.³¹

La evidencia muestra que los esfuerzos en tal sentido resultaron en frustraciones la mayor parte de las veces. Y, sin embargo, su locación geográfica, el diseño de la red vial que conecta a Buga y Buenaventura con el resto del país, y algunas importantes inversiones en infraestructura en efecto realizadas (ver capítulo sobre infraestructuras), permitieron que su peso como nodo logístico para el comercio internacional se destacara dentro del período entre el conjunto de ciudades estudiadas.

Pero Buga es también, como Palmira y Tuluá, una ciudad importante para entender dinámicas de producción del azúcar y sus derivados. Y se destaca a su vez, como lo hacen las otras dos ciudades, por ofrecer además servicios financieros, educativos y público-administrativos, así como comerciales, para sus respectivas poblaciones aledañas. Con una centralidad tal vez menor que Palmira en ese sentido, pero destacándose por sobre Tuluá en varios de estos aspectos³² y sumando además, a lo largo del período, significativos flujos de población flotante que convoca en buena medida el turismo religioso.

En lo que a su producción agrícola respecta no solo cañaduzales, sino además cultivos de café, algodón, maíz, hortalizas y frutas, cebolla, plátano, frijol, cacao, papa o yuca pueden reconocerse a lo largo del período en su zona de influencia.³³ En lo que a presencia industrial respecta, se destacan en Buga y cercanías el concentrado para animales, aceites, café y producción avícola.³⁴ En

31. Tal es el caso de las diferentes apuestas por consolidar puertos secos en cada uno de estos tres municipios. Hacia el cierre de este capítulo se hace referencia a ello. Con mayor profundidad, dados los resultados frustrados en esta materia, en nuestro capítulo sobre la red imaginada

32. No obstante, su menor población, cuenta con la presencia de algunas industrias –nacionales y multinacionales– en su zona de influencia. Sobresale además por su calidad de municipio prestador de servicios público-administrativos especializados (como la cita a continuación indica). Y por su industria turística. En lo que a formación profesional respecta, cuenta –así como Palmira y Tuluá– con una sede de la Universidad del Valle, importante en formación profesional con particular fortaleza en carreras afines a las áreas de acción de la agroindustria (aunque con una oferta que las supera). Esta sede, así como las de Tuluá y Palmira, inicia sus actividades de formación a partir de 1986.

33. Parte importante de esta es destinada al mercado regional.

34. Atendiendo, en este caso, mercados más amplios que el regional.

menor medida, a lo largo del período, se reconoció también la existencia de una industria de la cristalería. La ganadería, en esa región del Valle del Cauca y como se verá en referencia a sus vínculos con la industria láctea asentada durante el último decenio del período en Palmira, es un sector reconocible a lo largo del período también. Todas estas actividades, de distintas maneras (servicios ofrecidos desde profesiones liberales, servicios financieros y logísticos además), articulan al municipio con las demás poblaciones de su alrededor.

Pero el municipio se destaca también, a lo largo del espacio revisado (con particulares variaciones desde la década de 1990 para acá), por una oferta de servicios de administración pública especializados que atrae flujos hacia él (y vínculos entre este y otros del espacio abordado). Se trata de una oferta que reafirma la importancia de los procesos de descentralización administrativa para la generación de empleo y el estímulo a la demanda de distintos bienes y servicios, y así para la creación de vínculos entre municipios a lo largo de subregiones del país:³⁵

Buga es la única ciudad de Colombia, no capital, que tiene un Tribunal Superior con jurisdicción para 38 municipios, una Fiscalía Seccional de la que dependen 14 localidades y una Diócesis con jurisdicción en 16 poblaciones. Aquí funciona uno de los laboratorios de criminalística más modernos del país, hay tres juzgados de restitución de tierras y juzgados contenciosos (Entrevista a Jhon Harold Suárez Vargas, alcalde de Buga; El País, marzo 24 de 2014).

En suma, Buga se reconoce dentro del período como una ciudad de particular importancia para lo que empieza a aparecer como su *hinterland*, pero para el suroccidente cubierto además, por sus funciones de articulación logística (de mercancías provenientes de Buenaventura o en dirección a ella, de mercancías producidas en el municipio mismo o en sus zonas de influencia, de mercancías provenientes del resto del país para satisfacer las demandas de su zona de influencia),³⁶ por el turismo religioso, por apuestas productivas industriales,

35. Relevancia en términos de prácticas estatales, sobre las cuales valdría la pena profundizar. El objeto y alcance de este proyecto, lamentablemente, solo permite encontrar unos primeros indicios –entre este capítulo y los otros– sobre esta cuestión particular.

36. Sobre el tipo de productos básicos y el origen de los mismos, para abastecerse y abastecer mercados de su zona de influencia, lo reconocido para el caso de Cartago y el norte vallecaucano ofrece una descripción gruesa adaptable en su mayoría: se reconocen productos

por la diversidad en su producción agrícola y ganadera, y por sus servicios público-administrativos especializados para atender —especialmente— al centro y norte de su departamento.

Tuluá

A lo largo del período cubierto, cambios significativos en la estructura productiva de Tuluá pudieron reconocerse hacia el final de la década del noventa: la caída del aporte industrial al PIB local fue significativa y evidente entre los años 1997 y 1998 (CIDSE; Saavedra, V. y Salazar, E., 2013), como también lo fue la del sector agrícola. Mientras que, tomando fuerza durante los años de la reactivación económica, el comercio empezó a hacerse a una parte importante de la torta. Entre 1998 y 2000 el municipio pasó de tener poco más de 5.000 establecimientos comerciales a poco menos de 6000 (Cámara de Comercio de Tuluá: ver Saavedra, V. y Salazar, E., 2013). Y en ese proceso, Tuluá empezó a transformarse en un centro poblacional de importancia para municipios como Bugalagrande, Andalucía, Riofrío, Trujillo, Bolívar y Restrepo, en lo que respecta a servicios financieros y comerciales (Estudio presentado por el alcalde Ramiro Devia Criollo y el presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio, Francisco Javier Granda Mena. Abril de 1997: ver Saavedra, V. y Salazar, E., 2013). Víveres y abarrotes, supermercados, ropa, calzado y cuero, se consolidaron como los principales servicios comerciales que el municipio ofreció al centro del suroccidente cubierto (Cámara de Comercio de Tuluá; Saavedra, V. y Salazar, E., 2013), mientras veía caer su desempeño en los campos industrial y agrícola. El creciente rol de la ciudad en la provisión de bienes y servicios para consumidores que van más allá de las fronteras del municipio es algo que se confirma en entrevista el exalcalde Gustavo Álvarez Gardeazabal:

provenientes del norte u oriente del país (algo de carne de la costa atlántica o del Llano; zanahoria de Cundinamarca; arroz del Tolima y Huila en buena medida; productos de consumo masivo y medicamentos de Antioquia, Atlántico y Bogotá), así como del sur (productos de consumo masivo o medicamentos de Cali —o Yumbo—, Santander de Quilichao; alimentos como papa y arveja, del Cauca y Nariño). Situación similar se da para los otros municipios mencionados en este apartado del Valle central.

[...] Tuluá ofrece salud, ofrece educación y Tuluá ofrece comercio. Es que, mire, en Tuluá existe un almacén como La 14, que tiene un poco más de una hectárea con dos pisos; existe un Surtifamiliar, que son cuatro pisos, media manzana; existe un Éxito; existen cuatro almacenes Olímpica; existen tres Comfandi; existe uno que se llama El Campesino; hay cuatro almacenes Ara, que son nuevos y viven llenos. Y estoy hablando de superficies grandes [...] (2014).

Pero Tuluá no llegó a reconocerse en este ejercicio como una ciudad tan fuerte en la más extensa red de catorce ciudades explorada. Distribuye azúcar y algunos productos industriales más como el Levapán, y sirve como eje de interconexión para la distribución de producción agrícola entre poblaciones aledañas y centros mayores como Buga o Santiago de Cali. Ofrece, como se mencionase atrás, servicios financieros y comerciales a poblaciones vecinas,³⁷ y recibe productos (alimenticios, de consumo masivo y medicamentos, por mencionar los principales) de los mismos centros urbanos o departamentos reconocidos en este respecto para el caso de Cartago. Pero poco más puede decirse de esta ciudad en términos de flujos económicos para los años en mención.

Las inversiones en infraestructura propias del municipio permitieron el posicionamiento del mismo dentro de su zona de influencia. Su cercanía a la autopista Panamericana le permitió mantener conexión y juego en el espacio de interés de esta investigación. Y, sin embargo, la especialización en servicios comerciales de su población laboral activa, así como el flujo de población joven durante la década del noventa e inicios del 2000 para alcanzar formación profesional en otras áreas (y su no retorno a la ciudad), dieron cuenta de un municipio que, experimentando un incremento de la violencia mafiosa durante la década del noventa e inicios del 2000, vio transformadas sus formas de sustento y desaprovechado su potencial de influencia sobre un centro vallecaucano mucho mayor.

37. La oferta de servicios de salud para estas poblaciones, como lo demuestra el trabajo de Saavedra, V. y Salazar, E. (2013), usando información de la Secretaría de Salud de Tuluá, es fuente importante de movilidad e ingresos para el municipio también.

Palmira

El caso de Palmira se diferencia de Tuluá en varios sentidos: de mayor población, Palmira cuenta con presencia industrial a lo largo del eje Palmira-Cali, y presencia de –un mayor número de población profesional vinculada a– varios ingenios azucareros situados en sus cercanías, desde inicios del período de estudio. El aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón, junto con el desarrollo durante la década del noventa de las zonas francas del Pacífico (desde 1993) y Palmaseca (desde 1994), se constituyen además en fuerzas motoras de empleo, que dan cuenta de flujos de mercancía y mano de obra entre el municipio y otros más del espacio analizado, modificando su estructura productiva y redefiniendo sus vínculos con otras de las ciudades de la red analizada.

Particular de Palmira, más allá de la presencia más fuerte de ingenios azucareros, fue la experiencia de la década de los noventa en adelante. Desde entonces se constituyó en un importante receptor de insumos para la manufactura de distintos tipos de productos industriales (desde Buenaventura, por ejemplo, con autopartes para ensamblaje de motocicletas o sustancias químicas para la producción de bienes de consumo masivo; desde municipios del Cauca, por ejemplo, con leche para la manufactura de productos lácteos). Y se constituyó, a su vez, en centro distribuidor de producción local e importada para –fundamentalmente– el mercado nacional.

Un caso dicente de la experiencia de fortalecimiento económico de Palmira de los últimos 10 a 15 años del período abordado (y así también de la creación y fortalecimiento de vínculos con varias de las ciudades del espacio estudiado), es la decisión La Alquería de instalar una planta nacional de producción en 2006: segunda planta productora de leche de la empresa después de la de Cajicá en Cundinamarca, con una capacidad de producción de 115.000 litros de leche diarios al momento de su montaje, su presencia estuvo programada para atender la demanda de los centros de distribución de Cali, Palmira, Buga, Buenaventura, Armenia y Pereira, de tal modo que se encargase de proveer a todo el occidente del país. Esto, haciéndolo con leche procedente de seis centros de acopio en Pasto, Ipiales, Sibundoy, La Victoria, Popayán y Palmira (en donde se concentran leches de Calima-Darién y el centro del Valle).³⁸

38. El País, 14 de octubre de 2006.

Como los lácteos, los servicios logísticos, los insumos para la producción industrial, los automóviles importados, los productos de consumo masivo y el azúcar fueron esenciales en la constitución de vínculos económicos entre Palmira y los demás municipios abordados en este libro. Con los dos primeros tipos atendiendo fundamentalmente la demanda de empresas situadas en Yumbo, Cali y, en menor medida, Buga. Y los tres tipos siguientes atendiendo las principales ciudades identificadas y otros más del país.

Cabe anotar cómo, para el cierre del período de estudio, existieron esfuerzos para seguir fortaleciendo esta apuesta económica en Palmira. Con un portafolio de bienes que pretende ser expandido desde iniciativas como la de 2008 para una Zona Económica Especial Centro-Sur (compuesta por los municipios de Cali, Yumbo y Palmira),³⁹ o la de 2010 (ya último año del período de análisis) con la creación de la Agencia de Promoción de Inversión del Pacífico Colombiano - Invest Pacific.

En tanto mercado, los flujos de mercancías de consumo básico hacia este municipio fueron similares a aquellos reconocidos para los casos de Cartago o Buga. Internamente, la prestación de servicios público-administrativos, financieros y educativos, fue suficiente para satisfacer buena parte de las necesidades regulares de su población (expectativa razonable, considerando la dimensión del municipio). Su oferta comercial, incrementada desde mediados de 1990 hacia acá, tuvo un peso importante dentro del mercado municipal. Su oferta educativa de formación superior, con las sedes de las universidades del Valle y Nacional destacándose,⁴⁰ jugó además un rol importante a lo largo del período en la formación de profesionales para satisfacer necesidades específicas de su estructura productiva y público-administrativa particular. La cercanía con Cali (municipio con una oferta comercial, laboral y de múltiples servicios de mayor

39. Como parte de los lineamientos que trazó la gobernación del Valle del Cauca en el periodo 2008-2011, para promover el desarrollo del departamento, está el aprovechamiento de dos zonas, una denominada Zona Económica Especial de Desarrollo del Norte del Valle (mencionada algunas páginas atrás), cuyo eje fundamental sería el desarrollo agropecuario, artesanal y turístico, y otra en la Zona Centro - Sur (Cali, Palmira y Yumbo) como Área Industrial y de Servicios

40. Con la sede de la Universidad del Valle teniendo presencia, como fuera ya indicado, desde inicios de nuestro periodo de revisión. Y la sede la de Universidad Nacional, ofreciendo formación con particular énfasis en disciplinas agropecuarias, desde mediados del siglo XX.

diversidad), sin embargo, estimuló flujos frecuentes de población palmirana y de otras poblaciones cercanas hacia la capital vallecaucana, para satisfacer necesidades en ese centro poblacional también.

Buenaventura

Buenaventura es un municipio de particular importancia para la economía nacional y, por supuesto, para la región. A lo largo del período analizado, la evidencia recogida permitió encontrar vínculos económicos directos entre este municipio y Buga, Cali, Popayán, Tumaco, Cartago, Palmira, Santander de Quilichao, Pasto e Ipiales. Políticamente, el vínculo directo de este municipio con la Gobernación del Valle y con el gobierno central es un asunto por destacar. La competitividad, en ambos casos y como lo demuestran proyectos y ejercicios de planeación analizados en los capítulos de la red imaginada y de subregiones, es un asunto primordial. Un ejemplo de esto puede ser el llamado «Plan Pacífico», de inicios de la década del noventa (y que beneficiaría a Tumaco también): en el mes de febrero de 1991, el gobierno nacional lanzó en Cali este plan, a través del cual se buscaba desarrollar económicamente el litoral y transformar al Valle en el centro exportador del país, dando espacio para el pretendido impulso que traería la apertura económica. El ministro de Desarrollo Económico, Ernesto Samper, anunció en ese entonces la creación de un fondo rotatorio por \$ 3.000 millones para impulsar el desarrollo empresarial (por cada peso invertido por privados para un proyecto, el gobierno nacional pondría su parte; impulsaría además obras de infraestructura; abriría varias líneas de crédito; financiaría el pago de impuestos hasta por cinco años; otorgaría la exoneración del impuesto de renta para la empresas que se instalaran en la zona).⁴¹

Entretanto, la conclusión del «Estudio de Factibilidad para la Expansión de la Capacidad Portuaria en el Pacífico», realizado por el Consorcio Tams, Inc-Hidroestudios S.A. y presentado en la ciudad de Cali en 1991 también, señaló que con inversiones por US\$ 30 millones el terminal podría duplicar su capacidad y movilizar hasta seis millones de toneladas de carga anuales. El estudio daba cuenta de cómo Buenaventura tendría durante los próximos quince

41. El País, 2 de febrero de 1991.

años un papel fundamental en las actividades comerciales del país.⁴² Y si bien las inversiones no fueron las esperadas durante los años siguientes, el gobierno asignó recursos para la ejecución de obras prioritarias que correspondieron, entre otras, a la rehabilitación de equipos y patios de contenedores.

Mientras tanto, la iniciativa del alcalde de Cali Germán Villegas, con la sanción de un acuerdo para que el municipio se vinculase a una sociedad portuaria con miras a modernizar el puerto y propiciar el desarrollo de Buenaventura, daba cuenta de los intereses de la dirigencia de la capital vallecaucana para fortalecer al *eje* Cali-Buenaventura como sector productivo y logístico estratégico para el país. Si bien era modesto el aporte estipulado, en su discurso el alcalde recordó «cómo desde tiempos pretéritos se ha concebido el eje Cali-Buenaventura en la doble función de puerto y de centro de servicios», destacando la importancia que este tipo de iniciativas tienen para el país de cara a lo que él denominó «la cuenca más importante del universo hoy, como es la del Pacífico». Finalmente, señaló que, para hacerle frente al reto de la cuenca sobre el Pacífico con éxito, Buenaventura debe ser un puerto moderno y eficiente, y Cali el centro que preste todos los servicios para las importaciones y exportaciones.⁴³

Es claro así como la economía del municipio de Buenaventura, a lo largo de todo el período y con mayor acento político puesto desde la apertura de 1991 (ver capítulos uno y cuatro para un análisis más detallado sobre competitividad, mercados y la red imaginada), si bien suma producción pesquera, agrícola y forestal a la ecuación, está fuertemente ligada a las actividades asociadas al puerto durante todo el período. Chontaduro, borjón, cítricos o yuca son producción regular a lo largo de los años de estudio. Pero, por distintos motivos, su competitividad fue y ha sido siempre baja. Y un problema similar afrontó la producción maderera, con altos niveles de desperdicio, aún si manteniendo a lo largo de los años flujos de mercancía hacia el centro del país. En lo que a la pesca respecta (un potencial más de la ciudad), el grueso de la producción fue artesanal y abasteció principalmente al municipio, contando con algunas inversiones mayores encaminadas fundamentalmente a la producción exportadora (Pérez V., 2008).

42. El País, 24 de octubre de 1991.

43. El País, 14 de diciembre de 1991.

Los altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, el aumento de la presencia de actores ilegales armados (en especial durante la última década) y de significativos niveles de violencia y migración derivados de esta, la fuerte dependencia del recurso nacional y de la oferta de recursos y proyectos de cooperación internacional, se sumaron a las complejas condiciones geográficas y climáticas, a los bajos niveles de formación de su población y los pobríssimos servicios tanto en esta área como en la de la salud, la vivienda y la recreación, para mantener al municipio en un estado de pobreza indignante. Los cambios en materia productiva fueron pobres durante el período analizado. Y fue el puerto, a todo lo largo de los años en revisión, el que se constituyó en el motor de los principales vínculos entre este municipio, las demás ciudades abordadas y el país en general.

Sobre el abastecimiento del municipio debe indicarse que, así como para los casos de municipios medianos a pequeños abordados, este se da por los flujos de mercancía provenientes del norte y el sur del espacio analizado (producción agrícola en su mayoría desde allí), desde el triángulo industrial de Yumbo-Cali-Palmira, de la zona industrial del norte del Cauca y del norte del país (producción industrial mayoritariamente en este caso: bienes de consumo masivo, medicamentos, entre otros). Así lo confirma el análisis de flujos vehiculares y de mercancía, el análisis más general sobre intercambios con el que se cierra este capítulo, y buena parte de los capítulos de este libro (como también literatura académica sobre comercio exterior, economía nacional y economía regional). Altos niveles de centralidad, conectividad e intensidad de los flujos son los que para el puerto –más que para la ciudad– existieron.

Cali

El funcionamiento de las relaciones comerciales de la región ha tenido como la ciudad más relevante a esta capital departamental a lo largo de todo el período, por ser el mercado más importante del suroccidente colombiano. En términos de movilización de carga, por ejemplo, la ciudad fue el segundo municipio que más carga originó en el país en 2004 (7.405.388 de toneladas, que representaron alrededor del 13% del total movilizadado en Colombia), superado solo por Barrancabermeja. Y fue la tercera ciudad que más carga recibió (6.200.368 de toneladas, que representaron alrededor del 11% de lo movilizadado del país). En

este aspecto (municipio receptor), solo Bogotá y Medellín la superaron entre las ciudades del territorio nacional (Encuesta Origen-Destino de Vehículos de Carga, año 2004, Ministerio de Transporte). Y estos lugares de relevancia se repiten a lo largo de todo el período.

Como se mencionó unos párrafos atrás, la centralidad de Cali dentro del entramado social reconstruido es indiscutible en varias de las dimensiones que se abordan. No solo es el municipio más relevante en lo referente a asuntos comerciales. Centro de producción, acopio y distribución, de prestación de servicios (de salud, educación y estatales de distinta índole) y de oferta laboral ampliada, es el más importante receptor y emisor de flujos tanto económicos, como políticos y migratorios (ver capítulos sobre migraciones y red imaginada). Siguiendo la evidencia, para todos los municipios abordados a lo largo del período, salvo Túquerres y El Bordo/Patía, se confirman significativos vínculos directos de este tipo con la capital vallecaucana.

Cali es, dentro del entramado y para la economía nacional además, un mercado que atrae desplazamientos poblaciones en busca de empleo (público, privado, formal, informal), educación y salud, oferta comercial y servicios financieros. Con la tercera mayor población del país, una amplia oferta de mano de obra técnica y profesional calificada, un número creciente de universidades de alta calidad,⁴⁴ población migrante de diversos municipios de toda la región (que consolida pequeñas comunidades a lo largo del mapa capitalino y vínculos para Cali entonces con municipios caucanos, nariñenses o del pacífico vallecaucano y chochoano, como el capítulo sobre migraciones indica), la ciudad dio cuenta durante todo el período de su complejidad, peso relativo y capacidad de atracción.

De todos estos nexos dan cuenta los párrafos anteriores, que cubren los distintos municipios abordados por esta investigación. Y, sin embargo, importa recalcar que la noción de una subregión central en el Valle todavía necesita ser puesta a prueba. Mientras que Cali conectó con todas las ciudades del centro vallecaucano hasta ahora abordadas, Buenaventura se mostró fundamentalmente como un puerto central para el país, y ciudades como Tuluá, Buga o Palmira

44. A partir de la segunda parte de la década de 1990, la ciudad experimenta el crecimiento de su oferta de formación profesional, a partir de la ampliación del abanico de programas de varias de las universidades privadas allí ubicadas.

parecieron señalar la existencia de vínculos más fuertes con sus poblaciones aledañas, llevando a suponer la posible existencia de varias territorialidades (y subregiones entonces) dentro del centro del departamento.

Serán los capítulos siguientes los que ayuden a dar una mejor respuesta a esta preocupación, desde el seguimiento a iniciativas para la productividad y la competitividad, que reflejen esfuerzos mancomunados de asociaciones concretas de actores municipales del contexto. Por lo pronto, lo ofrecido a continuación ayudará a una mejor comprensión de las formas en que se organiza este espacio en particular, a través del análisis cuantitativo conducente a identificar las redes de mercado más amplias del suroccidente estudiado.

El Suroccidente

La reconstrucción previa de vínculos y flujos entre municipios (entre los principales municipios abordados por este estudio y poblaciones aledañas, entre estos mismos), fue encontrando una primera descripción, más detallada y que evidencia subregiones económicas, a lo largo de cada uno de los apartes anteriores. Lo que sigue aquí, a partir del análisis realizado mediante el mapeo y la sistematización de información puesta en términos cuantitativos, es el reconocimiento final de vínculos y flujos entre los catorce principales municipios de esta investigación (para el total del periodo), y la definición de estos a partir de las consideraciones analíticas planteadas por Boix (2003) y expuestas en la introducción (centralidad, conectividad, intensidad de los vínculos).⁴⁵

45. Para obtener el conjunto de relaciones e intercambios que permitieron vincular las diferentes ciudades y tejer las redes de ciudades, el equipo recabó la información a través de la consulta en el AtlasTi de las coocurrencias entre los municipios, en lo relativo a los temas de mercado (así como a los temas de infraestructura y migraciones, y de acuerdo con el libro de códigos construido por el equipo), y usó asimismo las fichas construidas para la sistematización de la prensa consultada. En total se generaron 196 reportes del AtlasTi en formato de texto enriquecido (.rtf), los cuales fueron sistematizados en una Matriz de Análisis de una hoja de cálculo. En esta matriz se identificó el tipo de vínculo (mercado, infraestructura o migración), las ciudades vinculadas, la direccionalidad de la relación (una o doble vía), el año del documento consultado, el promotor de dichas relaciones y la naturaleza del mismo (si era público, privado o mixto), y finalmente el hecho relacional. A partir de lo anterior, el equipo de trabajo construyó matrices de relaciones entre los municipios por cada tipo de vínculo, en donde se identificó con uno (1) la existencia de vínculos y cero

En primera instancia, sin embargo, se presentará un análisis de flujos vehiculares (de transporte de carga, de tránsito particular y de movilización de pasajeros), para dar cuenta de vínculos y de variaciones en la intensidad de los flujos, que ayudan visualmente a comprender la red articulada y soportan, además, parte importante de lo expuesto hasta este momento.

Vínculos y flujos vehiculares

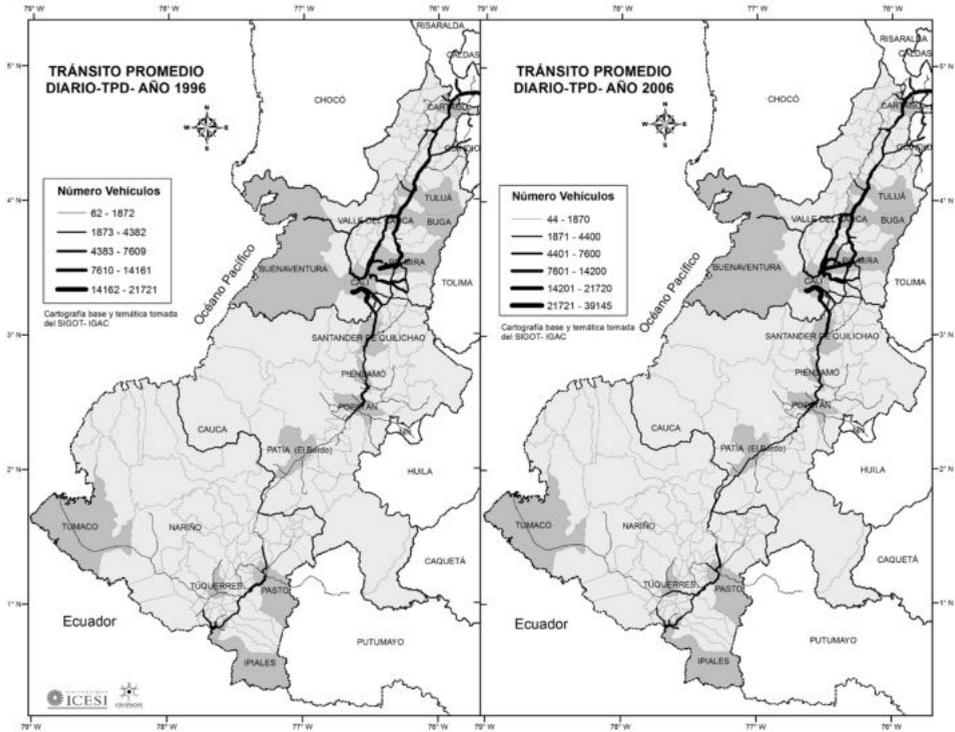
A partir de los datos del Tránsito Promedio Diario (TPD) del Ministerio de Transporte para los años 1996 y 2006, se evidencia que en el Valle del Cauca se moviliza el mayor volumen de vehículos del país, teniendo como ejes de esta conectividad las vías Panamericana (desde Cali hasta Cartago) y la Panorama (desde Cali hasta Buga). Los mapas de tránsito promedio diario de 1996 y 2006 dan cuenta de la relevancia que Cali –y su área circundante– tienen dentro del espacio revisado: el mayor tráfico automotor se produce entre Cali, Yumbo y Palmira, extendiéndose por Buga y Tuluá y conectando, con menor intensidad, pero aún de manera importante, con Cartago (en donde las cifras retoman fuerza al conectar al municipio con el norte, reafirmando lo encontrado sobre Cartago, sus redes y flujos recurrentes). Pero también se encuentra conexión relevante y repetida entre Cali, Santander de Quilichao (y el área entre los puntos), Piendamó y la capital caucana. Ni siquiera las rutas de exportación (que conectan Buenaventura y que conectan Ipiales) dan cuenta de flujos tan intensos como estos mencionados. Cali puede reconocerse fácilmente aquí como la principal ciudad de circulación e interconexión de la red.

Dicho lo anterior, importa revisar los mapas del porcentaje de camiones movilizados, dentro del tránsito promedio diario de camiones de 1996 y 2006. Esto sirve cuatro propósitos. Primero, identificar los flujos de transporte de mercancías. Segundo, al contrastar estos mapas con los del promedio diario de transporte general, el de identificar las ciudades de mayor producción,

(0) su ausencia. Para graficar las relaciones halladas y construir las redes de ciudades, la información recogida en las diferentes matrices fue llevada al complemento NodeXL. Para definir la intensidad de los vínculos y atendiendo a los requerimientos del programa, que permite valores entre 1 y 10, se realizó una estandarización con una función lineal de los valores (cantidad de relaciones) identificadas.

Figura 03

Mapa de Volumen de vehículos movilizados por la red vial de la región - Tránsito Promedio Diario (TDP), años 1996 y 2006



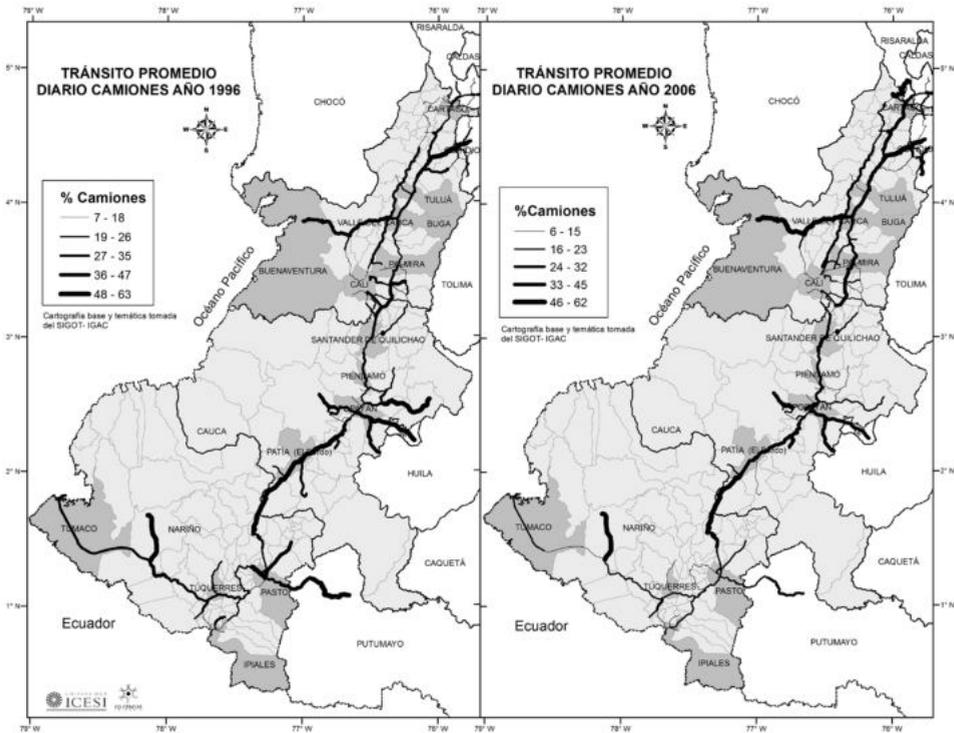
Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/eoAW6>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transporte.

demanda y servicios logísticos. Tercero, y manteniendo la contrastación, sirve el de reconocer las ciudades que sean fundamentales no solo en términos de producción, demanda y distribución de mercancías, sino de servicios (comerciales, financieros, de salud y educación, estatales) y generación de empleo. Por último, y contrastando también, sirve para perseguir información que permita explicar si variaciones significativas en los promedios entre uno y otro período

Figura 04

Mapa de Porcentaje de camiones movilizados por la red vial de la región dentro del Tránsito Promedio Diario (TDP) - Tránsito Promedio Diario (TDP), años 1996 y 2006



Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/ntQ05>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transporte.

responden a variaciones en el número de vehículos particulares y de transporte de personas, al número de camiones, o a ambos (y así, si responden a incrementos o reducciones en la producción, o al aumento de vínculos de otra índole).

En materia de flujo de transporte de carga, los mapas permiten reconocer como espacios relevantes a las zonas industriales de Cali y Yumbo, las zonas

francas del Pacífico y Palmaseca en Palmira, el puerto de Buenaventura, las zonas francas del norte del departamento del Cauca, Popayán, y Rumichaca en la frontera con Ecuador. Así también, y como caminos de conexión, los corredores de la vía La Tebaida-La Paila, Santander de Quilichao-Villa Rica-Palmira, Popayán-Totoró-Huila (para el que el porcentaje decae en 2006), el tramo de la Panamericana entre Rosas (Cauca) y Taminango (Nariño), Pasto-Crucero Motilón (viendo decrecer el porcentaje en 2006), la vía que conecta Barbacoas con la vía Pasto-Tumaco y la vía Mediacanoa-Buenaventura. Para el año 2006, por su parte, se suma a las anteriores Ansermanuevo-La Virginia, mientras que se debilitan de manera importante los porcentajes presentes entre Tumaco y Túquerres, además de los otros tramos nariñenses mencionados. En estos casos, la disminución del porcentaje da cuenta de menores flujos de transporte de mercancías, y puede ser explicada en medida importante por la intensificación y lógicas propias del conflicto armado (ver capítulo dos sobre migraciones).

La superposición de líneas débiles de tránsito de vehículos con porcentajes altos de camiones movilizados, dan cuenta de municipios con poblaciones pequeñas y altos niveles de pobreza, mercados poco desarrollados o diversificados, y baja oferta de servicios comerciales, financieros, de administración pública, de salud o educativos (una rápida confrontación con mapas del SIGOT-INAC ofrece confirmación de esto; revisión de datos del DANE o de publicaciones del Banco de la República –como las aquí citadas– también). Poblaciones como Túquerres o El Bordo/Patía son ejemplos de ello. En contraposición, líneas gruesas de tránsito de vehículos coincidentes con porcentajes medios o medios-altos de circulación de camiones, dan cuenta de ciudades con poblaciones medias a altas relevantes no solo en materia de producción, demanda o transferencia logística (transporte y almacenamiento) de mercancías, sino también de oferta de diversos servicios.

Así, se encuentra apoyo para demostrar buena parte de lo indicado hasta ahora sobre Cartago (sus vínculos con poblaciones aledañas, su conexión con el norte del país para la distribución de producción mayoritariamente agrícola), Buga (centro relevante de servicios y punto de conexión para el paso de mercancía –industrial, agrícola– hacia Buenaventura y hacia el norte y sur del país), Tuluá (como ciudad de paso y receptora de población flotante para la prestación de servicios de distinto tipo), el triángulo Cali-Yumbo-Palmira (como centros productivos importantes, con altos niveles de inversión com-

parada, con Cali y –en segunda instancia– Palmira como mercados receptores de grandes volúmenes de mercancía, oferentes de servicios de diversa índole y generadores de mano de obra), y Buenaventura (como centro poblacional fundamental para almacenamiento y transporte de carga del país y la región, pero pobre en tanto mercado particular).

Centralidad, conectividad, intensidad de los vínculos

La siguiente figura presenta los flujos generales del período, reconstruidos a partir de la sistematización de las interacciones económicas existentes entre los principales municipios elegidos, poniendo en consideración el intercambio de bienes y servicios, la presencia de alianzas estratégicas entre actores (privados y públicos), la movilidad de personas y mercancías (con datos como los expuestos en el aparte anterior), y las cadenas productivas reconocibles a través del levantamiento de los datos de esta investigación. El mapeo incluye, además, los planes, proyectos o ejecución de obras públicas y privadas que favorecieran o facilitasen el establecimiento de estas relaciones de mercado, y que hacen referencia explícita a los propósitos de activación o fortalecimiento de las dinámicas económicas existentes en la región.

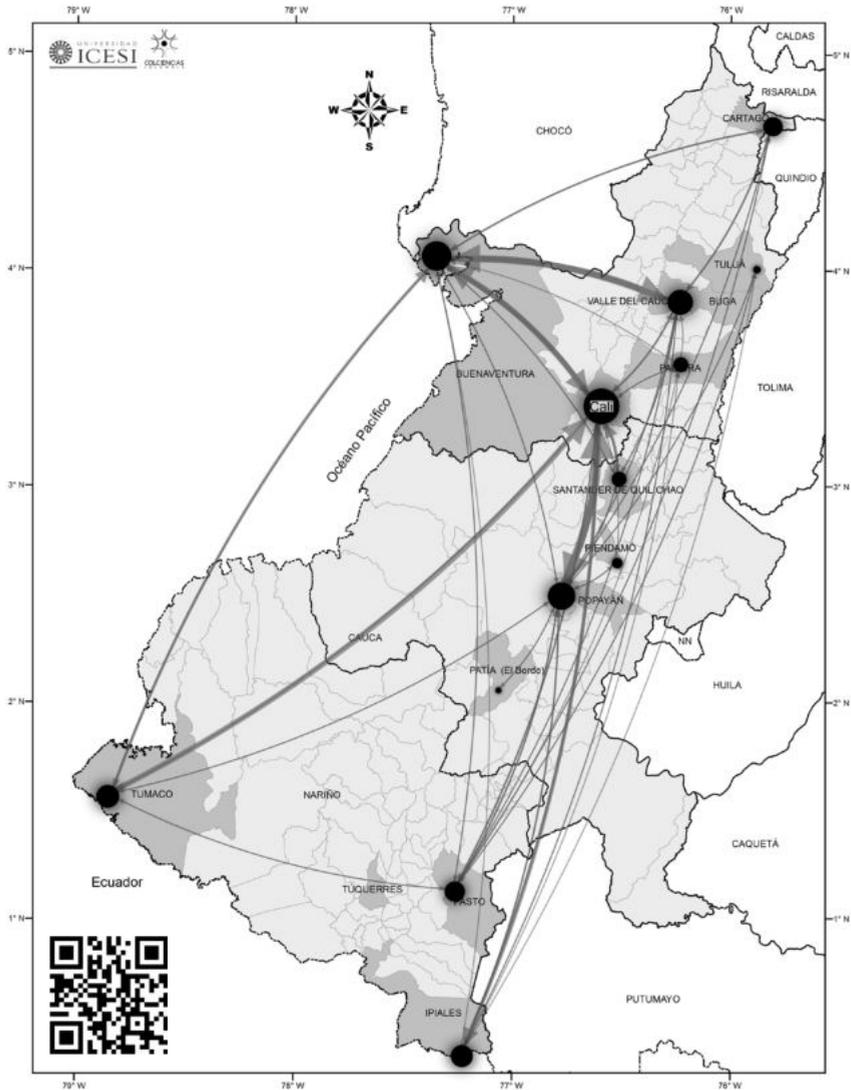
Como puede recordarse, centralidad (el número de vínculos aportados por cada ciudad a la red, del total de vínculos existentes), conectividad (las conexiones que establece cada ciudad con el resto de las ciudades que integra la red), e intensidad (la cantidad de hechos vinculantes entre ciudades, o la cantidad de migrantes entre estos), son los tres factores propuestos por Boix (2003) para un análisis de redes de ciudades (y, en consecuencia, siguiendo lo anterior, de las subregiones que empiezan a identificarse).

Para iniciar este análisis, la centralidad de las ciudades es el primer punto que se presenta. La revisión de centralidades llevó a clasificar las ciudades en cinco niveles, de mayor a menor, así:

Cali es el municipio con mayor centralidad. Por este pasan cerca del 60% de las relaciones de mercado identificadas. En un segundo nivel están de Buenaventura, Popayán y Buga, generando entre el 30% y el 40% de las relaciones identificadas. En un tercer nivel están Tumaco, Ipiales, Pasto y Cartago, que generan entre el 18% y el 25 % de las relaciones que la evidencia recolectada

Figura 05

Mapa de Red de relaciones de mercado en el suroccidente colombiano 1988-2010



 Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/dgsY2>

Fuente: Elaboración propia.

permite ubicar. En un cuarto nivel están Tuluá, Palmira⁴⁶ y Santander de Quilichao, dando cuenta de entre el 10% y 15%. Y, en el último nivel, Piendamó, Túquerres y El Bordo/Patía, con menos del 5%.

En términos de conectividad, las ciudades de Cali, Popayán, Pasto y Buga son las más conectadas de la red (con entre nueve y once conexiones con otros municipios cada uno), seguidos por Buenaventura, Ipiales, Cartago, Tuluá, Palmira, Santander de Quilichao y Tumaco (con entre ocho y cuatro conexiones). Un poco más atrás se encuentran Piendamó (conectada con 3 de los municipios), El Bordo/Patía (conectado con 2), y Túquerres con una solo conexión.⁴⁷

La capital del Valle del Cauca, como se indicó desde la introducción, se destaca por el alcance de sus vínculos hacia toda la región. Establece vínculos con municipios tan lejanos como Ipiales, Tumaco y Pasto. Con municipios más cercanos del Cauca como Popayán, Piendamó y Santander de Quilichao, y con los municipios de su mismo departamento⁴⁸ (Palmira, Buga, Buenaventura, Tuluá y Cartago).

Popayán se destaca por tener vínculos de largo alcance, que trascienden al departamento mismo. Se reconoce su articulación con el departamento de Nariño a través de vínculos con los municipios de Ipiales, Tumaco y Pasto. Con el departamento del Valle del Cauca, con los municipios de Cali, Buga, Buenaventura, Tuluá y Cartago. Y, dentro de su departamento, con los municipios de El Bordo/Patía, Piendamó y Santander de Quilichao.

46. Sobre las ciudades de este cuarto nivel debe hacerse una aclaración (evidentemente necesaria tras las lecturas de los apartes anteriores): junto con las ciudades del último nivel, estos fueron (en especial Palmira) los municipios sobre los que menos información pudo recabarse. La relevancia económica de Palmira, sin embargo, y como se reconoce del ejercicio preliminar (de redes económicas subregionales), daría a pensar que su papel en el entramado regional es un tanto mayor que el aquí definido (como ya fuera dicho al inicio del presente capítulo, y en otros apartes del libro, hubo importantes limitaciones en la consecución de información). Si bien el estudio inicial nos permite entender que el salto porcentual no sería enorme, sí creemos que nueva evidencia debería dar cuenta de un moderado ajuste hacia arriba del mismo. Futuras investigaciones deberán confirmar estas sospechas.

47. Algunas conexiones son, sin embargo, tenues y limitadas en tiempo. Esta condición explica la ausencia de algunos vectores en la Figura 8, que hacen que el número de vínculos evidenciados no coincidan con los expresados en el párrafo al que esta nota se amarra.

48. Hablamos aquí de aquellos reconocidos para el análisis central de este libro. Por supuesto, poblaciones –del departamento o no– como Yumbo, Jamundí, Puerto Tejada o Guachené, tienen fuertes vínculos con la capital vallecaucana a lo largo del período.

Para Buga, por su parte, se reconocen relaciones directas con todos los municipios, salvo Tumaco, El Bordo/Patía y –llamativamente– Tuluá. Entretanto, para Palmira se reconocen por esta vía de análisis relaciones con un puñado de municipios que no incluye Cartago, Tuluá, El Bordo/Patía, Santander de Quilichao, ni Tumaco.⁴⁹

Para Buenaventura, por su parte, se encuentra un predominio de las relaciones más intensas con los municipios más cercanos de su departamento: Buga, Cartago, Cali y Palmira. Pero establece también relaciones más lejanas con los municipios nariñenses de Tumaco, Ipiales y Pasto, y con el caucano Santander de Quilichao, confirmando su condición de punto de articulación logística. Pasto, por su parte, conecta con buena parte de las ciudades de población mediana a grande del norte del espacio abordado, siendo un importante receptor y distribuidor de producción para el sur, como fuese ya mencionado.

Conclusiones

El presente capítulo se hizo a la tarea de presentar los principales vínculos de mercado existentes entre las catorce principales ciudades reconocidas por la investigación, y los de estos con poblaciones aledañas (de su zona de influencia), a lo largo del período señalado. El propósito ha sido construir un primer mapa general de las dinámicas económicas de los distintos territorios productivos dentro del espacio analizado (para lo que se propuso una caracterización –por la vía del método indirecto– de las principales dinámicas económicas de los espacios –y municipios– que circundan los principales catorce reconocidos del Suroccidente), y el vínculo que se teja entre estos y las principales ciudades del más amplio suroccidente analizado, destacando factores (productivos y contextuales, como lo son geografía, capital fijo y capital humano, y demás enunciados en la introducción) esenciales para entender matrices productivas, flujos, sus variaciones, posibilidades de cambio y dificultades para la transformación.

49. Aquí, de nuevo, se presenta la necesidad de hacer una aclaración: vacíos en la información recogida sobre el municipio de Palmira permiten ofrecer afirmaciones parciales, que reclaman –probablemente para este municipio más que para los otros– una mayor exploración. La descripción de su rol y vínculos en apartes anteriores de este capítulo, así como lo descrito en capítulos como el de la red imaginada, pueden dar cuenta de esta situación.

Confirmándose lo expuesto por Londoño (2013), el ejercicio ha permitido empezar a reconocer subregiones económicas durante el período de estudio que, en buena medida, terminan dando lugar al reconocimiento de las subregiones identificadas en el capítulo quinto. Ha permitido empezar a ofrecer información sistematizada sobre el papel económico y el peso relativo de los principales municipios abordados dentro de su respectiva zona de influencia y dentro de la más amplia región, y ha permitido empezar a confirmar el papel diferenciado de distintos fenómenos económicos, sociales y políticos en la transformación de diversas dinámicas económicas dentro del más amplio espacio abordado.

La Ley Páez, la descentralización fiscal y administrativa, la crisis económica de finales de la década del noventa y la dolarización de Ecuador, son cuatro momentos que dieron como resultado, respectivamente, beneficios para la instalación y el desarrollo de la industria en el norte del Cauca; crecimientos generales del gasto y la contratación desde el sector público (con particular beneficio para las capitales departamentales); caídas en el crecimiento económico de los departamentos con efectos importantes para ciertos sectores productivos; aumentos en la producción, el comercio y el mercado inmobiliario en el sur del país. Lo revisado permite entender que estas experiencias representaron las principales fuerzas de cambio del espacio estudiado (aún si hubo otras importantes también: en el camino se identificaron inversiones en infraestructuras, quiebra de trilladoras o distintas expresiones de violencias como determinantes particulares).

Dentro del análisis de vínculos directos se da cuenta, en el último aparte de este capítulo, de los pesos relativos y diferentes papeles de cada una de las catorce ciudades dentro del entramado, reconociendo altas cifras de conectividad para la mayoría de los casos, y niveles de centralidad que dan cuenta del peso que distintas ciudades (no solo Cali, no solo las tres capitales) tienen dentro de las dinámicas económicas de la región. Por la demanda de sus poblaciones, por la diversidad de la producción y oferta de servicios que proveen, como a lo largo del desarrollo del capítulo se expone.

Demanda y oferta, como a lo largo del desarrollo del capítulo va señalándose, vienen condicionadas por factores geográficos (clima y calidad de los suelos, punto de entrada y de salida de producción hacia el exterior, o punto de tránsito y acopio), demográficos (número de habitantes del municipio, poblaciones cercanas y su dimensión, edades, niveles y tipos de formación), de infraestructuras, de capital fijo (sus orígenes, su disponibilidad, etc.). Pero en ello, como

el capítulo lo demuestra, la política impulsada por dichos condicionamientos económicos tuvo un rol importante también. Sea para explicar variaciones en flujos como los que alcanzaron a identificarse, sea para fortalecer vínculos y ejercicios de cooperación dentro de subregiones.

El reconocimiento de acercamientos entre municipios (o de municipios con gobernaciones, o con entidades del gobierno nacional), dan cuenta de particularidades de la economía de las ciudades o sus subregiones, y de necesidades –generalmente– infraestructurales que buscaron promoverse.

Muchos de estos proyectos, sin embargo –y como lo desarrolla el capítulo sobre la red imaginada–, no pasaron de ser iniciativas. Tal es el caso del proyecto de puerto seco de Buga, identificado en la documentación oficial revisada como estratégico para el comercio exterior, por su posición geográfica y rutas de conexión nacional (punto de entrada al puerto desde el centro del país, presencia cercana y conexión con la autopista Panamericana y conexión también con la red férrea), y por la posibilidad que ofrece de descongestionar el puerto de Buenaventura (Gobernación del Valle del Cauca y Fondo para la reconstrucción y desarrollo Social del Eje Cafetero, 2000). La iniciativa es mencionada y promovida en diversos documentos que cubren buena parte de la última década analizada. Como el aquí citado de la Gobernación del Valle del año 2000, como documentos de la Cámara de Comercio de Buga de finales del período, como documentos del Departamento Nacional de Planeación.⁵⁰

50. En 2008 la administración municipal, en conjunto con la Cámara de Comercio de Buga, impulsó la propuesta para que en la ciudad se construyera el puerto seco de 52 hectáreas con posibilidades de ampliarse a 150 hectáreas. El Ministerio de Transporte habría dado el visto bueno a la ubicación. La idea era convertir a Buga en un antepuerto que le permitiera ofrecer servicios de pesaje, consolidación, inspección y almacenaje de mercancías; y al mismo tiempo de grúas, telecomunicaciones, alojamiento, restaurante, talleres, alquiler de oficinas e intermediación aduanera. El monto de la inversión se estimó en \$30.000 millones. Se hablaba de una plataforma logística que tendría la infraestructura para tener depósitos aduaneros, almacenamiento y distribución de mercancías, almacenamiento y consolidación de contenedores, así como realizar tareas de inspección de contenedores, disponiendo áreas para la localización de industrias en zonas francas (El País, 29 de julio de 2008). Por otra parte, en un estudio contratado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el que se identificó la necesidad de crear diferentes tipos de plataformas logísticas en Colombia, el departamento determinó la urgencia de establecer el primer puerto seco del país en Buga, ciudad que se convierte en la candidata para articular el manejo de cargas en el *hinterland* del puerto de Buenaventura, por su posición preferente en la malla vial, la distancia a la terminal marítima, la posibilidad de conectarse con el modo ferroviario y su

Pero la iniciativa de un puerto seco no se identifica únicamente para el municipio de Buga: se encuentra evidencia a lo largo del período además para los municipios de Cartago, Popayán e Ipiales.⁵¹ Y, así como iniciativas de puerto seco, tantas otras de planes para el desarrollo económico y la competitividad –con resultados variados– fueron encontradas: el ya mencionado «Plan Pacífico»⁵² o el «Adelante Nariño»⁵³ son ejemplos de ello.

Mencionar estas iniciativas, así como reconocer el impacto más significativo de la Ley Páez o la legislación que llevó a la instauración de zonas económicas especiales en distintas partes del espacio abordado, tiene un propósito particu-

proximidad a Cali. (...) El objetivo, dice el estudio, es que actúe como antepuerto y que exista la opción de despachar cargas de exportación, como también de nacionalizar los productos de importación que llegan desde Terminal Portuario. (El Tiempo, 28 de febrero de 2009).

51. El puerto seco de la ciudad de Ipiales es uno de esos proyectos que ha persistido en el tiempo como una infraestructura estratégica para el aprovechamiento de su localización en la frontera con Ecuador, y como impulso de la economía local. Así, la alcaldía del municipio estableció la construcción del puerto seco como un macroproyecto dentro del PBOT del año 2000, en el año 2008 aparece de nuevo como proyecto dentro del Plan de Desarrollo Departamental, y siguió apareciendo en el año 2010 dentro del Plan Regional de Competitividad de Nariño 2010-2032. La ciudad de Popayán también consideró viable la posibilidad de convertirse en puerto seco, ante la posibilidad de que el gobierno nacional acogiera la propuesta de la Universidad del Cauca de reconectar el Ferrocarril del Pacífico en el tramo Popayán-Cali (con esta idea se pretendía que Popayán sirviera como punto de conexión entre los departamentos de Caquetá, Putumayo, Nariño y Huila, y el puerto de Buenaventura). El POT de la ciudad de Cartago, por su parte, planteó la construcción de un puerto seco contiguo al aeropuerto de Santa Ana, el cual se uniría a través de la vía férrea, que de acuerdo con la mención de la fuente para la época estaba en proceso de recuperación, con los puertos secos proyectados en La Tebaida y Buga y con el puerto de Buenaventura (Gobernación del Valle del Cauca y Fondo para la reconstrucción y desarrollo Social del Eje Cafetero, 2000).

52. A mediados de marzo de 1993, el gobierno nacional emprendió una campaña a favor del «Plan Pacífico», tras reconocer que al programa le ha faltado difusión internacional, según lo afirmado por el Presidente de la República César Gaviria Trujillo (1990-1994) en su segunda visita a la ciudad de Cali (El País, 17 de marzo de 1993). Varias reuniones de impulso al plan siguieron dándose en municipios de los departamentos abordados, con presencia de ministros como Juan Manuel Santos o Noemí Sanín (El País, 25 de mayo de 1993). Resultados sistematizados de la apuesta no fueron identificados. La situación del municipio de Buenaventura no pareciera ser señal de un esfuerzo exitoso.

53. En el 2008, el Plan de Desarrollo Departamental «Adelante Nariño», estableció como una de sus metas de integración subregional, el «lograr el apoyo y/o el cumplimiento de compromisos del Gobierno nacional en la financiación y ejecución de proyectos estratégicos para conectividad y competitividad del departamento».

lar: reafirmar la necesidad de entender los procesos económicos como procesos políticos también (sean en defensa de políticas liberalizadoras, sean en defensa de apuestas territoriales o sectoriales particulares), que encuentran estímulos, dificultades o imposibilidades en decisiones específicas, en entramados políticos complejos a lo largo de la región.

Este capítulo, en su ejercicio de caracterización inicial, concentró buena parte del análisis en los vínculos de mercado existentes a lo largo del espacio, haciendo particular seguimiento al intercambio de bienes y servicios. A dinámicas de interacción entre municipios a partir de las lógicas de oferta y demanda reconocidas, a los condicionamientos que los factores de modelos de desarrollo de la economía neoclásica suelen destacar (infraestructuras, condiciones geográficas y demográficas son ejemplo de ello). Lo hizo como un momento de tránsito en el libro, necesario entre la identificación de las más importantes redes de ciudades (articuladas a partir de infraestructuras, constituidas en torno a intereses materiales y políticos, o a necesidades poblacionales básicas), y la identificación de subregiones (territorios entonces y ya no solo redes) en el espacio de interés.

Dicho esto, este libro constituye un llamado a reconocer cómo la integración de distintas dimensiones del mundo social da cuenta del rol que instituciones y actores –económicos, sociales, políticos– llegan a jugar en procesos de desarrollo de cualquier territorio. Una lectura completa del libro es, entonces, una invitación para empezar a dilucidar actores, instituciones, conflictos y patrones de asociación que, en el marco de factores productivos condicionantes, puedan determinar –o no– caminos divergentes en las lógicas de configuración de una o múltiples (sub)regiones.

Referencias

- Alcaldía de Cartago. (1997). *Plan Municipal de Desarrollo 1998-2000*. Cartago.
- Alcaldía Municipal de Popayán. (2002). *Plan de Ordenamiento Territorial- Documento ejecutivo*. Popayán.
- Alcaldía Municipal Santander de Quilichao. (2002). *Plan Básico de Ordenamiento Territorial-Documento técnico*. Santander de Quilichao.

- Almario, J. E. (1991). Plan Pacífico, Valle será centro exportador. *El País*.
- Alonso, J. C., y Lotero, A. M. (2008). *Diez años de la Ley Páez. Transformación de la economía caucana*. Cali: Editorial Universidad Icesi.
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (2008). *Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca*. Cali.
- Boix, D. R. (2003). *Redes de Ciudades y Externalidades*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Recuperado de: <http://ddd.uab.cat/pub/tesis/2003/tdx-0611104-145749/rbd1de4.pdf>
- Collazos, J. A. y Escobar, J. (2007). «Series históricas del departamento del Valle del Cauca: Un compendio de herramientas para la investigación regional». *Ensayos sobre Economía Regional*, 47. Cali: Banco de la República.
- Collazos, J. A. y Borrero, S. (2006). «Las Sociedades Portuarias Regionales en el comercio exterior colombiano: una reseña sobre la importancia del Puerto de Buenaventura 1990 - 2004». *Ensayos sobre Economía Regional*. Cali: Banco de La República.
- Comisión Regional de la competitividad de Nariño. (2010). *Plan regional de competitividad de Nariño 2010-2032*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2009). *Decreto 1197 de 2009*. Recuperado de: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1241474>
- Presidencia de la República de Colombia. (2008). *Decreto 780 de 2008*. Recuperado de: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1164921>
- Gamarra, J. R. (2008). «Economía del Departamento del Cauca: concentración de tierras y pobreza», en Vilorio de la Hoz, J. (2008). *Economías del pacífico colombiano*. Cartagena: Banco de la República.
- Gobernación del Valle del Cauca y Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero. (2000). *Hacia la construcción de un modelo de ordenamiento territorial para el norte del departamento*. Cali.
- Gobernación del Valle del Cauca. (2000). *El Valle del Cauca. Hacia la construcción de un modelo de ordenamiento territorial para el norte del departamento*. Cali: Imprenta Departamental del Valle del Cauca.
- Congreso de la República de Colombia. (1995). *Ley 218 de 1995 por la cual se modifica el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994 proferido en desarrollo de la*

- emergencia declarada mediante Decreto 1178 del 9 de junio de 1994 y se dictan otras disposiciones.* Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 383 de 1997 por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones.* Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Londoño, J. E. (2013). «Vapores y ferrocarril en la configuración de una región económica, 1874-1974». En: Londoño, J. E., Motta, J. D., Sáenz, J. C., Cifuentes, A., Rodríguez-Caporalli, E. y Caguenas-Rozo, D. (2013). *Formas de modernización regional en el suroccidente colombiano.* Cali: Editorial Universidad Icesi. Cali.
- Ministerio de Transporte. (2004). *Encuesta Origen-Destino de Vehículos de Carga.*
- Montenegro, A. (1988). «Una nota sobre las relaciones económicas entre Ecuador y Colombia». *Ensayos sobre Política Económica*, 14. Bogotá: Banco de la República.
- Ortiz, C. H. (2003). «Coyuntura económica del Valle del Cauca, 1988-1998». En: Guzmán, A., Ortiz, C. H., Escobar, J. H. y Hernández, J. (2003). *Cuatro ensayos de coyuntura: Valle y Cauca a fines del siglo veinte.* Cali: Universidad del Valle, CIDSE y CEREC.
- Pérez, G. J. (2008). «Historia, geografía y puerto como determinantes de la situación social de Buenaventura». En: Viloría de la Hoz, J. (2008). *Economías del pacífico colombiano.* Cartagena: Banco de la República.
- Preciado-Saya, B. (2013). *Un modelo de UAATAS exitosa en la Renovación Palmera de Tumaco. Presentación.* Tumaco: CORDEAGROPAZ.
- Saavedra, V. y Salazar, E. (2013). *Impacto de proyectos de desarrollo de Tuluá en la transformación económica de municipios aledaños* (tesis de pregrado). Cali: Universidad Icesi.
- Universidad del Cauca. (1990). *Plan vial del Departamento del Cauca.* Popayán: Universidad del Cauca.
- Van-Young, E. (1991). «Haciendo historia regional: consideraciones metodológicas y teóricas». En: Pérez-Herrero, P. (comp.). (1991). *Región e historia en México (1970-1850). Métodos de análisis regional.* México: Instituto José María Luis Mora.
- Viloría de la Hoz, J. (2008). «Economía del Departamento de Nariño: ruralidad y aislamiento geográfico». En: Viloría de la Hoz, J. (2008). *Economías del pacífico colombiano.* Cartagena: Banco de la República.

Zuccardi, I. (2002). «Los ciclos económicos regionales en Colombia». *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 25. Cartagena: Banco de la República.

Fuentes primarias

Entrevista a Franco César Noguera, Secretario de Planeación de Tumaco, 2013.

Entrevista a Gustavo Álvarez Gardeazabal, 2014.

Entrevista a Karen Tatiana Betancourt, Jairo Meza, José Tenorio, 2014.

Entrevista a Oriana Mendoza, CCP, 2014.

Entrevista a Rodrigo García, Gerencia del Pacífico, Tumaco, 2013.

Entrevista a Rodrigo León Serna, 2014.

Entrevista, Asociación de Departamentos Nortevallecaucanos, 2014.

Entrevista, Colácteos, 2014.

Fuentes documentales

Almarino, J. E. (1991). Plan Pacífico, Valle será centro exportador. *El País*.

El Liberal. (15 de diciembre de 1999). Propone Unicauca. Popayán, un «puerto seco». El Liberal.

El Liberal. (22 de julio de 1989). Sistematizarán administración para lograr eficaz funcionamiento. (15157).

El Liberal. (27 de diciembre de 1988). Qué pasa con el comercio local.

El País. (14 de diciembre de 1991). Cali, nuevo socio del progreso del Pacífico. El País.

El País. (14 de octubre de 2006). Crece la competencia lechera. El País.

El País. (17 de marzo de 1993).

El País. (24 de octubre de 1991). Buenaventura es la mejor opción. El País.

El País. (25 de mayo de 1993).

El País. (29 de julio de 2008).

El Tiempo (28 de febrero de 2009).

El Tiempo. (2 de abril de 2012). Empresarios miran hacia el norte del Cauca.

El País. (24 de marzo de 2014). Entrevista a Jhon Harold Suárez Vargas, alcalde de Buga.

04

La red imaginada de ciudades del Suroccidente

Enrique Rodríguez Caporalli

Universidad Icesi | caporalli@icesi.edu.co

Una red de ciudades es un complejo de vínculos que surge, tanto del intercambio entre personas e instituciones, de bienes y servicios, como de toda clase de conexiones heterogéneas, una miríada de flujos que son posibles porque existe una (infra)estructura disponible y, sobre todo, porque existen un sinnúmero de propuestas de interconexión que imaginaron, planearon y desearon diversos actores para dicha red.

Si no se consideran conjuntamente los flujos e intercambios efectivos y los anhelos de vínculos entre ciudades, la red corre el riesgo de verse de manera incompleta. Buena parte de este trabajo está destinado a mostrar los intercambios cuya evidencia material sirve de constatación de la red; este capítulo en particular se propone mostrar la red imaginada que también hace posible hablar de una red de ciudades del suroccidente.

Dado el material empírico con el que se trabajó, esta dimensión de la red, más que imaginada, podría llamarse una red de aspiraciones, de propósitos, de promesas. Algunas de estas se cristalizaron en infraestructuras, en flujos constantes o irregulares, pero muchas otras trabaron lazos en un plano diferente, lazos en ciertas ocasiones tan efectivos como algunos puentes de hormigón, pero de cuya existencia no fue precisamente material, no al menos en el sentido convencional de lo material. Esas aspiraciones existen en discursos, proyectos, planes, diseños y una gran diversidad de soportes que evidencian no solo a la red física, sino la pretensión de que la red adquiriera unas ciertas características y respondiera a unos anhelos. Estos son también de diversa condición: son proyectos políticos, promesas de gobierno, respuestas gubernamentales a múltiples demandas y en algunos casos, deseos fervientes de que las cosas pasen de una determinada manera.

Con base en la documentación disponible, en este proyecto se encontró que había 521 documentos que contenían, en todo o en parte, menciones específicas y organizadas, en torno a cómo debería ser la conexión entre las ciudades para que hiciera posible la red. Estas propuestas fueron muy diversas, iban desde las fuertemente estructuradas, insertas en los planes de gobierno, dotadas de estudios técnicos y de presupuestos específicos, hasta informaciones un tanto vagas, anuncios de posibilidades inciertas, recogidas con grandes titulares en los periódicos regionales. Como resultado de la estrategia metodológica que se empleó para recoger la información del proyecto, estas 521 propuestas están marcadas por un sesgo político. Es decir, parten de actores que formulan sus

propuestas insertas en contextos claramente políticos: anuncios de autoridades locales, de políticos en campaña, de funcionarios de diverso nivel, de pronunciamientos del Estado, etc., que pretenden mostrar que el Estado local, departamental y nacional, se propone dar cumplimiento a sus propuestas, que tienen planes para dar respuesta a ciertas demandas, o que tienen una idea de futuro. Todo esto conlleva, sin duda, consecuencias políticas y en buena medida se producen con ese fin. Aunque sería verlas de modo bastante estrecho si se piensan estos pronunciamientos e informes técnicos como parte de una estrategia dirigida solo a imaginar, a entretener o incluso a distraer la atención de otros asuntos más graves. Es por el contrario una forma bastante fructífera no solo de apuntalar la red, sino que es uno de sus modos de funcionamiento.

Es conveniente mencionar aquí que, dada la estrategia metodológica diseñada, pero sobre todo por las características de la información disponible, así como por la ausencia de sistemas de seguimiento documentados y claros, fue imposible identificar con precisión cuáles de estas propuestas formuladas entre 1988 y 2010 se han concretado en obras, en vínculos y en flujos, así sea parcialmente, en la red. La repetición de propuestas a lo largo del tiempo es un buen indicio para señalar su importancia, al menos para quienes las enuncian, pero también para mostrar su permanente dificultad de traducirse en algún tipo de obra específica. Pero la desaparición de la base documental tampoco es una garantía de que efectivamente pasaron del proyecto a la ejecución, es posible que, sin haberse nunca llevado a cabo, desaparecieran de la agenda por un sinnúmero de factores difíciles de rastrear. Por tal razón, este capítulo se centra en mostrar el modo como se propuso que funcionase la red, indicando, en los casos que sea posible, si estas propuestas se convirtieron en las obras o en las intervenciones que anunciaron. El capítulo pretende dar cuenta de los vínculos que se propusieron y qué tipo de fortalecimiento o debilitamiento de la red estaba explícito o implícito en el conjunto de propuestas estudiadas.

Es preciso señalar que este apartado no es un ejercicio sobre los imaginarios sobre la red de ciudades, ni siquiera, en un sentido más genérico, sobre las imágenes de las conexiones regionales del suroccidente, tampoco es un intento por descubrir una red falsa, existente solo en los engaños de políticos y planificadores. Lo que aquí se llama red imaginada es una construcción concomitante con la red física, existente tanto como ella, armada a partir de las mismas pretensiones que hicieron posible la infraestructura energética o

la circulación de mercancías. Aunque su existencia se restringe al plano discursivo, su capacidad de anudar las localidades de la región es evidente y sus limitaciones, aunque de naturaleza diferente, tienen efectos similares a las de la red física. Por ejemplo, el Plan vial del Cauca de 1989 lista con detalle todas las propuestas de carreteras a las que aspira ese departamento en la siguiente década, en el documento, como parte constitutiva del mismo, se afirma que «La red vial así propuesta tiene una visión futurista del desarrollo departamental y nacional, para que el Cauca adquiera un papel importante en la dinámica del progreso» (p. ¿?). No es solo un ejercicio de retórica política, es también un modo de pensar y asumir la integración. Las páginas que siguen, más que un análisis de discurso, pretenden detallar cómo se pensaba esa red, qué era lo que se pretendía conectar.

Se ha optado por la denominación imaginada, ya que permite recoger bajo este rótulo no solo la proyección deseada de la red, sino una serie de anhelos y aspiraciones, regionales y extrarregionales, que ven en las conexiones del suroccidente colombiano un modo de resolver ciertos problemas, de adquirir poder político, control de recursos, en fin, de articular relaciones, de desarrollar conexiones que hagan que la red funcione.

Esta forma de pensar la red puede ilustrarse con alguna de las reuniones del Comité Técnico del CORPES. En octubre de 1990, este aprobó un Plan de obras regionales por valor de \$ 17 000 millones que incluía un buen número de proyectos. Del lenguaje empleado, que confirma el carácter aspiracional de las iniciativas aquí estudiadas, da buena cuenta el periódico *El País* en su edición del día 10 de octubre ¿de qué año?. El Comité, dice el diario, «aspira [que las obras] sean adelantadas por institutos descentralizados de orden nacional» y señala que «en las próximas semanas se adelantarán trámites ante los institutos [para su financiación]» y concluye advirtiendo que los proyectos «serán puestos a consideración de los gobernadores quienes se reunirán en Cali el mes próximo». Son, en síntesis, una serie de pretensiones cuya concreción fue incierta. El comité dice que pretende dar «impulso al Plan de desarrollo de la Costa Pacífica», sin que este impulso se traduzca en la identificación de actividades concretas, ni en una zona específica del Pacífico, ni en un sector económico o social en particular. Lo mismo puede decirse de su intención de dar «apoyo a los canales regionales de televisión» y a la pretensión de elaborar «un inventario sanitario de los 7 departamentos» que conforman el CORPES Occidente. Los

proyectos aquí mencionados siguieron en el ambiente hasta mucho después de 1990, pero es difícil precisar cuáles se ejecutaron como parte de las propuestas del CORPES. La reunión de gobernadores prevista para noviembre de 1990, registrada en la edición del 21 de noviembre del mismo diario, mantiene el lenguaje del Comité Técnico, dice que los gobernadores «sugirieron partidas» para 7 de los proyectos, reducción muy significativa de los casi 30 proyectos anunciados en octubre, pero se aclara que son proyectos para «poner en consideración del gobierno nacional». Vale la pena señalar que, previamente, en abril, los mismos gobernadores anunciaron prácticamente los mismos planes que debería validar el CORPES en octubre y que según esta entidad deberían volver a ser discutidos por los gobernadores, pero ahora seis meses después, sugeridos al gobierno central. Como hace evidente la documentación, un actor pretende que otro apruebe, en una suerte de círculo de remisiones, pues el que debería aprobar devuelve para que el otro dé el visto bueno, acudiendo casi siempre al gobierno central, para el aval final, que difícilmente llega. Sin embargo, por este camino de irs y venires se van poniendo a circular las ideas, se van construyendo lazos, se insiste sobre los vínculos que se deberían tener. No es tanto un asunto de precisiones técnicas y más estudios, es un asunto de acuerdos políticos, de promesas que instalan ideas, como aquella que tanto éxito ha tenido, la que insiste en que apoyar a Cali o al valle geográfico del río Cauca es apoyar al Pacífico, cordillera occidental de por medio.

Ordenar el material para el análisis supuso una serie de decisiones operativas para formar el corpus. En primer lugar, el material está organizado a partir de las iniciativas de cuatro proponentes. Denominados aquí la Nación, Cauca, Nariño y Valle. Estos aluden por supuesto a las entidades territoriales que son el centro del proyecto, pero a la vez representan una forma de agrupación de iniciativas que son susceptibles de ser recogidas de manera apropiada bajo estas etiquetas y que no se restringen exclusivamente a las iniciativas lideradas por los gobiernos departamentales o por el nacional. Así, todas las propuestas que se agrupan bajo la denominación de Nación provienen del Estado central, pero no solamente del gobierno, sino que se originan en pronunciamientos hechos por actores que están por fuera de la región y que a la vez representan claramente, en razón de su cargo o de la institución a la que pertenecen, al Estado o a instituciones públicas y privadas de carácter nacional. Lo mismo cabe decir de las otras tres denominaciones, se trata de pronunciamientos hechos por personas

o instituciones del orden departamental, bien sea porque pertenecen a una dependencia pública, a una instancia departamental, a un gremio o porque se formulan a nombre de los intereses del Cauca, de Nariño o del Valle.

Quedan excluidos como proponentes los municipios, por dos razones. La primera, porque sus propuestas en términos de red son muy escasas en número. Esta escasez se debe a las competencias de los municipios y a sus urgencias en materia de planificación local. La segunda, porque cuando se formulan iniciativas locales como las que interesan en este punto, se hacen en función de propuestas regionales o nacionales, con las cuales se espera apalancar dichas iniciativas locales, es decir, son predominantemente subsidiarias de proyectos y propuestas nacionales o regionales, que les sirven para promover sus propias iniciativas y que solo en esta relación, predominantemente de dependencia, se proponen participar de la red. Así las cosas, lo usual es que el grueso de las propuestas municipales se centre en el ámbito de su territorio y que la complementariedad con otros territorios aparezca en muy poco, lo cual ya es de por sí un dato relevante.

Dada la importancia que tienen los proyectos referidos a obras de infraestructura y los discursos sobre la región, se mostrarán, de manera separada, las redes que en cada una de estas dos formas de agrupación se encontraron. La primera, con ciertas salvedades, puede verse como la red imaginada por los técnicos, la segunda, como aquella que idearon políticos y periodistas.

Caracterización general

La primera cuestión por resolver fue cuáles de los materiales de la base documental disponible podrían hacer parte de lo que aquí se considera como red imaginada. El primer requisito fue sin duda que se tratase de un proyecto. Entendiendo por este una propuesta de acción que vinculara en todo o en parte localidades del suroccidente colombiano. Ahora bien, por proyecto no se considera solamente el documento técnico en el cual se establece un plan racional para la ejecución de algún tipo de obra o actividad tendiente a vincular dos o más localidades. Un proyecto incluye una propuesta que, sin expresarse necesariamente en un documento técnico, manifiesta una voluntad expresa de realizar una acción vinculante para más de una de esas localidades.

Las 521 propuestas mencionadas circunscriben materiales de muy diversa índole, que por facilidad se agrupan en la Tabla que se muestra abajo.

Tabla 01

Iniciativas identificadas según tipos de documentos

Tipo de documento	No. de documentos	No. de propuestas
Información de prensa	57	123
Planes-programas	29	235
Proyectos	26	129
Discurso	11	23
Informe de gestión	6	11
Total	129	521

Fuente: Elaboración propia.

Aunque sin duda la principal fuente es la prensa, no es la que más propuestas incluye, pues la documentación oficial no solo es más abundante en este aspecto, sino que agrupa una serie de iniciativas en un único documento. Por las características de su funcionamiento, por su forma discursiva, incluso por su diagramación, la prensa tiende a separar en notas diferentes cada iniciativa, mientras que el Estado agrupa en un plan de desarrollo, por ejemplo, un volumen enorme de propuestas que abarcan los aspectos más disímiles. En el caso de esta investigación en un mismo documento se pudieron identificar más de 25 propuestas que estaban orientadas a algún tipo de acción en la red. Incluso en los informes de gestión, que deberían concentrarse en las ejecuciones ya finalizadas o en proceso, hay al menos dos iniciativas por documento que pretenden la realización de actividades en red, formuladas como proyecciones futuras, como deseos de funcionamiento, que se considera, por quienes escriben el informe, que hacen parte de la gestión de la que están informando su ejecución.

Es preciso, además, hacer una claridad sobre la prensa como fuente, ya que pesa significativamente en el volumen de documentos aquí considerados, así su peso sea menor en cuanto al número de propuestas. En las páginas siguientes se ha evitado, en la medida de lo posible, asumir a la prensa como fuente única y se han cotejado otras fuentes y sobre todo se ha tenido cuidado que la red imaginada no sea predominantemente la red que los medios han puesto en circulación. Contribuye a impedir que suceda lo anterior, el hecho de que se trata predominantemente de noticias, lo que quiere decir que, aunque inevitablemente parciales, deben remitirse por su estructura a hechos y eventos que es posible cotejar con los planes y propuestas oficiales, además por su misma estructura narrativa, las noticias tienen una retórica distinta de la columna de opinión o del editorial, lo que permite un manejo más controlado de ciertos excesos retóricos.

Las propuestas anteriores se organizaron en temas que reúnen los principales aspectos en torno a los cuales se debatieron los vínculos que debería tener de la región y dan cuanta, de manera parcial, por supuesto, de las pretensiones económicas, sociales y políticas de algunos de los actores claves en la planeación y desarrollo de la red. Más que una división precisa, una suerte de taxonomía de las aspiraciones, lo que la Tabla 2 muestra son concentraciones de interés, que sin duda se traslapan. La decisión de abordarlos de manera separada es estratégica y se explicitará a lo largo de este apartado.

Es pertinente precisar con relación a la Tabla anterior que hay varias propuestas que podrían incluirse en más de una categoría, pero que de cara a lo que se interpreta como la pretensión principal de quien la enuncia, hecho que por fortuna se hace explícito en prácticamente todas las ocasiones, se han incluido solamente en una. Por ejemplo, cuando se anuncia la construcción de la vía terrestre que debería unir a Popayán con Guapi o con alguna localidad del pacífico caucano hay dos opciones, uno, identificar la propuesta como referida a carreteras, o dos, incluirla como parte del desarrollo del Pacífico. Su inclusión en uno u otro depende de cómo se enuncia en el documento y en dónde se pone el énfasis. Cuando el documento examinado es un documento oficial, que pretende hablar de la importancia de la interconexión con el Pacífico colombiano, o cuando se menciona al Pacífico como una región de oportunidades que debería estar más integrada con la zona andina, la propuesta se incluyó como Desarrollo e integración del Pacífico; cuando hace parte del plan

Tabla 02

Iniciativas identificadas

Iniciativa	No. de propuestas	Porcentaje
Vías de comunicación (terrestres y aéreas, sin incluir puertos y conexión con ellos)	185	35 %
Desarrollo e integración del Pacífico (incluye todo lo relativo a puertos)	122	23 %
Interconexión eléctrica y generación de energía	38	7 %
Regionalización	35	7 %
Fortalecimiento de nodos	34	7 %
Desarrollo económico (industria y comercio, agricultura, tecnología)	29	6 %
Telecomunicaciones	19	4 %
Acueducto y Alcantarillado	18	3 %
Servicios sociales y entretenimiento	12	2 %
Subregiones	11	2 %
Turismo	9	2 %
Migraciones	9	2 %
Total	521	100 %

Fuente: Elaboración propia.

de carreteras que elabora la gobernación del Cauca, como parte de su agenda de integración departamental, y este proyecto se menciona como uno más de una lista de propuestas para el aumento de la infraestructura; así sin que medie algún elemento distintivo del Pacífico se incluyó como Vías de comunicación. No en todos los casos fue posible proceder de manera tan clara y es seguro que, en varios casos, en los que parece no haber ambigüedad, es posible encontrar buenos argumentos para discutir si corresponde a un aspecto o a otro, pero en general se optó por atenerse a la formulación más explícita y en el análisis hacer las consideraciones respectivas.

Es claro que el criterio de agrupación de la tabla anterior difiere de la propuesta inicial de esta investigación. Cuando esta se formuló, la intención fue trabajar en torno a cuatro ejes: discursos de integración, infraestructuras, mercados y migraciones. Como lo muestran los resultados, esos cuatro grandes ítems, en torno a los cuales gravita la red de ciudades, no son, en este caso, los más adecuados para evidenciar las particularidades de los hallazgos empíricos encontrados en la red imaginada. Si nos atuviésemos a esos ejes habría un desbalance importante en lo que tiene que ver con lo que aquí se llama red imaginada, pues el eje de infraestructuras tendría cerca del 65 % de todas las propuestas y los discursos de integración tendría el 21 %, con lo cual habría una clara superioridad de dos ejes, que por un lado no reflejan las particularidades del material encontrado, pero que por el otro hacen difícil evidenciar distinciones importantes en el análisis. No obstante, se tendrá en cuenta en el análisis la referencia a los ejes mencionados, pues es contundente que dentro de la red imaginada se hace referencia a propuestas de infraestructura en un 65 % de las veces, dato que no puede obviarse.

Regresando a la Tabla 2, es claro que la red urbana imaginada gravitó entorno a dos temas, la construcción de vías de comunicación, con un predominio de las vías terrestres (en mucha menor medida se consideraron propuestas sobre el ferrocarril y los aeropuertos) y la integración con y del Pacífico. En cuanto al primer caso, esta demanda de vías terrestres, es predominante entre 1988 y 1999 (el 60 % de todas las propuestas de integración mediante vías), años en que la apertura económica, la necesidad de aumentar la competitividad y la evidente precariedad en muchos tramos de la vía Panamericana, la Troncal de Occidente, entre Cartago y Rumichaca impulsaron una gran cantidad de proyectos, peticiones y promesas, que son los principales factores que permiten explicar la alta concentración en este ítem. Su disminución después del año 1999 se debe a factores que resultan también fácilmente reconocibles, pero cabe destacar que luego de las grandes inversiones en la Panamericana y en vías conexas, en los tramos que van de Cartago a Popayán, impulsadas por la Ley Páez, entre otras, la preocupación por las vías en la zona andina disminuye. Es claro, por las notas de prensa, que ya no son un factor político importante, pues los políticos disminuyen este tipo de pronunciamiento de forma significativa. Los planes de desarrollo las incluyen, por supuesto, son de hecho en materia de integración las más numerosas (es preciso recordar que no son los aspectos

centrales de ningún plan de desarrollo local o regional de 2002 en adelante), pero ahora conviven con temas, en materia de integración de la red, como telecomunicaciones o turismo. Con relación a este punto sobre vías terrestres, es pertinente señalar, antes de finalizar, el peso evidente que tuvo el Valle del Cauca en este ítem. Una vez parecieron satisfacerse los problemas más gruesos en este departamento y en su conexión con el norte del Cauca y con Popayán, hay una disminución de las propuestas de integración a través de las mejoras y ampliaciones de la vía Panamericana lo que incide en la disminución del total de propuestas y aspiraciones en materia de vías terrestres o férreas. Siguen existiendo tramos importantes de esta carretera que están en mal estado, en especial en el sur del Cauca y en el norte de Nariño, pero progresivamente, a lo largo de la década pasada, las propuestas sobre esa vía disminuyeron sistemáticamente y en su conjunto todas las referidas a vías de comunicación. También llama la atención que se hizo poco énfasis, solo aparece de 2007 en adelante, en los esfuerzos del gobierno central por articular la malla vial de la región hacia el centro. Las inversiones se orientan sobre el eje de la Panamericana, Sur-Norte y poco de occidente hacia el centro. Por ejemplo, la carretera Pasto-Mocoa-Tumaco, solo aparece como prioridad en el CONPES del Pacífico en 2007, pero su desarrollo completo sigue pendiente, tal como lo evidencia el Plan de desarrollo de la administración Santos en 2010.

En lo relativo a la integración con el Pacífico, la concentración de datos en la década del noventa es igualmente la más significativa, el 69 % de estas propuestas se origina en esa década. Sin duda, detrás de esta proporción se encuentra la promoción y difusión de la idea del Pacífico como el mar del siglo XXI, la necesidad de modernizar la infraestructura portuaria de cara a la apertura económica, así como las demandas de políticos y actores locales ante la compleja situación de Buenaventura y Tumaco, principalmente. Contribuyeron a esto el cambio en la perspectiva de desarrollo para la región, que pasó del Plan de Desarrollo Integral de la Costa Pacífica (PLADEICOP) de comienzos de los ochenta, formulado por la administración de Belisario Betancourt, al Plan Pacífico de la administración de César Gaviria de inicios de los noventa. Estos planes de desarrollo tienen ya muy poca incidencia a inicios de la década pasada y dan lugar a un CONPES sobre el Pacífico colombiano, del 2007, en la segunda administración de Álvaro Uribe con propósitos menos integradores que los dos anteriores. En su conjunto esos tres documentos muestran la

variación en el interés e importancia asignada a esa zona, que tuvo su punto más alto entre 1992 y 1997 cuando proyectos como los terminales pesqueros, la integración férrea, la acuapista entre Tumaco y Buenaventura, entre otros, se propusieron como proyectos vitales para el país.

Es relevante señalar, además, que se registraron una serie de propuestas que apelaban a la integración con el Pacífico sin aludir a una ciudad en concreto. Estas propuestas se registraron, pues son significativas en número, pero sobre todo porque evidencian uno de los elementos claves cuando se piensa en la integración con esa zona. Es importante estar conectados a ella, con quién en la costa Pacífica y de qué manera, parece más bien secundario en estas propuestas. Un número nada despreciable de estas pretenden incentivar la pesca, el desarrollo portuario, la mejora en las vías de comunicación o la oferta de servicios, sin que se diferencie la heterogeneidad de las poblaciones locales, de sus aspiraciones y necesidades, y de la pertinencia o no en cada localidad de los proyectos enunciados.

Un rasgo distintivo de la red imaginada es su continua pretensión, al parecer nunca completamente alcanzada, de articular al Pacífico a la zona andina. Las conexiones que existían previamente al periodo estudiado y las que se van dando a lo largo del mismo, parecen no ser suficientes en ningún momento, o al menos las expectativas políticas de muchos actores se apoyan en la idea de la total o parcial falta de integración con esa región, lo que fue, y es, un gran movilizador de recursos de todo tipo, no solo económicos, sino de retórica política, clientelar y electoral.

Detrás de los dos elementos mencionados, habría otros dos, que con un peso casi que idéntico completan prácticamente la totalidad de los proyectos de la red imaginada. La provisión de servicios públicos es un tercer elemento relevante con cerca del 15 % de todas las propuestas de la red imaginada. Este número puede llegar al 20 % si se consideran las propuestas de integración en esta materia con el Pacífico colombiano. Evidentemente el tema principal es la interconexión eléctrica, presente de manera importante hasta mediados de la década pasada (2000-10) y que tiene un poco más de la mitad de todos los proyectos de servicios públicos. Esta preocupación se manifiesta de manera claramente diferenciada en distintos lugares de la región, pero en general, las propuestas oscilan entre aquellas que se enuncian desde la obligación de satisfacer un derecho, es decir el servicio residencial de energía eléctrica, hasta

la necesidad del suministro para el desarrollo productivo de la región. Esta predominancia de la energía eléctrica se explica porque se trata de un sistema interconectado en sí mismo y porque tiene proyectos nacionales de integración importantes, que se expresan en la región. Aparte de los proyectos de conexión con el Pacífico se destaca el desarrollo de soluciones de energía producida por centrales térmicas, en especial después del «apagón» de la administración Gaviria, como la Térmica del Sur que abastecería la región del sur del Cauca y del norte de Nariño.

Algo similar ocurre con los servicios de telecomunicaciones. Sin duda es un área de gran expansión y desarrollo, como es el caso de la telefonía celular, al menos en la última década del periodo estudiado, pero hay un subregistro importante en términos de su expansión, al ser esta una red predominantemente privada. Tienen menor incidencia los proyectos de acueducto y alcantarillado, que son mucho más locales y con baja integración entre localidades, esto debido a su costo, de los problemas ambientales asociados y que depende casi exclusivamente de la iniciativa municipal, lo que dificulta proyectos de integración importantes, con excepciones presentadas más abajo en este capítulo.

El cuarto aspecto es el relativo a las propuestas de integración regional, subregional o al fortalecimiento de las cabeceras municipales para participar de mejor manera en la red. Sumadas dan el 15 %, pero es preciso trabajarlas de manera separada, sin perder de vista que apuntan a un objetivo similar, pues responden a dinámicas diferentes. Las propuestas de integración regional, que en algunos momentos desbordan el suroccidente, pues incluyen al Huila, a Caquetá, al Putumayo e incluso al Eje Cafetero, tienen un papel relevante, pues son discursos, especialmente pronunciados por los gobernadores, que propenden por la integración regional. Juega un papel relevante en este proceso el CORPES de Occidente, que fue un mecanismo de planificación regional que gravitó de manera importante sobre la región en la década de los noventa y en torno al cual se formularon proyectos de diversa índole. Pero el CORPES no es solo relevante por las propuestas que en sí formuló, sino que antes y después de cada reunión, suscitó una serie de debates y puso en juego un conjunto de aspiraciones que buscaban tramitarse en ese escenario. En páginas precedentes se mostró cómo el Comité Técnico del CORPES utilizó, junto con los gobernadores, un lenguaje aspiracional para los proyectos que transformarían la red. En diciembre de 1990, el documento denominado Visión, objetivos y

estrategias de desarrollo, de esta entidad, presentado solo un mes después del ejemplo aludido previamente, recogía las pretensiones de los departamentos del CORPES Occidente en torno a 20 proyectos (distintos de los siete de noviembre de ese año), siendo quizá el documento examinado en donde más claramente, en un par de pasajes, se señala con precisión la idea de articular proyectos productivos aprovechando las posibles complementariedades entre los departamentos que lo conforman.

Las evidentes diferencias con Antioquia, que hacía parte del CORPES, las desigualdades entre el Valle y Nariño, por ejemplo, y las alianzas y desacuerdos para promover proyectos constituyen uno de los puntos más interesantes en términos de formación de una red imaginada y que se presentarán más adelante. El citado documento sobre la Visión del desarrollo recoge estas disparidades entre Valle y Antioquia con el resto de los departamentos y propone una desconcentración de sus funciones, sin que sea muy específico al respecto, salvo reconocer que la red de carreteras y de suministro de energía podría ayudar a resolver «la debilidad de los flujos interregionales».

El Pacífico fue un escenario importante de propuesta de organización regional y subregional, todas con pretensiones de integración y articulación interna con el resto del país y por supuesto con el extranjero. Una de ellas, ideó una organización llamada Bloque Pacífico, promovida para «hacer realidad los mil y un proyectos destinados al desarrollo del suroccidente colombiano». Suponía la integración de varios actores, entre ellos la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle, los departamentos del CORPES Occidente salvo Antioquia, el bloque parlamentario de esos departamentos y Asocámaras. Es decir, entidades públicas y privadas, políticos y empresarios. El Bloque fue una iniciativa que imaginó proyectos muy similares a los mencionados en varios lugares de estas páginas, pero fue quizá la más incluyente de las propuestas para trabajar en red sobre un territorio en red. Valga decir que solo hay referencia a este Bloque, en un lapso muy corto, a principios de los noventa.

Tan relevante como la integración regional lo fue el fortalecimiento de los nodos para la integración con la red. Las propuestas de dotación de infraestructuras diversas, que sirvieran de centros de acopio, de concentración de personas, de oferta de servicios regionales, fueron medidas tomadas por los gobiernos locales y departamentales para atraer visitantes, consumidores, inversionistas, pero sobre todo para articularse mejor con los flujos, a través de los cuales se

movilizan los intercambios en la región. En el tiempo, estas ofertas fueron cambiando, aunque paulatinamente. De construir o mejorar las terminales de transporte motorizado y férreo, de ampliar y potenciar los centros de abasto, en los años 80 y 90, como tareas únicas, se pasó a los centros de negocios, a los centros de tecnología y al turismo, en la primera década de este siglo, que si bien no alcanzaron en cantidad las magnitudes de las propuestas mencionadas en los párrafos precedentes evidencian un viraje, modesto en número, pero significativo. Tuvo menor peso el tema subregional, sobre el cual más que proyectos hubo realizaciones concretas ya desarrolladas en un capítulo de este informe.

Quizá porque deja un rastro más difícil de seguir, o porque se hace evidentemente público solo en su relación con el Estado, los aspectos productivos no tuvieron un peso significativo en la red imaginada. Esto por dos razones, la primera, porque las iniciativas de los actores privados que no tienen éxito o que tan solo se enuncian y que no se concretan, requieren un tipo de investigación que desborda las posibilidades de este proyecto. La segunda, porque cuando aparecen asociadas al Estado, en tanto propuestas susceptibles de ser consideradas como parte de la red imaginada, aparecen subordinadas principalmente al tema de la infraestructura. Una hipótesis plausible es que en muchos casos parece sugerirse que, una vez garantizada la infraestructura y unas ciertas normas de juego, los actores económicos se encargarán del resto, por lo cual en la formulación de los anhelos y aspiraciones de que se ocupa esta red, los aspectos productivos tienden a aparecer de manera vaga o se asumen como un resultado evidente producto de lo que se haga en otros ámbitos y por tanto innecesario de detallar. Una cierta confianza en la capacidad de las llamadas fuerzas productivas y a las que es innecesario organizar, ya que, en tanto mercado, se organizan solas. Aunque hay evidentes excepciones por unidad de análisis, este ítem no llega al 10 % del total de propuestas. Un lugar menor ocupa en este corpus la oferta de servicios sociales, básicamente salud y educación, así como el entretenimiento y el turismo.

Este primer recorrido da cuenta a grandes trazos de las características del material a analizar y de algunas particularidades de su composición. Siguiendo lo anunciado previamente se procede con el análisis de las unidades mencionadas: Nación, Valle, Cauca y Nariño. Hacer una relación entre la organización por los temas que mostró la Tabla previa con cada una de estas unidades, permite evidenciar la composición de vínculos que constituyen la red imaginada de la

región. Es importante señalar que la foto de la red varía con el tiempo y que, en los 22 años considerados, las características de esta red se han modificado, así que más que una red lo que se puede apreciar son redes según quien las impulse y según el momento que se considere. Se va a priorizar la variable espacial sobre la temporal, debido a que es el modelo que guía el conjunto de esta investigación, pero también porque permite una lectura más fácil de lo ocurrido en la región.

Una nota sobre las redes y los vínculos

A lo largo de este capítulo sobre las redes imaginadas y como se mencionó en el apartado anterior se consideraron 521 propuestas de integración que plantearon cuatro actores principales. Sin embargo, la representación gráfica de la red trabajó con un número significativamente mayor de vínculos entre dos nodos. Las representaciones gráficas de las redes imaginadas que acompañan este capítulo representan más de las 127 propuestas que se hicieron desde la nación o de las 191 que se hicieron desde el Valle, por mencionar dos unidades de análisis. Esto es así por una razón: cada propuesta puede proponer más de un vínculo. Por ejemplo, la pretensión de crear lo que se llama un «clúster gastronómico» con epicentro en Cali, supone una relación de ese municipio con los vecinos de Palmira y Buenaventura. Lo que hace que el gráfico de la red represente dos vínculos que con origen en Cali se dirigen a los mencionados municipios. Pero además y a propósito de la misma pretensión se menciona que hay un vínculo gastronómico entre Guapi y Buenaventura, y que el proyecto pretende aprovechar ese vínculo mediante la circulación de personas y saberes culinarios, es necesario entonces que el gráfico represente este vínculo con Guapi. Pero si además se dice, dentro de la misma aspiración del clúster gastronómico, que los fines de semana muchas personas se desplazan de Cali a Palmira en busca de una oferta ecológica de esparcimiento, movilidad que se debería aumentar para mejorar el clúster, hay otro vínculo que registrar.

En total se identificaron 3476 vínculos, que aparecen representados en las siguientes redes, pues evidencian un flujo al cual se aspira entre dos nodos. No obstante, el análisis pone su centro en las propuestas más que en cada vínculo.

Por razones de tiempo, solo se podría hacer de manera eficiente un análisis cuantitativo de esa cantidad de relaciones, tarea que permitió algunos resultados relevantes, que se indican puntualmente, pero estos no son muy elocuentes a la hora de comprender la red imaginada. Adicionalmente, todos esos vínculos están registrados en una propuesta concreta, en un documento preciso, en el que se propone un vínculo, pero no todos están caracterizados y rastrearlos excede los tiempos y alcances de este trabajo.

Las redes imaginadas promovidas por la Nación

De las 521 propuestas consideradas, lo que aquí se denomina la Nación produjo 127, casi una de cada cuatro. Entre estas, hay 121 que incluyen como actor relevante a Planeación Nacional, a través de los Planes de Desarrollo, el CORPES, documentos CONPES, informes de gestión y similares, en menor medida hay Ministerios, pronunciamientos de funcionarios del Estado central, recogidos por la prensa regional y en un porcentaje muy pequeño de agentes no estatales.

Quizá la conclusión más importante que se pueda obtener de las propuestas de la Nación es que, formuladas explícitamente para apoyar la integración regional, al examinarlas con detalle hacen poco por la integración entre distintos nodos. Las iniciativas se concentran en apoyar en cada caso a un nodo en concreto, y bastante menos en fortalecer los vínculos que podrían darse entre estos. Puede inferirse que el planteamiento que habría detrás de esta forma de enunciar la red es que una vez esté fortalecido un municipio, una ciudad, los flujos se activarán por sí solos en la medida en que la nueva dinámica esperada en cada nodo, luego de ejecutado el proyecto en cuestión, producirá automáticamente esas conexiones.

Una excepción importante a esta dinámica la constituye la tríada Bogotá, Buga Buenaventura. Esta conexión, de gran importancia para la economía del país, aparece como una de las grandes aspiraciones del Estado central y se expresa en proyectos de infraestructura vial o de interconexión eléctrica, principalmente. La Nación mencionó la importancia de esta conexión en al menos el 9 % de todas sus propuestas y estas se distribuyen a lo largo de los 22 años estudiados,

con picos importantes entre 1996-1998 y 2006-2007. Hay una segunda tríada entre Bogotá, Buenaventura y Cali, pero las propuestas formuladas por la Nación proponen un lazo bastante débil de Buenaventura con Cali, asignándole un papel mucho más importante a la relación Buenaventura-Buga, esto sin duda en función de las aspiraciones de movilidad del transporte de carga y las discusiones que se dieron sobre Buga como puerto seco.

Otras propuestas formuladas desde la Nación no fortalecen vínculos tan clara y fuertemente como en la tríada mencionada, pero promueven algunas formas de integración. Tres de ellas son importantes. La primera se refiere a los proyectos que se focalizan en Palmira, estos son casi todos de infraestructura y en menor medida, referidos a actividades productivas. Los proyectos asumen que desde Palmira se desarrollen conexiones con los vecinos municipios de Florida, Candelaria y Pradera en el Valle del Cauca, gracias a la inversión en infraestructura. Esta conexión supone, además, desde la perspectiva de la Nación, que se conecten a Cali estos tres municipios, con la intermediación de Palmira.

La segunda propuesta de vinculación articula el eje andino del departamento del Cauca, de Santander de Quilichao al Bordo-Patía pasando por Popayán y vinculados estos tres al Valle del Cauca y al resto del país. Estas iniciativas se refieren casi que en su totalidad a la infraestructura vial y energética. La tercera se refiere a las propuestas de la Nación para el desarrollo de Guapi, que no se hacen de forma predominante sobre esta localidad, sino que dependen de proyectos en donde la aspiración principal es fortalecer a Buenaventura y como resultado de ese proceso a Guapi. Este vínculo entre Buenaventura y Guapi no es muy fuerte y no es recíproco, es decir, no hay iniciativas que desde la Nación sean hechas en Guapi y que sirvan para articularlo a Buenaventura; sin embargo, si al departamento del Cauca, aunque esta relación es igualmente débil. Vale destacar, sin embargo, que se espera que estas iniciativas, que tangencialmente terminan favoreciendo a Guapi, tengan efecto sobre otras dos poblaciones del pacífico caucano, López de Micay y Timbiquí.

Como es de esperar entonces, a partir de la distribución de temas ya presentada en el apartado anterior, la Nación concentra la formulación de propuestas en torno a las vías de comunicación y al desarrollo del Pacífico. La tabla siguiente muestra la distribución de iniciativas de la nación por temas.

En el desarrollo de vías, los esfuerzos de la Nación se concentraron en proponer, prometer y asegurar que, en algún momento del futuro, se podrían aportar

Tabla 03

Iniciativas de la Nación identificadas

Iniciativa	No. de propuestas	Porcentaje
Vías de comunicación (terrestres y aéreas, sin incluir puertos y conexión con ellos)	41	32%
Desarrollo e integración del Pacífico (incluye todo lo relativo a puertos)	40	31%
Interconexión eléctrica y generación de energía	10	8%
Regionalización	10	8%
Desarrollo económico (industria y comercio, agricultura, tecnología)	8	6%
Telecomunicaciones	6	5%
Fortalecimiento de nodos	5	4%
Acueducto y Alcantarillado	3	2%
Servicios sociales y entretenimiento	3	2%
Turismo	1	1%
Subregiones	0	0%
Migraciones	0	0%
Total	127	100%

Fuente: Elaboración propia.

recursos para realizar este tipo de obras, recursos canalizados casi siempre a través de las gobernaciones, que se esperaba los tradujeran en infraestructuras en los departamentos. Por ejemplo, en 1990 la nación se comprometió a mejorar buena parte de las vías nacionales de Nariño, la selección de las vías estaría en manos de la gobernación y la ejecución a cargo del Ministerio de Obras. Es interesante en las argumentaciones de estas propuestas que en un número relativamente bajo de casos la construcción de estas vías se articuló explícitamente a mejoras en la productividad. Solo en el 35 % de los casos hay una mención explícita sobre este punto (en un 16 % una mención indirecta), quizá sea un

argumento gastado, o que se da por sentado, pero parece ser que es una promesa que se da por sobreentendida, que una construcción vial trae sin duda aparejada una mejora económica. Estos porcentajes suben significativamente si se consideran todas las infraestructuras promovidas por la Nación, pues al incluir el desarrollo del Pacífico, como se evidencia en el párrafo siguiente, las mejoras en la productividad asociadas a la construcción de infraestructuras de comunicación terrestre ascienden a casi el 68 %.

Una propuesta sistemática y articulada sobre una red aeroportuaria solo se encuentra en el documento CONPES sobre el Pacífico en 2007, con el programa de aeropuertos comunitarios, que reemplazaría los anuncios dispersos sobre la adecuación de aeropuertos hechas desde el Estado central. En ese mismo documento CONPES se habla de la consolidación del transporte fluvial, un gran ausente en general de las propuestas sobre el pacífico, tanto de la red imaginada como la de obras concretas.

En vías de comunicación se destaca la insistencia sobre la reactivación del ferrocarril del Pacífico, anunciada reiteradamente a lo largo de la década. Se trata de un proyecto que incluye a veces desde Pasto hasta Cartago y en otras desde Popayán hasta Caldas. La reactivación, aún hoy en día incipiente, del Ferrocarril del Pacífico aparece proyectada en la documentación encontrada desde julio de 1988, promovida por distintos actores, y no logrará cristalizarse a pesar del énfasis reiterado en su importancia. Una mención directa al tema de infraestructura férrea y competitividad puede verse en el documento CONPES 3491 sobre el Pacífico.

En el caso del desarrollo de integración con el Pacífico, hay una intervención directa y muy fuerte sobre Buenaventura, tanto en infraestructura vial y portuaria, como en proyectos productivos y oferta de servicios públicos y sociales. Aunque nunca es del todo claro en que localidades o zonas del Pacífico se quiere promover la inversión que genere vínculos económicos entre nodos. En esto cuenta que muchas de las propuestas de apoyo al sector productivo del Pacífico se concentraron en Cali, desde la que hizo el Fondo rotatorio para impulsar el desarrollo empresarial de la administración Gaviria, como parte del Plan Pacífico, que invirtió significativamente en el valle geográfico del río Cauca (incluso se lanzó públicamente en Cali), hasta los ejes de competitividad y equidad previstos en el Estado comunitario para todos, de la administración Uribe, que tuvieron un destino similar.

En las vías el tema de la carretera a Buenaventura es el que más se reitera, con propuestas que van desde las mejoras y adecuaciones hasta el inicio del proyecto de la doble calzada en 2005 y que aún no se concluye. Las iniciativas sobre Tumaco son un poco menores en número, pero son muy importantes en el conjunto de iniciativas de la Nación y se concentran en los mismos temas que en Buenaventura.

En su conjunto, con relación a la manera como desde la Nación se vio la posibilidad de integrar a estos dos puertos a una red de relaciones sobre todo económicas, vale la pena señalar que a principios de los noventa la iniciativa principal era volverlos puertos pesqueros, para lo cual se planearon distintas obras destinadas a construir terminales especializados para barcos dedicadas a estas tareas, así como todo el aparataje productivo asociado a la pesca, bodegas refrigeradas, fábricas para el procesamiento de la pesca (casi siempre enlatados), terminales de carga para llevar al centro país, etc. Del puerto pesquero se pasó al muelle de contenedores en los noventa (que requería inversiones importantes en el dragado del puerto, a lo que se destinaron grandes recursos a lo largo de las dos décadas del estudio), en donde la tecnificación de esta actividad, el dragado, la conexión con Buga, pero sobre todo el esquema de concesiones portuarias que se afianza durante la administración Uribe, fueron las iniciativas principales (para el caso de Buenaventura la ampliación de la terminal se discutía desde los ochenta, en especial la ampliación a un muelle en el estero Aguadulce, que no se concretó sino casi 20 años después).

En todos estos casos, se reconoce muy poco el impacto diferenciado que esto tendría en materia de empleo en la zona y lo que eso supone en términos de los flujos económicos y sociales en el litoral. El puerto pesquero puede resultar no solo más intensivo en mano de obra muy calificada para la actividad pesquera, sobre todo en Tumaco, por una propuesta menos demandante en mano de obra, como el moderno muelle de contenedores. La reactivación, como se le llamó a la adecuación del puerto de Tumaco, tanto para fines de carga como para actividades pesqueras es un proyecto que estuvo presente desde mediados de 1988 y del cual se escribió hasta mediados de la década del noventa, como la principal alternativa de integración de ese puerto al comercio sobre el Pacífico. Una intervención parcial se hizo en 1998-1999 para adecuar el puerto a la movilización de contenedores, sin que este comercio haya mejorado significativamente y sin que dicha integración se concretara. Alguna de la movilidad de

personas del Pacífico hacia otras zonas de la costa o el interior puede explicarse por estos cambios en la manera como se piensan los puertos y su integración a las redes económicas del país.

En lo que los planes denominan la parte social, los tres más importantes sobre el Pacífico, PLADEICOP, Plan Pacífico, y el CONPES de 2007, apostaron a propuestas encaminadas a aglutinar la atención en salud en los tres hospitales de la región, Buenaventura, Tumaco y Guapi. Se habló en varias ocasiones de hacer nuevos hospitales en estas localidades y de promover la atención de pacientes de los municipios vecinos, alusión que se hizo permanentemente, pero que no supuso políticas expresas de funcionamiento. En 2007 el CONPES propuso una partida significativa para un nuevo Hospital en Tumaco cuyas obras no se habían iniciado en 2010. En ese mismo documento y como parte de las estrategias de inclusión social se habla de un «Plan Maestro de Turismo» para la región, que integre las oportunidades que se ofrecen en diferentes localidades, incluyendo el ecoturismo e inversiones en distintos puntos, como Bahía Málaga, una suerte de nodo regional para la costa pacífica vallecaucana en función del turismo. Estas propuestas, como las de salud y turismo, dependen de otras formas de integración y no son presentadas como autosuficientes para generar vínculos. Hacen parte de los resultados logrados en la red que lo que le da dinamismo.

Las otras dos iniciativas de la Nación que tienen importancia son la interconexión eléctrica y el fortalecimiento institucional de los departamentos para que jalonen la integración a nivel de su territorio. Estas iniciativas se concentraron en los años 90 y prácticamente desaparecieron después del año 2000 por razones que no parecen evidentes, al menos en el caso del apoyo a los departamentos. En lo referido a la interconexión eléctrica, parecen haberse resuelto los principales problemas para la zona andina de la región en esa década, o al menos para las poblaciones más grandes en número de habitantes. Este tema de la integración eléctrica siguió siendo un dolor de cabeza en lo relativo al Pacífico, en especial el caucano, que generó un buen número de propuestas, de peticiones, de recordatorios del olvido ancestral y en especial de la vital importancia de incluir al Pacífico en los planes de desarrollo del país. La propuesta de crear una represa en el río Micay para la generación de energía eléctrica estuvo en casi todos los planes de desarrollo de la época, pero nunca se realizó por los enormes perjuicios ambientales que trae y porque su financiación nunca estuvo clara. A

lo largo de la década de los noventa, la preocupación por la interconexión del sistema de energía eléctrica con Buenaventura desapareció, pero persistió en la década siguiente para Tumaco y Guapi. La prensa dio cuenta de esta pretensión de interconexión con Tumaco desde finales de los ochenta, las ediciones del 14 de enero de 1998 del Diario del Sur y la del 13 de diciembre de 1988 del periódico El País, así lo registraron. Pero el CONPES 3491 de 2007, de la administración Uribe, regresó sobre el tema de asegurar este suministro, casi dos décadas después.

Un punto importante ligado a la generación de energía fue el papel de Ecopetrol en las redes de transmisión de combustibles, gasolina, gas y ACPM, entre 1992 y 1995. La pretensión era la construcción de un poliducto entre Buga y Bahía Málaga, o la mejora del oleoducto existente entre Buenaventura y Yumbo, en el Valle del Cauca. Con ello se pretendía además del abastecimiento de combustible, alimentar una turbo generadora de energía eléctrica que funcionaría con gas y ACPM. Este proyecto se presentó como estratégico para integrar a la región, gracias al suministro de energía y combustible, de no hacerse, se anunció que el desabastecimiento dejaría al Valle fuera de la economía nacional. Los graves problemas ambientales de la propuesta y la negociación con la nascente Organización de Comunidades Negras, impidieron la realización de esta red de infraestructura. El Valle no ha sufrido de graves desabastecimientos de energía desde ese entonces y el suministro de energía ha funcionado bastante bien, si se consideran los indicadores del documento CONPES para el Pacífico de 2007. Este proyecto evidenció una nueva situación en la relación con la red imaginada, el papel que jugarían las comunidades con posterioridad a la Constitución del 91, que ganaron un papel más protagónico, como aparecían en el PLADEICOP e incluso en el Plan pacífico, como actores claves para asegurar las políticas que persigue el CONPES de 2007.

En cuanto al desarrollo económico por fuera del pacífico, las iniciativas de la Nación, obviamente nos referimos solo a las tendientes a formar redes, fueron bastante escasas. Hay un peso relativamente alto de la agricultura en el Valle (3) y en Nariño (3), seis de las siete iniciativas, y solo una en Cauca. Algunas de estas iniciativas se traslapan con los apoyos a los departamentos. Es decir, cuando la Nación trata de fortalecer la regionalización, mediante propuestas que ejecutan los departamentos, de manera conjunta con la Nación o a partir de recursos que esta se supone que le transferirá, hay igualmente la intención

de mejorar el aparato productivo local. Si analizamos en conjunto esas propuestas vinculadas directa o indirectamente con la producción, 14 en total, son el 13 % de la iniciativa de la Nación para formar vínculos. Estas propuestas se concentran en Valle y Cauca, siendo predominantemente agrícolas (5), industriales (4) y comerciales (2). Este apoyo a las actividades productivas no presenta diferencias significativas en el tiempo.

Muy ligadas con estos elementos productivos se encuentran las propuestas de integración por la vía de las telecomunicaciones, especialmente en el caso de la telefonía en los años 90 (aunque algunas ya venían de años anteriores, como el caso de Telenariño para telefonía, proyecto que se concretó en 1989, pero que se venía tramitando desde antes) y posteriormente con las propuestas de expandir la cobertura de Internet. De manera explícita, cuatro de las seis iniciativas en este sentido se proponen como formas de integración regional que de algún modo mejorará la productividad local.

Hay un número pequeño, pero importante de iniciativas para el fortalecimiento de los nodos locales, entre las cuales destaca, además de las ya citadas, Cartago en el norte del Valle, en especial las propuestas de convertirlo también en puerto seco, dotarlo de aeropuerto internacional de carga (para atender el eje cafetero) y mejorar la conexión con el resto del país. Estos apoyos consideraban que, por esta vía, Cartago sería un nodo importante de conexión entre la región y el centro y norte del país. Iniciativas que no siempre se promovían desde la nación, en algunos casos la presión local fue el principal motivador para que así ocurriera. Pero incluso en estos casos de impulso local, nunca se indicó de manera clara cómo y con quiénes serían esos vínculos. Buena parte de estas iniciativas, formuladas en su mayoría en la década de los noventa, nunca se realizaron.

Los servicios públicos, distintos de energía y telecomunicaciones (concentrada desde la nación en propuesta de ampliación de la cobertura telefónica), no figuran de manera importante en las aspiraciones de integración que para la región tuvo la Nación en las dos décadas analizadas, con una salvedad y es el anuncio de una red de acueductos en el municipio de Patía (Cauca) en el marco del Plan Gaviotas, del cual no hay reporte posterior. Como resultado de las fuentes consultadas el tema migratorio no aparece en la red que imagina la Nación y las iniciativas de sub-regionalización tampoco aparecieron.

La Figura 1 ilustra cómo los vínculos promovidos por la Nación se centraron en los departamentos, en contravía con la idea del apoyo preponderante que la Nación daría a los municipios después de la Constitución de 1991. Aunque la información aquí no es concluyente y requiere otros trabajos, al menos en términos de aspiración en el lapso estudiado, los departamentos siguieron siendo los principales interlocutores.

Evidencia también la ausencia de proyectos directos sobre Pasto y en general, que los proyectos no se concentraron en las otras dos capitales departamentales. A cambio resulta evidente que después de las gobernaciones, la Nación imaginó intervenciones directas sobre ciudades en el Valle del Cauca, pero, salvo Popayán y Tumaco, no consideró otras ciudades de los departamentos de Cauca y Nariño. En este contexto es evidente también que Popayán es el principal beneficiario imaginado de las intervenciones en el Cauca.

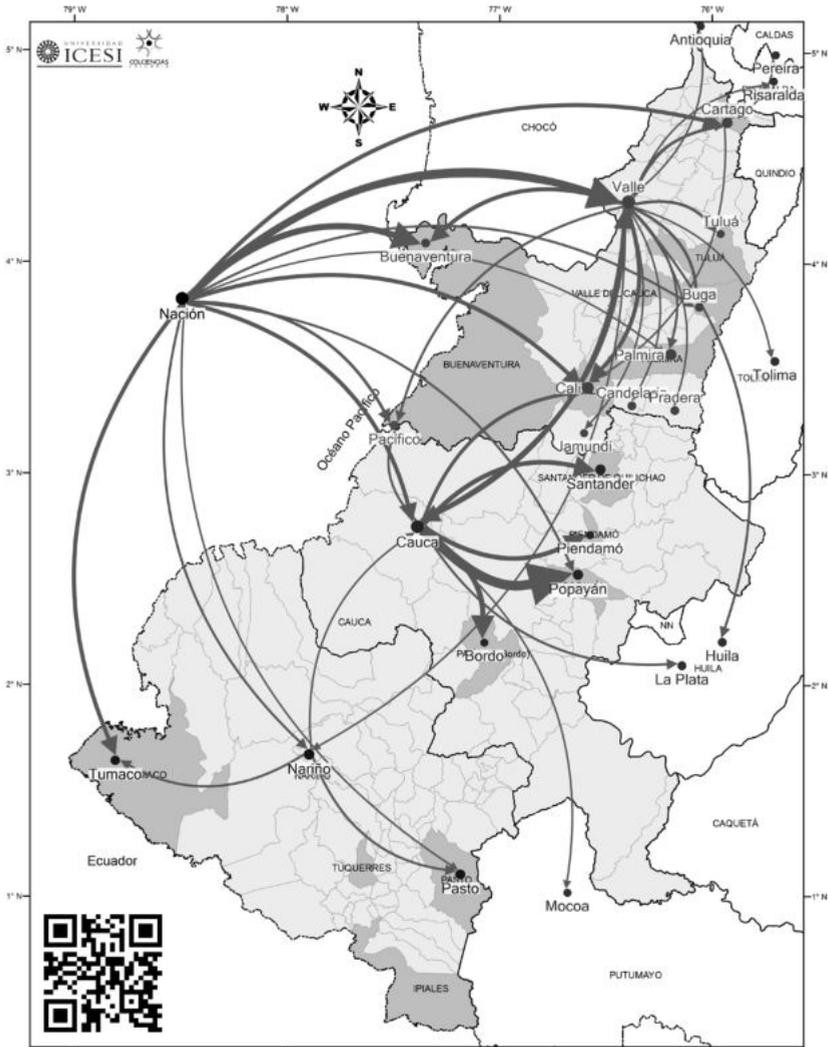
Las redes imaginadas promovidas por el Valle

Las propuestas elaboradas desde lo que en este capítulo se denomina Valle representan el 37 % de toda la red imaginada, sin duda, la unidad de análisis con mayor número de proyectos, 191. Por su importancia económica y política, no sorprende que sea así. Esta importancia se ve reflejada en que la red que se propone también es mayor en número de nodos y en número de vínculos entre esos nodos que en las otras tres unidades estudiadas en este capítulo. Las propuestas se formularon a través de los planes de desarrollo departamentales, de pronunciamientos hechos por funcionarios públicos de nivel regional y local, por intervenciones y discursos realizados por políticos, por agremiaciones económicas, y en menor medida por mandatarios o funcionarios locales en reuniones de carácter departamental o regional, así como por algunos empresarios y líderes locales.

Una característica común con las otras dos unidades departamentales estudiadas es que su énfasis está puesto en propuestas que integren a los municipios del departamento del Valle del Cauca, y en menor medida con otras localidades por fuera de los límites departamentales. Aunque numéricamente los nodos por fuera del departamento representan el 61 % de los nodos totales de esta red,

Figura 01

Mapa del Total de Redes Imaginadas



 Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/uCHPT>

Fuente: Elaboración propia.

solo representan el 37 % de los vínculos totales, lo que evidencia claramente que, aunque se considera como parte de la red a municipios y departamentos vecinos a los cuales se les debería integrar, el énfasis está puesto en fortalecer los vínculos intradepartamentales. Sin duda, hay restricciones legales a la hora de hacer planes de desarrollo o pronunciamientos de los funcionarios que expliquen este énfasis, así como razones políticas, pues para muchos actores sus acciones se dirigen principalmente a quienes están dentro de los límites departamentales. Estas restricciones y razones influyen desde luego en el tipo de red imaginada que se encuentra al mirar el caso del Valle. Es conveniente precisar, además, que hay un sesgo adicional. Una fuente importante de información, cerca del 42 % para el caso de Valle proviene de periódicos, en especial de El País. Aunque este es tal vez el único periódico con alguna cobertura regional en el suroccidente, su público principal está en el Valle del Cauca y, por consiguiente, privilegia información que pueda resultar de interés para sus lectores en este departamento, solo daría cabida a las informaciones más relevantes provenientes de actores extra departamentales. Los mencionados factores son entonces condicionantes a la hora de estudiar la red imaginada de Valle.

La red imaginada del Valle muestra como hay una mayor intensión en las propuestas que aquí se produjeron en integrar a los nodos en relaciones entre ellos, promovidas obviamente desde lo que aquí se denomina Valle. Únicamente el 29 % de los nodos mantiene una relación única con el Valle, el 71 % restante está vinculado con otro nodo al menos que no es el Valle. La comparación con la red imaginada promovida por Nación muestra un resultado claramente diferente, pues esta última tenía el 54 % de los nodos vinculados solo con la Nación.

Igualmente, es evidente que en la red se proponen una serie de triadas muy interesantes que reflejan focos de interés de varias de las aspiraciones en Valle. Lo mismo que ocurre desde la Nación, Palmira es un punto central para que desde el departamento se den obras y servicios que involucran a Candelaria, Florida y Pradera. Pero a diferencia de lo ocurrido con la Nación estas tres municipalidades también tienen relación directa con Valle, lo cual es entendible, dado el cambio de escala.

Pero además de Palmira, hay tres nodos claves, con importancias diferenciadas en el conjunto de la red, a partir de los cuales desarrolla vínculos importantes. Dos están fuertemente resaltados y son un poco obvios, Cali y Buenaventura,

y el tercero, lo que no es ninguna sorpresa, Cartago, no obstante, vale la pena resaltar un par de elementos relevantes.

Por supuesto, Cali por ser la capital del departamento ocupa el lugar más destacado de la red. Una tercera parte de todos los nodos se relaciona con Cali e indirectamente una cuarta parte más. Cali articula buena parte de estas aspiraciones y su centralidad solo compite con la triada Valle, Buga, Buenaventura, que tiene una importancia estratégica en la cual Cali participa de manera muy tangencial, de hecho, sus vínculos con Buenaventura dentro del material analizado son menos que los que tiene con Palmira o con Cartago, y tienden a disminuir en el tiempo, más fuertes a finales de los ochenta, menos hacia el final de la década pasada.

Buenaventura igualmente es muy relevante, la relación es intensa en cantidad de vínculos con el Valle y con Buga, pero no tiene la variedad de vínculos con otros nodos que se establecen desde y con Cali. Por fuera del eje con Buga se destacan aquellos que permiten la conexión con Guapi.

Mucho menor en intensidad es la conexión con Cartago, sin embargo, se ve como una parte clave en la conexión con el departamento de Risaralda y para ello se propusieron propuestas que con la participación de la Nación fortalecieran ese vínculo. Una propuesta que se reiteró en varios planes de desarrollo elaborados en ese municipio fue la reactivación de la navegación fluvial entre Cartago y Cali, así como a la férrea, pensados como proyectos complementarios. Vale la pena señalar aquí que Valle hizo especial énfasis en vincular además de Cartago, a Tuluá y a Buenaventura en proyectos de participación de la Nación y no así a Buga y a Cali, sin que en esta investigación se haya identificado una razón específica para hacerlo. También propuso proyectos que articulasen iniciativas conjuntas con el Cauca. Con este último departamento se coordinaron acciones para incidir en el municipio de Puerto Tejada (Cauca) y en la construcción de vías de acceso al Huila, por La Plata, en ese departamento.

En cuanto a los temas analizados, estos de distribuyeron conforme a las aspiraciones del Valle de la manera en que se observa en la tabla No.4.

La consolidación de una amplia red de vías terrestres fue la principal aspiración del Valle en el periodo estudiado, alcanzando grandes resultados en la zona plana y resultados aún inciertos en la conexión con el Pacífico. La insistencia en una red de carreteras que conectara el departamento en su interior y el departamento con el Cauca, el Eje Cafetero y con otros departamentos

Tabla 04

Iniciativas del Valle identificadas

Iniciativa Valle	No. de propuestas	Porcentaje
Vías de comunicación (terrestres y aéreas, sin incluir puertos y conexión con ellos)	68	36 %
Desarrollo e integración del Pacífico (incluye todo lo relativo a puertos)	48	25 %
Fortalecimiento de nodos	24	13 %
Interconexión eléctrica y generación de energía	12	6 %
Regionalización	10	5 %
Desarrollo económico (industria y comercio, agricultura, tecnología)	10	5 %
Acueducto y Alcantarillado	6	3 %
Telecomunicaciones	6	3 %
Migraciones	5	3 %
Turismo	2	1 %
Subregiones	0	0 %
Servicios sociales y entretenimiento	0	0 %
Total	191	100 %

Fuente: Elaboración propia.

fue la principal preocupación de los años ochenta y noventa, siendo casi la mitad de todas las propuestas de esos años. Estas propuestas de construcción de vías se reflejan sobre todo en los planes de desarrollo departamentales y en algunos municipales, son estos documentos donde se concentra el 55 % de las aspiraciones en esta materia.

En la década pasada, el énfasis en las vías de comunicación disminuye significativamente y las propuestas se concentran en la doble calzada al puerto de Buenaventura. Dentro de estas iniciativas de comunicación terrestre se destacan

dos que vale la pena considerar, la primera, la recuperación de la vía férrea, entre Cali y Buenaventura y entre Cali y el norte del Valle. Estos proyectos, sobre los cuales se insistió entre 1988 y 1996, desaparecieron posteriormente. Razones técnicas, el ancho de la línea férrea que quedó obsoleto, y la ausencia de inversionistas privados, hicieron que ese anhelo, sobre el cual se pronunciaron vehementes discursos y optimistas propuestas prácticamente se desvaneciera.

La segunda fue la construcción de un tren metropolitano que uniera a Cali con las ciudades aledañas, Yumbo, Jamundí, Palmira e incluso Buga. Esta propuesta se enmarcaba en otra de mayor envergadura, la creación del área metropolitana de Cali, idea que aparece en la documentación por primera vez entre agosto y septiembre de 1989, y que como el tren en un momento se pensó que iría hasta Buga. Los costos, pero sobre todo las dificultades políticas de creación del área metropolitana, que aún no existe, impidieron que esta aspiración se tradujese en una obra. Reflejó, además, las dificultades de Cali para imponer sus pretensiones como nodo de la red, incluso con el apoyo del poder departamental. Jugó en esta imposibilidad la autonomía que dio a los municipios la elección popular de alcaldes, y las dificultades de gestión desde la administración municipal de Cali y la departamental, tanto en aspectos técnicos como de presupuesto. Luego de la primera administración del alcalde Guerrero, a finales de 1994 se dejó de hablar del área metropolitana en la documentación estudiada, hasta la conformación en 2012 del actual G-11, una suerte área metropolitana extendida, hoy en día convertida en Unidad de Planificación regional (RPR), la primera del país, durante la segunda administración de Guerrero, pero ya por fuera del periodo de estudio.

Esta incapacidad de lograr acuerdos para la creación del área metropolitana llama la atención, pues ocurre al mismo tiempo que Cali lidera la creación de una Asociación Nacional de Municipios que se reunió por primera vez en Cali, en 1988, aupada por los primeros alcaldes electos popularmente. Estas reuniones tanto nacionales como regionales, algunas en el marco de las reuniones del CORPES, muestran un liderazgo importante de la ciudad para generar propuestas comunes con varios municipios, pero que no se traducen en una mayor capacidad de maniobra en su pretensión de fortalecer una red metropolitana.

Otra aspiración que no se concretó, en materia de vías de comunicación, fue la mejora de los aeropuertos regionales. Aunque se insistió sobre la importancia del aeropuerto de Cartago y en menor medida de un aeropuerto para Buga,

ambos orientados al transporte de carga, esos proyectos no avanzaron significativamente. También se insistió en una terminal de pasajeros y una central de abastos para Cartago a finales del siglo pasado, proyectos que quedaron inconclusos, pero que hacían parte de una apuesta por fortalecer ese nodo. Todas estas iniciativas mostraron eso sí la fuerza que tiene la competencia entre el norte del Valle y el Eje Cafetero por los recursos de orden nacional en términos de vías y de telecomunicaciones. Los servicios de telefonía para el norte del Valle se prestaban desde Pereira y hubo una presión importante hasta finales de los noventa para que Cartago fuese independiente de Pereira en ese sentido. La venta de Telecom y la proliferación de la telefonía celular diluyeron esa tensión.

Los argumentos orientados a señalar que la región mejoraría su capacidad productiva con la construcción de estas vías fue más bien escasa y similar a lo que ocurrió con la Nación, solo llegó al 30 %. Las vías responden más genéricamente a «demandas» del desarrollo que incluyen muchos aspectos de la vida departamental, pero no la mejora en la economía local, argumento que acompaña en muchas ocasiones la construcción de vías por encima de otras opciones de inversión, se empleó poco.

Si se excluye la vía a Buenaventura, el Pacífico se hizo más importante en la década pasada que el tema de las vías. Incluso si se consideran en su conjunto, todas las infraestructuras de comunicación terrestre, férrea y aérea, incluidas las del puerto, en la década del 2000 son iguales a las iniciativas de otra índole que hay sobre el Pacífico y el puerto. Es importante entonces ver a qué se aspiró para el Pacífico en las dos décadas del estudio.

Estas se dividen en dos, aquellas que de manera directa proponen actividades en Buenaventura, y las que de forma más general se refieren a aspiraciones sobre el Pacífico colombiano. Las primeras son casi el 60 % de todas y tienen su principal propuesta en la definición del papel del puerto. En consonancia con las propuestas de orden nacional, se pasa de un puerto pesquero a uno de contenedores. Con una diferencia importante en el vocabulario, en la medida en que la propuesta del puerto pesquero deja de ser relevante disminuye el uso de la palabra puerto y se emplea más la palabra muelle. Es significativa esa diferencia en la medida en que el primero abarca no solo la infraestructura portuaria, sino a la ciudad en su conjunto, la segunda se restringe a un área específica, dejando por fuera las dimensiones urbanas del puerto. Consecuente con esta idea, cuando se habla de comunicación del puerto con el resto del

país, se pasa de un discurso centrado en el desarrollo de vías de comunicación a otro que prefiere hablar de movilidad de la carga. Es una señal significativa en la imagen de la red la transformación de este vocabulario, pues es uno que pone el énfasis en los nodos y no en los vínculos. Esto refuerza la idea señalada previamente de que el énfasis se pone en los nodos y que los vínculos, tal y como se esperan, vendrán por sí solos.

Otros temas importantes en las aspiraciones que se formulan para Buenaventura son la prestación de servicios públicos, incluidas las telecomunicaciones, y por supuesto las adecuaciones viales para la entrada y salida de carga, entre ellas las dificultades del puente de El Piñal único lugar de unión entre la isla de Cascajal donde está el puerto y el continente. La solución a ese cuello de botella no se ha logrado, pero si se amplió el puente y se especuló recurrentemente sobre la construcción de otro que condujese además a los otros muelles que se planearon desde mediados de los 90. En tres de estos se destaca la propuesta ya mencionada de un puerto alternativo en el estero de Aguadulce, en frente del actual puerto o uno distinto ubicado en Bahía Málaga junto a la base naval allí afincada.

El principal proyecto de movilidad integrando las dos principales localidades del pacífico estudiado aquí, Buenaventura y Tumaco, fue la acuapista. Un proyecto liderado por la CVC y la cooperación del gobierno holandés, y que tuvo alguna participación de la Nación. Diseñada originalmente en 1985 suponía un canal en medio de los esteros que permitiera la movilización de personas y mercancía en naves medianas y pequeñas de no más de cuatro metros de calado. Esta vía integraría toda la costa sur del pacífico colombiano. La idea circuló en documentos y foros hasta 1994, cuando otras iniciativas sobre los puertos y la movilidad en el pacífico desaparecieron. Pero quizá lo que más pesó en su opacamiento fue la transformación de la CVC en autoridad ambiental tras la Ley 99 de 1993. Con posterioridad a esta fecha, en el 2005 el Ministerio de Transportes anunció que destinaría un fondo para poner en marcha el proyecto, anuncio que se quedó en eso, el documento del CONPES del Pacífico de 2007 retomó la propuesta y la enunció como uno de los proyectos futuros que emprendería la Nación.

Por fuera de Buenaventura los proyectos sobre otras localidades del Pacífico fueron difusos, o sin respaldos muy precisos, incluido un voluminoso estudio elaborado por la Fundación para el desarrollo integral del Valle a principios

de 1989, que definió 25 proyectos estratégicos para los cuatro departamentos con costas sobre el Pacífico, muchos de ellos retomados y ya señalados en este estudio y que suponía formas de integración económica apalancadas por exenciones tributarias y créditos blandos, que eran en esencia el núcleo de la propuesta. Desde ese entonces se propuso, idea que aún circula, construir un pequeño aeropuerto en Juanchaco, un centro turístico de mediana importancia en la región, también se habla de embarcaderos fluviales en distintos lugares de esa zona, mejoras en la actividad pesquera y aprovechamiento de la biodiversidad, sin que pasara de formulaciones generales, con algunas excepciones, por supuesto.

Un lugar común dice que el Valle es un departamento de ciudades, más allá de la veracidad de esa generalización, es evidente que las aspiraciones de integración regional pasan en el Valle por fortalecer los nodos de la red. Es el tercer aspecto más importante de sus propuestas, bastante lejos de las dos primeras, pero representa el 62 % de todas las propuestas consideradas en toda la red imaginada de la región para fortalecer la capacidad de una ciudad para integrarse. Además de promover o de prestar apoyo a las iniciativas ya mencionadas en materia de vías de comunicación, se promovió la construcción de equipamientos para la prestación de servicios, centrales de abastos, terminales de transporte, entre otras, que tenían la pretensión de que las ciudades estuvieran en mejores condiciones para ser efectivamente nodos. Aparte de Cali y Buenaventura, Palmira y Buga fueron las dos ciudades a las que se les prestó más atención seguidas de Cartago y Tuluá. Este apoyo, o si se quiere ser más precisos, la formulación de iniciativas que esperaban cristalizarse en apoyos fue decreciendo en el periodo estudiado; fue muy importante a finales de los ochenta y principios de los noventa, seguramente ligado a la elección popular de alcaldes, fue levemente menor en la segunda mitad de la década de los noventa y disminuyó a casi la mitad de lo propuesto a finales de los ochenta en los años dos mil.

Si se consideran los tres servicios públicos básicos (energía, alcantarillado-acueducto y telecomunicaciones) estos son casi tan importantes como el fortalecimiento de los nodos, pero su comportamiento es claramente diferenciado. La interconexión eléctrica representa la mitad de todas las aspiraciones en materia de servicios públicos y esta se concentró casi que exclusivamente en la primera mitad de la década de los noventa, obviamente marcada por coyun-

turas específicas como fue el famoso apagón de la administración Gaviria. Otro aspecto que fue muy relevante en los noventa fue el de la represa de Salvajina, en el departamento del Cauca. Se insistió mucho para que se garantizará la conexión con Cali y como se verá con un poco más de detalle en el apartado referido a Cauca, esto generó la necesidad de que este departamento afirmase su autonomía territorial sobre la represa. Es importante señalar que el principal generador de energía en ese entonces era la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC), que con sede en Cali tenía proyectos muy diversos desde Tumaco hasta Caldas, como la mencionada acupista. La CVC dejó de ser generadora de energía a mediados de los noventa y eso incidió en que el tema eléctrico, al menos por el lado institucional saliera de la agenda, pues al ser la generación un asunto privado, el interés pasó a la demanda del servicio, al menos en el Valle.

En cuanto a las redes que se promueven a través de infraestructuras de servicios distintos de energía eléctrica, un lugar central lo ocupó la puesta en marcha del embalse SARA-BRUT. Dado que se concretó su construcción en 2004, quizá no debería tener un lugar en un apartado sobre redes imaginadas, pero durante los años noventa representó una de las principales propuestas de integración para resolver un asunto casi siempre enfrentado de manera municipal. El embalse proporciona agua potable a los municipios de Bolívar, Roldanillo, La Unión, Toro, Obando, Zarzal, La Victoria y el corregimiento de Ricaurte, siendo una excepción en los asuntos estudiados en este apartado de infraestructuras de servicios para la región. La idea de su construcción data de un proyecto formulado por la CVC y Acuavalle a principios de los noventa, los estudios de factibilidad culminaron a principios de 1996 y la obra se puso en marcha en julio de 1998. Vale la pena reseñar que la idea de soluciones para una red de municipios, para el problema del acueducto, data de iniciativas de finales de los ochenta formuladas por Acuavalle.

Entre las iniciativas de telefonía está aquella que se propuso, a finales de los ochenta, extender la cobertura de este servicio en la zona centro occidental del departamento, teniendo como referencia principal el municipio de Bolívar. Esta se enmarca en un conjunto mayor de iniciativas para mejorar la red de telecomunicaciones del norte del Valle, ya mencionada, que dependía del Eje Cafetero.

En los años dos mil el tema de la energía tiene una mención muy marginal en toda la red. Un comportamiento similar tiene la prestación de servicios de

acueducto y alcantarillado, que es una aspiración que no se menciona en ninguna propuesta en los años dos mil y cuya última aparición es del año 1997, salvo por el embalse SARA-BRUT. En telecomunicaciones el caso es muy diferente, y este pasa de inexistente a principios de los noventa a ser relevante en la década pasada, todo concentrado en telefonía.

De las cuatro unidades de análisis, Valle es la que más sugiere iniciativas frente a la migración y el desplazamiento que se proponen como parte de una red. Aunque no se avanza mucho en términos relacionales y la mayor parte de la información analizada proviene de la prensa y los vínculos constatan solamente los flujos de desplazamiento, hay al menos una idea de que hay que actuar, al mismo tiempo que en la atención de los desplazados, en identificar cuáles son los flujos y las causas de la movilidad. Entre estas la situación de llegada de migrantes a Buenaventura y Buga ocupa un lugar destacado. Este es por supuesto un tema exclusivo de la década pasada.

Finalmente, tres aspectos a considerar. En cuanto a los impulsos al sector productivo, son pocas las iniciativas que se pensaron como parte de la generación de redes. Entre estas, una propuesta importante fue la asociada al suministro de combustible en la región, que tuvo su punto más alto con la discusión de la construcción de un poliducto a Bahía Málaga, al cual ya se ha hecho alusión anteriormente. Llama poderosamente la atención la ausencia de referencias a las posibilidades de la Ley Páez.

En otro rango de actividades están las referidas al turismo que, aunque escasas en número, aparecen consignadas en varios documentos. Vale la pena señalar dos de ellos. El primero data de 1994, titulado *El occidente colombiano: la región del futuro*, elaborado por la Gobernación del Valle. En él se propone que, en el marco del llamado conjunto urbano agroindustrial del Valle, se fortalezca la propuesta del área metropolitana de Cali y que el turismo ocupe un lugar destacado, con propuestas para 12 de los municipios del sur del Valle. En la década siguiente, la Agenda interna para la competitividad del Valle del Cauca y en el Informe regional de Desarrollo humano, de 2007 y 2008 respectivamente, consignan propuestas como la creación de rutas turísticas en el departamento, que podrían generar procesos de inclusión social mediante alternativas productivas que incluirían desde el SENA hasta las alcaldías locales en su ejecución.

En segundo lugar, el Valle hizo algunos esfuerzos en materia de regionalización, pero fue más bien un ausente de las iniciativas que en la región se

imaginaron a ese respecto. Participó en cumbres de gobernadores y trató de mantener una buena relación con el Cauca, principalmente, pero poco más. Una excepción notable fueron los convenios que firmó, en octubre de 1993, en el llamado Plan de Integración con los departamentos de Cauca, Nariño, Risaralda y Putumayo, con el propósito de desarrollar iniciativas conjuntas de muy diversa índole, incluido el suministro de gas, la acuapista, proyectos turísticos, entre otros. Donde quizá más se notó este esfuerzo por la regionalización fue en las propuestas que se hicieron en torno al ya mencionado CORPES en donde trató de sacar adelante propuestas para el Pacífico y la región andina, investido de la autoridad de líder regional.

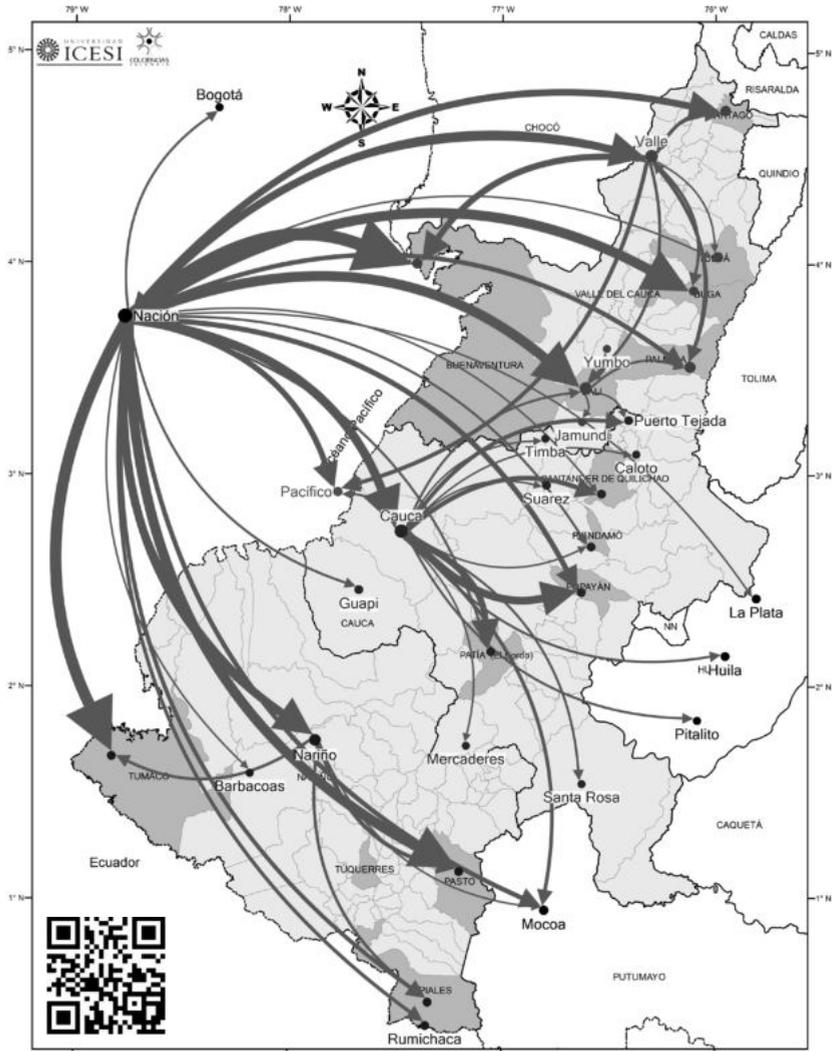
Llama la atención la ausencia de propuestas de sub-regionalización. El Valle no consideró esas formas de acción como propuestas de una red deseable. Sencillamente no se mencionan, a pesar de que en el norte del departamento y en el sur, al menos, hubo en esos años, debates sobre asuntos subregionales muy relevantes, como la Organización de Municipios del Norte del Valle, que llevó a crear una sede de la gobernación en Cartago y los procesos organizativos del norte del Cauca y la Ley Páez con impactos directos sobre el sur del departamento y sobre Cali principalmente. Aunque no hay datos que permitan desarrollar una hipótesis fuerte con relación a estas ausencias, si es importante señalar, que un contexto complejo, con una centralidad indudable de Cali, pero con una incapacidad de esta ciudad de generar consenso para un proyecto regional, la sub-regionalización parece tener poco espacio dentro de los discursos sobre las aspiraciones del departamento.

La Figura 2 muestra además un rasgo fundamental de la red imaginada desde el Valle, lo que se espera como concurso de la Nación. Esta red supone un papel protagónico de la misma, en la cual las intervenciones del Estado funcionen en toda la región, directa o indirectamente, y haciendo énfasis, en Buga, Cali, el departamento del Cauca y el de Nariño, y algo sorpresivamente en Tumaco y Pasto. Por un lado, esto indicaría, que al menos en la red imaginada el Valle tiene más en cuenta a sus vecinos que lo que la Nación los tuvo en sus planes. Insistiendo en el punto que se espera que esa intervención la haga el Estado central, no el Valle del Cauca.

En este sentido la red del Valle supone además una reciprocidad con el Estado, el vínculo entre el Valle y la Nación es de doble vía, que no está tan claramente marcada en la red imaginada desde la Nación.

Figura 02

Mapa de Redes Imaginadas Valle del Cauca



 Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/kpyJL>

Fuente: Elaboración propia

Un último punto, en el capítulo sobre infraestructura se insistió permanentemente en la conexión entre Cali y Popayán, con logros evidentes en los años noventa. Su ausencia en la red imaginada es evidente y podría entenderse de una doble manera, en primera instancia, es posible suponer que las principales propuestas se concretaron, generalmente con el concurso de la Nación, por consiguiente, desde el Valle no desempeñó un papel relevante en el imaginario. En segunda instancia, quizá más precisa se trató en este caso si de una pretensión más local, ligada a Popayán y en menor medida al departamento del Cauca, que al revés. Un ejemplo de ello son las consideraciones sobre la vía férrea entre ambos departamentos. La información sobre lo que podría representar esa vía surgen casi siempre desde Popayán hacia el Valle o Cali y no al revés. Esta ausencia es significativa pues es un indicio de en torno a qué elementos o procesos se activa la red, desde qué nodos y cuáles propuestas pueden o no definir la centralidad de la red.

Las redes imaginadas promovidas por el Cauca

El Cauca tiene el segundo lugar en proyectos formulados, 138. Aunque tiene menos nodos y vínculos que Valle y que Nación, su red es más compacta y es la que más integración propone entre los nodos que incluye. La principal fuente de información para la red imaginada fueron los planes de desarrollo departamentales, la prensa regional y local y en menor medida, documentos oficiales producidos por dependencias departamentales y planes de desarrollo locales.

Un poco menos de la mitad de los nodos de la red son de localidades por fuera del Cauca y los lazos con estos nodos representan una cuarta parte de los vínculos totales, lo cual indica claramente que las pretensiones de los proyectos y discursos sobre como la red de integración que debería tener Cauca se concentra principalmente dentro de los límites del departamento. Como se dijo es una red bastante densa, compacta, solo el 28 % de los nodos tiene un vínculo, y todos los nodos pertenecientes al departamento del Cauca tiene tres o más vínculos. Adicionalmente, cuando estos vínculos incluyen al Valle, los nodos del Valle tienen también tres vínculos o más. Es en síntesis una red mediana en tamaño, en comparación a las de Valle y Nación, pero bastante integrada.

Dentro del departamento hay dos triadas muy sólidas, que reflejan las relaciones espaciales de la zona andina del departamento, son Cauca, Popayán, Santander de Quilichao, y Cauca, Popayán, Bordo-Patía. Ambas descansan sobre el eje de la carretera Panamericana que integra el departamento, y la región, pero que en el Cauca es el articulador de la movilidad no solo espacial, sino productiva. Al menos eso se infiere de los discursos sobre la integración departamental y el mapa de la red.

Las otras triadas importantes se apoyan en el Valle, principalmente, en especial para la conexión con el Pacífico, la articulación de iniciativas regionales con Nariño y en menor medida con el Huila. Popayán y el norte del Cauca se articulan en triadas con Cali, en particular Santander y Puerto Tejada y con la Nación hay una triada orientada principalmente a conseguir recursos para el Bordo. Es la única red en la que las triadas no gravitan exclusivamente sobre la entidad que las origina. Hay tres muy importantes que señalan la significación para el Cauca de su vinculación con el sur del Valle, la triada Cali, Palmira, Valle; la triada Cali, Valle, Puerto Tejada, y la triada Cali, Valle, Santander. Este volumen sustancial de triadas articuladas además a otros nodos, muestran que en las aspiraciones del Cauca hay una pretensión de integración importante, explicable por las demandas complejas de las diferentes poblaciones del territorio y porque la zona plana del departamento en norte está muy integrada a la economía del Valle.

No ocurre lo mismo con el Pacífico caucano, que ocupa un lugar secundario en las iniciativas, menor incluso que el que se manifiesta en la necesidad de integrarse al Pacífico, pero pensado como una entidad más abstracta y que no se localiza en municipios o ciudades en particular. Buenaventura no aparece como nodo en la red, lo cual ya de por sí es muy significativo y el vínculo con Tumaco debe pasar primero por el nodo del Valle. Hay un número casi similar de propuestas de Valle y Nación para integrar a Guapi, que las que tiene el Cauca, lo que hace pensar en una escasa preocupación por su zona costera. Uno de los primeros datos encontrados para esta región, sin embargo, sugería lo contrario, pues El País registró el 18 de febrero de 1988 que el gobernador del departamento señala que hay tres puntos estratégicos con «grandes posibilidades de desarrollo regional, como son Santander de Quilichao, El Bordo y la población de Guapi». Como se verá más adelante a lo largo del periodo

estudiado, esta última población tuvo un papel bastante secundario en el desarrollo regional, al menos dentro de la red imaginada.

En cuanto a los temas que movilizaron las aspiraciones de la red estos se presentan en la tabla No.5.

En la red imaginada del Cauca predomina la construcción de vías, tema que es un poco mayor que en el caso de Valle, un poco más aún que el de Nación, y bastante similar, como se verá, al de Nariño. Lo particular en este caso, con relación a los anteriormente expuestos es que el segundo tema de interés para

Tabla 05

Temas dominantes identificados (1988-2010)

Iniciativa Cauca	No. de propuestas	Porcentaje
Vías de comunicación (terrestres y aéreas, sin incluir puertos y conexión con ellos)	51	37 %
Regionalización	17	12 %
Desarrollo e integración del Pacífico (incluye todo lo relativo a puertos)	13	9 %
Interconexión eléctrica y generación de energía	13	9 %
Desarrollo económico (industria y comercio, agricultura, tecnología)	11	8 %
Acueducto y Alcantarillado	8	6 %
Subregiones	8	6 %
Telecomunicaciones	5	4 %
Fortalecimiento de nodos	5	4 %
Servicios sociales y entretenimiento	3	2 %
Turismo	2	1 %
Migraciones	2	1 %
Total	138	100 %

Fuente: Elaboración propia.

la red imaginada es tres veces menor. No hay como en el caso de Valle o de Nación un segundo o tercer aspecto relevante que señale que la red pueda gravitar sobre otros temas.

De estos proyectos viales, las mejoras, ampliaciones y modificaciones a la vía Panamericana son las más importantes. A medida que avanza el periodo examinado la conexión con el Huila y el Putumayo van ganando en importancia sin llegar a alcanzar a la que tiene la Panamericana. Lo más destacado del Plan vial del Cauca de 1989, que tiene numerosas propuestas en las que se va a insistir en años posteriores, es su vocación de integración regional, que marcará de alguna manera los discursos posteriores sobre infraestructura vial en el departamento. La importancia de la vía Panamericana decrece entonces con el tiempo, a finales de los ochenta y principios de los noventa era casi que el único tema y luego de 1992 va dando espacio a otras preocupaciones hasta ocupar un lugar secundario en la década pasada. Lo que fue creciendo fue, aunque de modo bastante discreto, asociar proyectos turísticos con mejoras en las vías, como es el caso de la conexión vial con el pacífico, las potencialidades del embalse de Salvajina, y el turismo arqueológico y ecológico, especialmente Tierradentro, Coconuco y Puracé. El turismo mantuvo esta dependencia de desarrollos de infraestructura diversos como justificación para su existencia en la red, el Estudio General de Suelos y Zonificación de Tierras de la Gobernación del Cauca del 2008 presenta el turismo en el departamento como una estrategia derivada de «actividades multisectoriales en infraestructura, comunicaciones, servicios públicos y promoción de microempresas».

Hubo, a finales de los noventa, un deseo de reactivar el ferrocarril para conectar a Popayán con Cartago y con el Pacífico (hay un antecedente importante en 1989 que habla de la red férrea entre Suárez en el Cauca y el Valle, consignado en el Plan vial del Cauca de ese año, documento elaborado por la gobernación de ese departamento). Aunque esta intención solo duró un par de años supuso que se hicieran estudios y varios funcionarios y políticos caucanos se pronunciaron al respecto. El diario *El Liberal*, por ejemplo, hace un importante despliegue de esas iniciativas en diciembre de 1999 en varias ediciones, incluyendo un estudio de la Universidad del Cauca sobre la viabilidad de la reconstrucción de la línea de Popayán al sur del Valle, pronunciamientos de Ferrovías, del Ministerio de Transporte y por supuesto de personalidades locales, lo mismo puede verse en el Plan de Ordenamiento del año 2000 en Santander, en donde se propone

un tramo de vía férrea entre la zona cobijada por la Ley Páez y el sur del Valle. En este contexto también se pone a circular la idea de que Popayán podría ser un puerto seco, que integraría al Pacífico con el Caquetá, Putumayo y Huila. Esta idea del puerto seco parece no haber soltado amarras.

Algo similar ocurrió, una vez pasada la preocupación por el ferrocarril, con la adecuación del aeropuerto de Popayán para que se mejorara y fuese un aeropuerto nacional (iniciativa que se propone desde 1993), con argumentos similares a los del puerto seco. Esa iniciativa se mantuvo hasta inicios de la segunda administración de Uribe, y aunque se lograron mejoras, el aeropuerto mantuvo su carácter regional y el sueño de que evitara, lo que desde 1994 se anunciaba en un editorial de *El Liberal*, el bloqueo «a una plataforma de salida a una economía represada y sin internacionalización», no se llevó a cabo.

Ya se dijo que a diferencia de lo que se mostró en Nación y Valle, el Pacífico tuvo un peso menor. Esto se debe a que los discursos que señalaban cuáles deberían ser las integraciones deseables, una vez asegurado el desarrollo de las vías de comunicación, hacen énfasis en el trabajo con otras entidades, territoriales o políticas, para lograr esa integración. Aunque no hay una evidencia fuerte al respecto, una hipótesis plausible es que ante la ausencia de un poder económico como el del Valle, las alianzas, al menos en los discursos y propuestas, serían una alternativa para integrar más fuertemente la red.

Las aspiraciones sobre el Pacífico fueron predominantemente en los años noventa, más de la mitad de las propuestas están en ese periodo, y se articularon en torno a dos grandes anhelos de la región y de alguna importancia para la Nación y la región: la vía terrestre de Popayán a Guapi y la construcción de la represa en el río Micay (sobre la cual se insistió a lo largo de las casi dos décadas estudiadas). Ya se aludió a ellas en el apartado de Nación. El Cauca también trabajó en ese sentido y la propuesta resurgió, en especial la de la vía terrestre en los años dos mil, pero sin mayor fuerza. Además de los costos, la imposibilidad de garantizar un impacto ambiental razonable, echaron al traste con esas propuestas, cuya factibilidad y necesidad tampoco se demostraron cabalmente.

Como ya se ha dicho tuvieron mayor relevancia, en la red imaginada, las propuestas de alianzas regionales o interdepartamentales que el pacífico. En este caso se trató de propuestas para construir asociaciones de departamentos, para tramitar propuestas y peticiones ante el CORPES, reuniones de gobernadores y similares. Este fue un tema muy importante en los noventas, con la goberna-

ción de Floro Tunubalá especialmente, pero en general la idea de integración interdepartamental funcionó como movilizador importante de discursos.

Es preciso además señalar que este tema de integración estuvo muy cerca de las propuestas productivas, al punto que es difícil distinguirlas en algunos casos. La Ley Páez fue la más importante y la que más propuestas generó. Hay notas de prensa permanentes acerca de su importancia, acerca de la movilidad económica que puede producir y una serie de argumentos similares. Fue también, vista como una alternativa de integración económica, «Popayán estará unida con el resto del país» tituló *El Liberal* en mayo de 1997, ante la disponibilidad de acceso a las bases de datos del INCOMEX, que en principio abriría las puertas para las exportaciones en la ciudad. A una escala mucho menor, pero también con una presencia importante, para el sur del departamento hubo una serie de iniciativas, que buscando articular municipios del norte de Nariño, permitieran encontrar posibilidades económicas. Es muy clara la intención de generar propuestas que contribuyeran al crecimiento económico subregional, en especial en este caso, en el tema agrícola.

Tuvo el mismo peso que las propuestas de integraciones regionales, la interconexión eléctrica. De no existir en la agenda hasta 1992, pasó a ser uno de los temas prioritarios en los noventa y desaparecer de la agenda después de 2002. Evidentemente, para la mayor parte del departamento, con excepción de la costa Pacífica y de la bota caucana, este tema se solucionó en este lapso. El desarrollo de la Ley Páez en el norte, la ejecución de un plan especial para el sur, denominado Plan Patía que incluía la construcción de Termosur, la propuesta de Termocauca para la zona de Timba (límite noroccidental con el Valle) y el gasoducto Santander de Quilichao-Popayán, así como el aseguramiento de que parte de la energía de Salvajina iría para el Cauca, garantizaron de alguna manera que habría suministro y por consiguiente dejó de ser una aspiración. El caso de Salvajina, ya aludido en el apartado sobre el Valle, cobra fuerza con la privatización de la generación de energía que anteriormente estaba en manos de CVC. Desde antes hubo algunas disputas sobre a quién correspondía ejercer como autoridad ambiental en la zona de la represa. La privatización y una nueva legislación sobre las corporaciones autónomas aquietaron las disputas, avivadas por una serie de notas de prensa acerca de la necesidad de preservar a la Salvajina para el Cauca, por ejemplo, las dos páginas que *El Liberal* dedicó al asunto en marzo de 1995, tituladas «Salvajina es del Cauca».

Si se ve de manera integrada el tema de los servicios públicos (energía, acueducto, telecomunicaciones), este sería el segundo tema en importancia (sería exactamente el doble que los referidos al Pacífico). En el tema de acueducto vale la pena destacar que es en el Cauca donde estas infraestructuras se piensan como parte de una red. Los acueductos del norte y del sur del departamento no se elaboran para atender una única localidad, sino que se piensan para más de un nodo, generando por esta vía al menos en el diseño, formas de integración. En cuanto a las telecomunicaciones, al igual que en los otros casos ya analizados, prima la telefonía a lo largo del periodo, pero con un componente importante de propuestas que suponen las alianzas entre actores públicos y privados para la prestación del servicio, con apoyo de la Nación, especialmente a finales de la década del noventa.

En 1998 hay una propuesta que en el contexto de la información que hasta aquí se ha presentado es excepcional. En ese año, el 28 de abril, el Cauca lanzó un Plan Regional de Ciencia y Tecnología del Pacífico que tenía la pretensión de integrar a los cuatro departamentos costeros sobre el Pacífico en torno a proyectos de desarrollo tecnológico e investigación aplicada. La propuesta se enmarcó en una idea de la tecnología como articuladora del cambio económico y cultural, y recogía iniciativas para los cuatro departamentos con el apoyo del por entonces Colciencias. Ese Plan resultó difícil de conseguir, y su aplicación prevista hasta 2007, no dejó rastro apreciable, pero es sin duda una de las pocas propuestas entre las encontradas que se proponen explícitamente hacer red a partir de investigación científica aplicada. Este dato debe considerarse a la par del ya antes mencionado sobre el papel de la Universidad del Cauca en las propuestas de desarrollo. En este Plan también estuvo involucrada esta Universidad.

El tema importante de finales de los noventa y de comienzos de siglo fueron las asociaciones de municipios en los dos extremos del departamento, extremos si se toma como eje la Panamericana. AMUNORCA en el norte y AMSURC se constituyeron en dos formas importantes de sub-regionalización. Esta sub-regionalización se expresa en una serie de documentos de estas asociaciones, llenos de planes y propuestas que pretenden ofrecer servicios, mejorar las infraestructuras existentes y generar alternativas económicas. De hecho, el Plan de Desarrollo del Cauca 2004-2007 establece una planeación por subregiones en el departamento que, además de las dos mencionadas, incluye la Bota Caucana, el Pacífico, el Macizo, el Oriente y el Centro. Esta división incluye

departamentos con los que cada subregión podría hacer alianzas estratégicas, curiosamente para las subregiones del norte y el sur no se mencionan a los departamentos de Valle y Nariño. El plan así mismo señala que la sub-regionalización es la mejor herramienta para implementar el Plan de desarrollo de esa administración y aunque sin el mismo énfasis, esta idea está también presente en el Plan de desarrollo de la administración siguiente, iniciada en 2008. Este énfasis en la sub-regionalización tiene otra dimensión que de vez en cuando emerge en el Cauca, la división del departamento. Cuando hace unos meses la senadora Paloma Valencia propuso dividir el Cauca en dos, evidencia una discusión que no es nueva. El País del 9 de noviembre de 1988 recoge las declaraciones del ex gobernador del departamento Rodrigo Velasco Arboleda, de «una propuesta que se ha venido ventilando hace años», quien propone dividir el departamento en intendencias y comisarías, de las cuales una podría ser la del Pacífico (anexando la costa nariñense a la caucana) pues esta zona no tiene ni siquiera la influencia eclesiástica del obispo de Popayán; otra sería la Bota Caucana «que muy poco aporta a la economía del Cauca», y los municipios de Santander, Caloto, Corinto, Miranda, Padilla y Puerto Tejada se anexionarían al Valle, pues ya en la práctica dependen de Cali. El resto, más o menos podría seguir siendo el actual departamento del Cauca. Aunque la propuesta se quedó en eso, muestra que esta lógica de apoyo y trabajo desde las particularidades de las regiones obedece también a las dificultades de pensar el Cauca como un todo, quizá porque no lo sea y no lo haya sido previamente.

Retomando lo de las asociaciones de municipios, la asociación del norte formuló una Agenda regional norte caucana 2005-2019, que gira en torno a la definición colectiva de proyectos de inversión en infraestructuras y apalancamiento de recursos para varios proyectos con el gobierno central. Se trata en muchas ocasiones de un mecanismo de presión ante el gobierno central, en ese documento uno de los alcaldes dice: «Lo más interesante es que cuando íbamos a Bogotá... todo el mundo se nos pegaba. Llegábamos 8, 10, 11 alcaldes y se nos abrían las puertas... no era lo mismo que llegara la comisión de alcaldes del Norte del departamento del Cauca».

A esta documentación explícitamente encaminada a la integración de dos de los extremos del departamento, se suma la intención de algunos planes de desarrollo departamentales en los noventa y en los dos mil, que propendieron por enfocar el tema del desarrollo mediante el impulso a estas subregiones y

en especial a algunas ciudades como nodos de la red. Es el caso en el norte de Santander de Quilichao y Puerto Tejada, del Bordo en el sur y de Piendamó en las inmediaciones de Popayán. Aunque este fortalecimiento es en mucha menor escala que en el Valle, tiene efectos importantes por dos razones. Uno, que parece hacer sinergia, al menos a nivel discursivo con la sub-regionalización y dos, dada la histórica tendencia de Popayán a estar aislado del resto del Cauca, abre las puertas para que las subregiones tengan un poco de más autonomía.

Los esfuerzos en el sur se articularon en la década del 90 en torno al llamado Plan Patía, que se extendía hasta el norte de Nariño, y que tuvo fondos provenientes de muy distintos aportantes, la Nación, el departamento, cooperación internacional, en especial la agencia alemana GTZ y que permitió la creación de la Asociación supra-departamental de municipios Plan Patía, de corta vida. A inicios del 2000, en el marco de la elaboración de los primeros planes de ordenamiento territorial, esta asociación hizo posible la propuesta de un Plan de Ordenamiento Territorial Regional del alto Patía. En el norte hay la pretensión en la segunda mitad de la década pasada, expresada formalmente desde 2008 de convertir a Santander de Quilichao en el epicentro de una ciudad región mediante la adecuación de infraestructuras de comunicación, una zona franca y una cadena logística.

La red imaginada desde Cauca fue una red relativamente más densa que de las otras unidades de análisis. Esta densidad puede ser atribuible a dos factores, el primero, la fragmentación del territorio del Cauca de regiones que históricamente se han mantenido aisladas del control de Popayán, por acción y omisión del Estado regional, y sobre las cuales es necesario constantemente pensar estrategias de una integración deseable, que en la práctica parece no alcanzarse al repetir reiteradamente ese propósito a lo largo de las dos décadas estudiadas. La segunda es que los actores departamentales trataron de hacer alianzas con sus vecinos para tener una mejor posición para el desarrollo, la alusión constante a departamentos y municipios vecinos y la necesidad de trabajar con ellos apuntala esta mayor conexión entre los nodos de la red imaginada que propone. Sin duda, su cercanía con Cali, la Ley Páez que supuso mayor integración con la industria del Valle y el control económico de Cali, pesan en esta densidad «hacia afuera».

Debe tenerse en cuenta, que a pesar de las manifestaciones hechas el Cauca es el departamento, dentro de esta red imaginada, con menos vocación hacia el

Pacífico, los dos proyectos más relevantes, la carretera a Guapi y la construcción de una represa en el río Micay, no fueron suficientes para que la red se pensara hacia el Pacífico con la misma fuerza que lo hizo hacia el Valle o el Huila, por ejemplo. Desde luego contribuye a ello, que no hay puerto ni condiciones para que haya uno en la costa caucana, pero la idea del mar del siglo XXI y las posibilidades turísticas de Gorgona, así como de otras en la costa, no parecen haber sido suficientes para aumentar los anhelos de integración con el Pacífico.

En este contexto, el eje de la carretera Panamericana, cumple la función ya señalada de articular las principales propuestas de red dentro del departamento. No solo porque el Estado central así lo ha promovido, tal como se mencionó cuando se vio la red imaginada desde la nación, sino que la misma dinámica de los municipios y del gobierno departamental central han incentivado; las zonas donde más se piensan propuestas de red están en los dos extremos del departamento, al norte, con la idea de ciudad región articulada en Santander de Quilichao y al sur en el Patía, articulada al bordo, con menos peso económico y político que Santander, pero con fuerza para aglutinar municipios incluso del norte de Nariño.

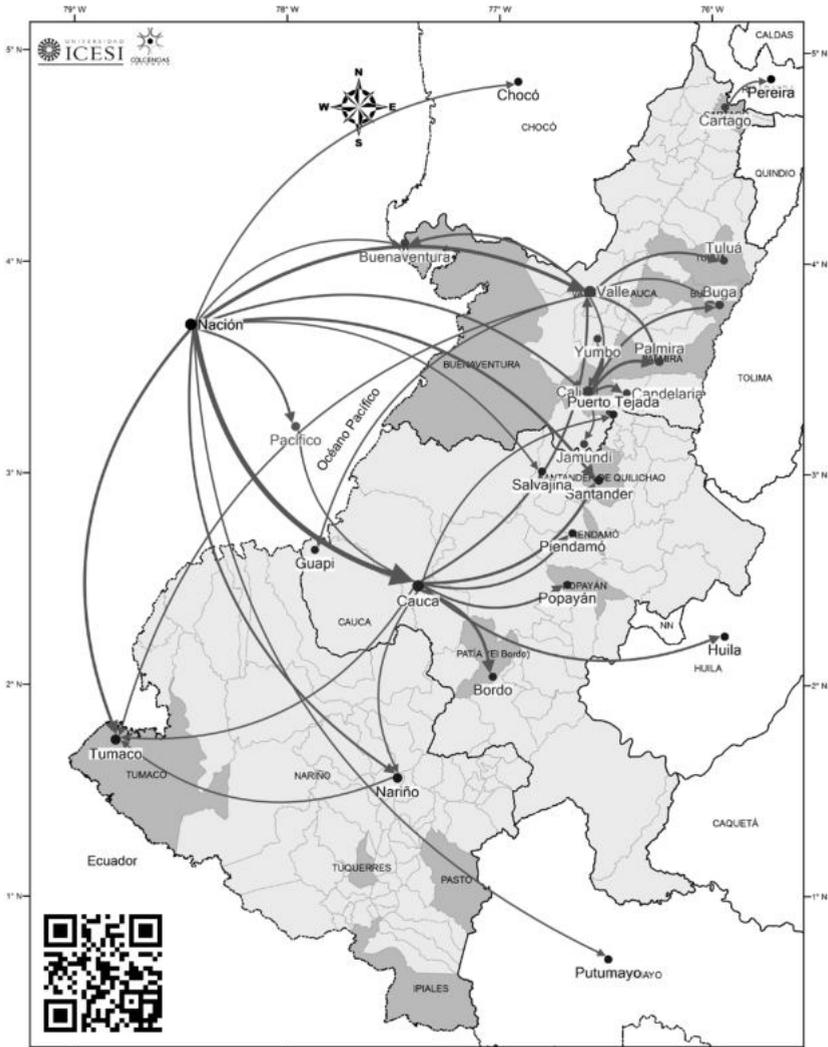
La Figura 3 expone que la Nación es el principal apalancador de las propuestas, no en la magnitud del Valle, pero sin duda significativa dentro del contexto de las propuestas del departamento. En este sentido, la intervención sobre la costa pacífica caucana no se ve sin la mediación de la Nación, pues no hay propuestas directas sobre Guapi, por ejemplo, ni sobre otras localidades de esa zona. Llama la atención que, si las haya sobre Tumaco, que se considera más importante que Pasto.

Las redes imaginadas promovidas por Nariño

Nariño es el territorio con menos propuestas en la red imaginada, tan solo el 12 % del total. Esta diferencia no se debe a que Nariño sea menos relevante que Cauca en algún aspecto esencial, tienen en varios indicadores clave, como el PIB, por ejemplo, comportamientos similares. Este número, bajo en relación con las otras tres unidades analizadas, se debe a limitaciones en la disponibilidad de información, tanto a nivel local como a nivel nacional. Aunque 65 no es un número despreciable de propuestas, su análisis produce una red

Figura 03

Mapa de Redes Imaginadas Cauca



 Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/qwDEZ>

Fuente: Elaboración propia.

poco compacta, determinada por el peso del departamento como aglutinante de las propuestas, con solo dos triadas importantes y con muchos nodos que se vinculan solo a Nariño. Para el caso de esta unidad de análisis la principal fuente de información fue la gobernación, la Corporación Regional de Nariño, la prensa y otras fuentes, en menor medida. Vale la pena indicar que el sesgo, debido a la limitación de la información, no se extiende a la prensa que se recogió con la misma representatividad que se hizo para los otros departamentos, señalando que la principal fuente consultada, El Diario del Sur, es un periódico pequeño en cantidad de información y circulación y que El País, periódico de Cali, proporcionó sobre Nariño casi la misma cantidad de información que El Diario del Sur.

Una de las triadas mencionadas arriba es la que propone articular los esfuerzos de los tres departamentos de la región; junto a esta, la conexión entre Pasto, Tumaco y Nariño evidencia un interés por el Pacífico, expresado, sobre todo, en la construcción de la vía terrestre hacia Tumaco; consideradas estas dos triadas hay poco para resaltar en términos de conexiones. La red evidencia la importancia de Pasto, pero esta ciudad tiene baja conexión con otros nodos en términos de la red imaginada, a pesar de que con esos otros nodos tienen fuertes vínculos, evidenciados en esta investigación en otros capítulos. Pasto no aparece en estas relaciones como un lugar de intermediación importante y si bien recibe buena parte de la atención de los proyectos, estos no le permiten articularse de manera significativa con otros nodos, salvo la ya mencionada excepción de Tumaco. Es una situación muy similar a la que se señaló para el caso de la Nación, se anuncia la integración sin que luego el anuncio se traduzca en conexiones entre nodos.

La cantidad de nodos incluidos en la red que no son de Nariño es un poco más de la mitad, pero a diferencia de lo que ocurre con los vínculos de las otras unidades analizadas, en donde esos nodos externos representan un porcentaje menor del total de vínculos de esas unidades, en el caso de Nariño son un poco más del 40 % del total. Es decir, que la porción de las conexiones que son externas al departamento juegan un papel crucial en las aspiraciones de integración que tiene Nariño. Vale la pena recordar que Valle y Cauca presentan la situación contraria en donde la red imaginada tiene más del 60 % de los vínculos dentro de los límites del departamento.

Los temas en esta unidad de análisis tienen la siguiente distribución:

Tabla 06

Iniciativas de Nariño identificadas

Iniciativa Nariño	No. de propuestas	Porcentaje
Vías de comunicación (terrestres y aéreas, sin incluir puertos y conexión con ellos)	23	35%
Desarrollo e integración del Pacífico (incluye todo lo relativo a puertos)	19	29%
Telecomunicaciones	5	8%
Regionalización	4	6%
Subregiones	4	6%
Interconexión eléctrica y generación de energía	3	5%
Desarrollo económico (industria y comercio, agricultura, tecnología)	3	5%
Fortalecimiento de nodos	2	3%
Turismo	1	2%
Migraciones	1	2%
Acueducto y Alcantarillado	0	0%
Servicios sociales y entretenimiento	0	0%
Total	65	100%

Fuente: Elaboración propia.

Como es claro hay un predominio de las vías de comunicación, pero estas se centran en una única vía, la que une a Pasto con Tumaco, siendo el 52 % de todas las propuestas que reflejaban este anhelo, sin duda el proyecto principal en los años 90 que concentró las aspiraciones de los nariñenses. En la segunda mitad de los noventa se logró la culminación de la vía hasta Tumaco, dando lugar en las aspiraciones a la vía a Mocoa (vía que uniría a Mocoa con Tumaco pasando por Pasto), con un 22 % de presencia en todos los proyectos considerados, siendo el principal proyecto de los años dos mil. Las otras propuestas

sobre vías tienen una menor importancia, incluida la conexión entre Pasto y el aeropuerto, que presentó problemas de alguna importancia a lo largo del periodo estudiado y la vía que va a la frontera con el Ecuador, que se esperaba se integrara con la que unía a Pasto con Mocoa.

En cuanto a la importancia del Pacífico, más allá de la mencionada vía, se siguen los vaivenes ya registrados para Buenaventura. Durante los años noventa la alternativa de un puerto pesquero fue la que más entusiasmo a quienes se pronunciaron sobre el futuro del puerto de Tumaco, y en menor medida la idea del muelle turístico, que se propuso recién iniciando los noventa. Un documento CORPES de 1994 insiste en la construcción del muelle turístico e incluye la construcción de una central de transportes que articulada a esta idea del muelle atraiga visitantes a la región. Una nota del periódico El País daba como un hecho la construcción del muelle turístico en noviembre de 1990. Estas propuestas ponen en evidencia la dificultad de concretar todas estas iniciativas de articulación del Pacífico a una red regional, a pesar de que se desea con insistencia.

Pasada esa ola, la modernización del muelle tiene relevancia a finales de los noventa, es un tema que no se menciona después de 2002. En ese momento cobra fuerza la integración con el Putumayo y la posibilidad de salida de productos agrícolas de esa región, se habla de lograr mejoras en el oleoducto que trae el petróleo del Putumayo y de mejorar el comercio con el Ecuador, pero en términos generales en los dos mil, Tumaco y el Pacífico nariñense tienen una importancia menor a la que tuvieron en la primera mitad de los noventa. Un tema constante a lo largo del periodo incluyó el tema de la interconexión eléctrica entre la zona andina y el puerto. Tumaco no tuvo interconexión sino hasta la segunda mitad de la década pasada y el servicio, aun sin las continuas voladuras de grupos al margen de la ley, sigue siendo deficiente.

En esta consideración sobre el Pacífico es necesario incluir que las formas de integración que se prevén desde Nariño para otras zonas del litoral pasan por la intermediación con Valle, en especial el proyecto de la acuapista, así como las posibilidades de explotación de la biodiversidad y de la pesca. También posibles conexiones con el Chocó están mediadas por la interlocución que se tenga con Valle.

El servicio público que tuvo mayor presencia en la red fue el de telefonía, en especial el tendido que va hacia el Pacífico, pero que no se limita a Tumaco,

sino que une a las poblaciones del occidente de Nariño, en especial en torno a Túquerres e Ipiales. Este tema desaparece para el cambio de siglo.

Casi al final del periodo estudiado se emprende una iniciativa de interconexión mediante Internet para escuelas del departamento, que hace parte de una serie de inversiones orientadas a extender la cobertura de la conexión a la red, pero que en este caso se concreta en una propuesta orientada a los colegios, que pretende gestionarse con distintos actores. La interconexión eléctrica tuvo, registrada como aspiración, un peso menor que el que alcanzó en otros departamentos, en buena medida porque el protagonismo de esa conexión lo asumió la Nación y aparece reflejado en la red imaginada que se presentó al inicio de este capítulo. Las demandas por energía se restringen a la década del noventa, competen a localidades por fuera de la capital, y desaparecen antes del año 2000. Las obras sobre acueducto y alcantarillado se emprenden como soluciones más puntuales y no hay evidencia, como si la hubo para el caso del Cauca, de soluciones que se propongan como subregionales.

En la misma línea de lo registrado para el Cauca, la regionalización es un asunto al que se aspiró en los años noventa y que luego disminuyó en importancia. Se trató en casi todos los casos de reuniones de gobernadores y de participación en las discusiones del CORPES. En este escenario vale la pena señalar que Nariño fue promotor, a finales de los ochenta, de dividir en dos el CORPES Occidente, ante el peso excesivo, a juicio de la gobernación de Nariño, que tenía Antioquia en la asignación de proyectos y recursos. La pretensión era crear una instancia subregional para Valle, Cauca y Nariño, que funcionara coordinada, pero independiente de la otra subregión, en la que estarían los tres departamentos del Eje Cafetero y Antioquia. Aunque dicha división no se concretó fue un primer llamado de atención sobre los discursos integradores que desde Nariño se abanderaron en la década siguiente. El Plan de Desarrollo Departamental de 2008 retoma este discurso de regionalización en tres frentes, la propuesta de Surcolombianidad que imagina una fuerte integración departamental en el sur, una integración comunitaria en el litoral Pacífico, más allá de los límites de Nariño, y una integración fronteriza con Ecuador.

Las principales pretensiones de desarrollo económico estuvieron concentradas en Ipiales, lo mismo que las de fortalecimiento de nodos, en las que Pasto también participó. La central de abastos de Ipiales fue uno de los principales proyectos, que se vio como una opción de mejorar el comercio con el Ecu-

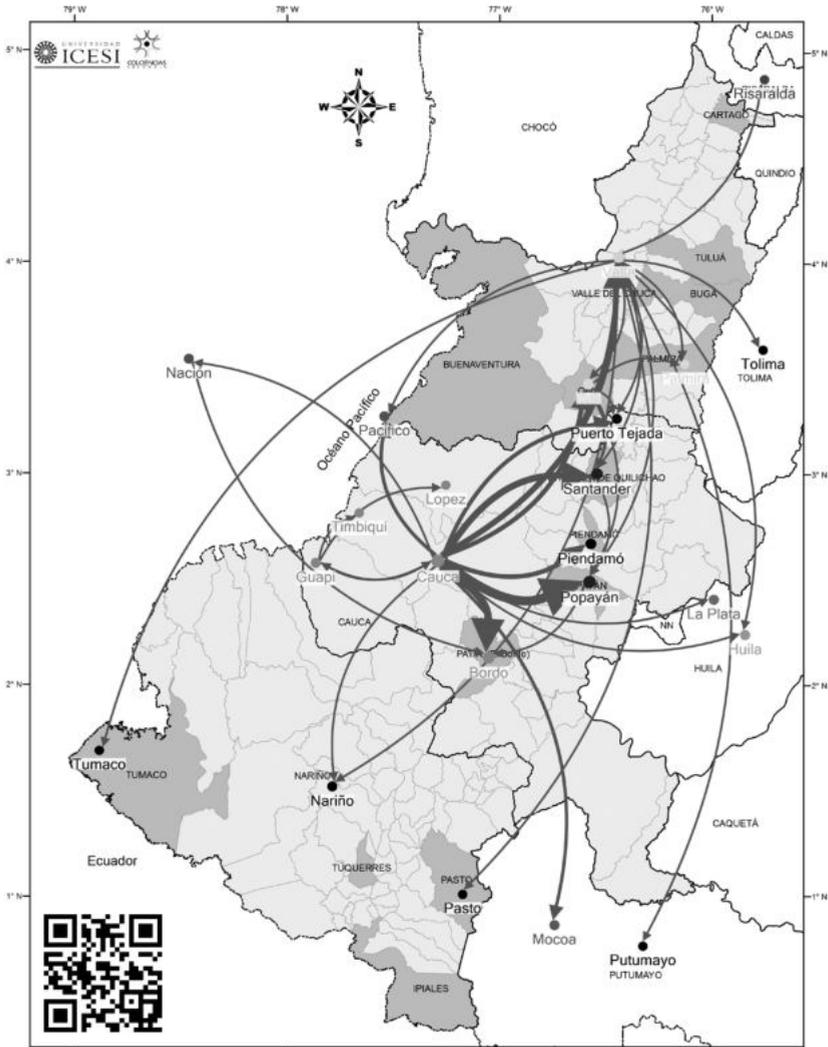
dor. También se mencionó la posibilidad de potenciar esa zona como franca y de desarrollar proyectos de artesanías que tuvieran salida en otros mercados, junto a la construcción de una central de transportes, e incluso como parte de las propuestas para el desarrollo del puerto de Tumaco, convertir a Ipiales en puerto seco. Pero su número fue bajo, tanto en fortalecimiento de nodos como en propuestas productivas.

Los planes de desarrollo departamentales, en especial el último de 2008, Adelante Nariño, fueron en los que de mejor manera se evidenció la idea de subregión. Se partía de recuperar las antiguas divisiones territoriales, algunas existentes desde la Colonia, para dinamizar proyectos y zonas de planificación con base en esa agrupación, que se indicaba más adecuada pues tenía —y tiene— raíces culturales y organizativas casi que ancestrales, que podrían movilizar las aspiraciones de la población. Era una propuesta interesante, que sugería formas de integración importantes, pero que no hacía referencia a nodos en concreto, y quedaba formulada como una intención más amplia, por desarrollar. Aun así, en este documento, las aspiraciones avanzaron significativamente en la concreción de planes para mejorar la interconexión eléctrica entre municipios por fuera del eje de la carretera Panamericana, en vías secundarias, en distritos de riego, y en la creación de plantas departamentales para el sacrificio de animales. Muchas de estas iniciativas se reformularon en el Plan Regional de Competitividad de Nariño presentado en 2010 que muy significativamente insistía sobre la importancia de la vía Mocoa-Pasto-Tumaco, la relevancia para el departamento y el país del desarrollo económico de Ipiales, proponía un corredor entre Tumaco y Esmeraldas, similar a la acuapista propuesta en los noventa con dirección a Buenaventura y las terminales de transporte terrestre en varias localidades.

La Figura 4 evidencia que Nariño fue en términos de su red imaginada un departamento volcado al sur y al Pacífico. La centralidad de Tumaco e Ipiales, obviamente después de Pasto, muestran esta preponderancia. Es a su vez el departamento que más depende de sus alianzas regionales, pero sobre todo del vínculo con la Nación, que pesa más que lo que pueda construir con sus vecinos, o al menos esa parece ser la lectura que permiten los vínculos que propuso. La unión con Mocoa es un anhelo constante, pero que no logra concretar y debe volver a él constantemente en los años estudiados, un anhelo que no logra suplantar la importancia de la Panamericana como eje articulador de su red

Figura 04

Mapa de Redes Imaginadas Nariño



 Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/wBEX5>

Fuente: Elaboración propia.

imaginada. La documentación no permitió evidenciar una estrategia, deseada con fuerza, para sacar provecho de su condición fronteriza. En la práctica este lazo es sin duda muy sólido, en el deseo parece que no tanto.

La red imaginada de los proyectos de infraestructura

Sin duda el mayor número de propuestas sobre la red está orientada a la promoción de proyectos que suponen la construcción de algún tipo de infraestructura física, vías de comunicación terrestre, fluvial, marítima, redes eléctricas, aeropuertos, instalaciones diversas, etc. Todas estas suponen una serie de documentos que, con descripciones técnicas, con indicadores y estudios contratados, muestran la viabilidad e importancia de que se lleven a cabo. Son aspiraciones que tienen la pretensión de legitimarse gracias a una retórica científica o tecnocrática o una combinación de ambas, que responden a una identificación de necesidades y a una justificada petición presupuestal.

Se trata de 341 propuestas, el 65 % de todas las estudiadas para la construcción de la red imaginada. Están consignadas en Planes de desarrollo, en documentos CONPES y CORPES, en informes de diversas instituciones, principalmente públicas, e impulsados por el deseo de formular de manera técnica las aspiraciones de desarrollo regional. Es una red que abarca el 87 % de todos los nodos mencionados en este trabajo y el 47 % de todos los vínculos. En consecuencia, es una red densa, que muestra sin duda cómo desde los planificadores se pensó la región y qué vínculos esperaban construir, ampliar o favorecer. Evidentemente al ser el Estado central y lo que ha aquí se ha denominado Nación el principal promotor de estos vínculos, estos pretendieron incidir principalmente en sus principales mediadores, los departamentos y las capitales departamentales.

Esta incidencia es claramente diferenciada, mientras que, en los casos de Cauca y Nariño, las capitales departamentales, Popayán y Pasto, son importantes pero muy lejos del impacto sobre el departamento, en el caso del Valle, el impacto sobre el departamento es solo levemente superior al que se pretendió tener sobre Cali. Esto produce un efecto particular y es que el Cauca parezca un poco más importante que el Valle en la red, pero si se agrega la importancia de las capitales, la distancia entre el número de propuestas de uno y otro departamento es significativa.

Igualmente se dimensiona la importancia del Pacífico, en especial de sus dos puertos, en torno a los cuales se han diseñado o repetido, un número muy relevante de propuestas y de construcción de vínculos que lo convierten, en el segundo foco de proyectos para el desarrollo de infraestructuras.

La red imaginada de los discursos

Políticos, mandatarios seccionales, funcionarios y periodistas elaboraron propuestas, formularon aspiraciones, describieron anhelos, para conectar el suroccidente colombiano. Recogidas en las introducciones de los planes, en justificaciones y exposiciones de motivos y sobre todo en la prensa, la integración fue un elemento constitutivo de su accionar. Aunque en esta red, sus números sean inferiores a los de los técnicos, representa un nada despreciable 35 % de todas las propuestas identificadas. Es una red que incluyó el 63 % de todos los nodos mencionados e incluyó al 34 % de todos los vínculos.

Llama la atención que aquí se «pierda» significativamente el peso de la conexión entre Buga y Buenaventura, que mantiene de todos modos su importancia, en especial la relevancia del puerto o el muelle, como nodo generador de integración.

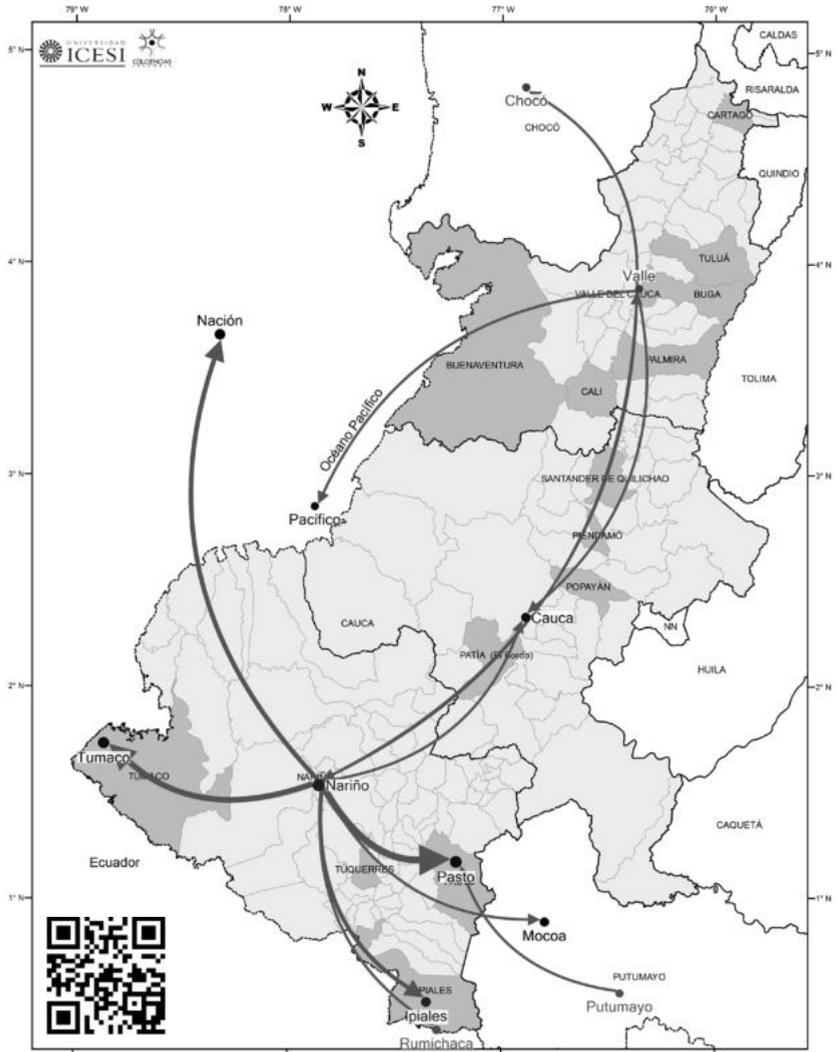
Como se expresó párrafos atrás, el departamento del Cauca fue el que más constantemente se preocupó por la integración, tanto con sus municipios como con otras entidades territoriales, salvo con la Nación. Con relación a esta, el Valle propuso más insistentemente un vínculo. Esa diferencia no es constante en el tiempo, el Valle trató de articularse más evidentemente a la Nación hasta inicios de la década pasada, luego ese interés disminuye en el discurso, siendo en esa década inferior al del Cauca.

En cuanto a nodos significativos, entre las capitales, Cali tiene una evidente importancia, pero llama la atención que Palmira y Cartago sean casi tan importantes como Popayán y mucho más que Buga, que dada su conexión con el puerto es mucho más relevante en la red imaginada por los técnicos que por los políticos.

Aunque cabría esperar mayor presencia discursiva del pacífico, su importancia no es tan alta como en el apartado anterior, Guapi desaparece y Tumaco tiene un peso relativamente bajo, lo mismo que Buenaventura en comparación a la importancia que tienen en los discursos técnicos.

Figura 05

Mapa de Redes Imaginadas de Infraestructura



 Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/bvAO2>

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Como resulta evidente a lo largo de las páginas precedentes, la integración imaginada de alguna manera propuesta, deseada, prevista en los documentos analizados giró en torno a dos temas, la construcción de vías de comunicación y la integración con el Pacífico, que fueron casi el 60 % de todas las propuestas hechas. Desde cierta perspectiva, haciendo énfasis en que las propuestas sobre el Pacífico son mayoritariamente de vías, ambos temas podrían verse como uno solo, la construcción de obras de infraestructura que permitan el desarrollo y la integración regional, a través de la posibilidad consolidar vínculos de personas y mercancías, de procesos institucionales y formas de organizar la vida social, y consecuentemente, y no menos importante, alcanzar la integración con el resto del país. Potenciar las relaciones entre los nodos de la región, haciendo énfasis en relaciones económicas, culturales o políticas, tuvo una consideración menor a la hora de pensar cuáles eran los vínculos deseados para construir una red urbana.

Sobre este respecto vale la pena señalar dos cosas. La primera es que efectivamente es indispensable la construcción de ciertas infraestructuras para que una red urbana funcione. Sin las vías, la energía eléctrica o el puerto, entre otras construcciones, las conexiones serían más difíciles, insuficientes o sencillamente podrían no producirse. Es insoslayable disponer de proyectos, y de ejecuciones, que propicien uno de los elementos fundamentales para la conexión entre los nodos, su existencia física. La segunda, es que subyace en el conjunto de las propuestas la idea de que, una vez instalada la infraestructura, una vez que los nodos disponen de algún equipamiento para conectarse, ante la evidencia de la conexión que supone el tendido de carreteras o de la interconexión eléctrica, la red se activará de manera seguida y obviamente producirá las conexiones. Si un nodo dispone de la función, esta inevitablemente se realizará.

Estos dos señalamientos permiten indicar que la planificación y el discurso político se preocupan poco por el funcionamiento efectivo de la red, confían, no sin alguna razón, que los vínculos «brotarán» si las condiciones están dadas. Obviamente sus propuestas no operan en el vacío, son en buena medida resultado de múltiples intereses, incluida la respuesta a demandas locales en algunos casos con varias décadas de formuladas. Pero si esta forma de pensar la red produce resultados en materia de integración, al no pensarse la misma,

la red y la forma en que pueda adquirir la integración, se corre el riesgo de que no opere como se había previsto.

El caso más evidente es el Pacífico colombiano. Nadie parece dudar de la importancia que tiene en materia económica, ambiental o cultural (así estas dos últimas variables hayan aparecido mucho más recientemente que la primera) y por consiguiente la necesidad de integrarlo al resto del país. Sin embargo, el énfasis en la integración, en la urgencia como se la reclama en varias de las propuestas aquí consideradas, olvida algunas cosas relevantes. En primer lugar, el Pacífico ya está integrado al país por circuitos diversos de movilidad de personas, de circulación de mercancías de todo tipo, por la difusión de ideas y de prácticas culturales que viajan entre la costa y el centro y que pueden rastrearse incluso desde antes de la vida republicana del país. La integración que se promueve en las dos décadas estudiadas, apoyada en las infraestructuras ya mencionadas, desconoce en su formulación explícita esas conexiones, y desconoce que lo importante de la red no son solo los nodos, sino esas conexiones. Si pensar la integración en la red es mejorar el puerto, se ha dado un paso significativo adelante, pero si no se piensan las conexiones y vínculos que la mejora del puerto activa, se puede dar un paso atrás. Cuando se pide mejorar solo el muelle para la conexión con el centro del país se puede estar dando un paso atrás en materia de integración, pues el muelle por si solo es incapaz de garantizar la integración. Se requiere pensar qué tipo de vínculos, económicos, sociales y políticos, en los que está inserto el muelle, son los que se requieren para que efectivamente la integración se dé, al menos para cumplir los objetivos que se enuncian en los planes y discursos. Es decir, se requiere pensar que Buenaventura y Tumaco son ciudades tan complejas como cualquier otra, que la intervención sobre ellas supone la red de relaciones que hace posible al muelle y al puerto y no al revés.

Evidentemente demandar mayor integración del Pacífico a la red, es parte de un deseo compartido por la zona andina del país como por los habitantes del litoral y de muchos de quienes habitan en los ríos de las estribaciones de la cordillera occidental (quienes no se mencionaron ni una vez en esta red imaginada). ¿Pero cuánta integración es necesaria? Desde cierta mirada parece que nunca habrá suficiente integración. Es decir, es claro que hacen falta obras de infraestructura relevantes que son indispensables para el desarrollo económico

del país. Pero también es claro que la demanda constante de integración hizo posible un cierto imaginario de carencia constante e inalcanzable de proyectos que de una u otra manera se apoyaron en la imagen del Pacífico eternamente aislado. Esta permanente falta hace posible que se movilicen discursos políticos, pues renta soñar en público una red que redime a los pobladores de la región de sus precarias condiciones, pero también renta económicamente pues los recursos movilizados, de todo tipo, permiten que muchos actores accedan a cuantiosos recursos, atraídos además por esta sensación de que no habrá suficiente integración y que siempre serán necesarios más proyectos. Enfrentar algunos de los graves problemas del Pacífico pasa por considerar su aislamiento, pero la integración está lejos de ser la solución a todas esas carencias. En este caso, la red imaginada fue una red que reforzó la idea de región Pacífica en la cual no hay nada, que hay que llegar y fundarlo todo en cada propuesta de integración, una región en colapso inminente, cuya redención depende de hacer parte del resto del país, al cual pertenece y está integrada desde hace rato.

Pero si el Pacífico parece en la red imaginada ser una zona imposible de integrar, la zona andina atraviesa por una dinámica diferente. El cambio de demandas y de proyectos así lo muestra. De una red dependiente de los logros en materia de vías de comunicación, con énfasis en el eje de la Panamericana y por consiguiente de vías terrestres, de norte a sur, con demandas importantes de interconexión eléctrica y de telecomunicaciones, se pasó a una red preocupada por fortalecer las condiciones de los nodos para hacerlos atractivos. Los puertos secos, las centrales de abastos, los aeropuertos de carga, los centros turísticos, los de convenciones, todos suponen que los nodos deben hacerse visibles a través de una serie de servicios que capitalicen las redes viales ya garantizadas. Esta parte de la red da por sentado que habrá productos, bienes, servicios, personas que nuclear en torno a estos nuevos atractivos y que estos llegarán a ocupar esta oferta. Quizá sea una mejora del refrán de la silla y la bestia, en este caso está listo el caballo para transportarse (en la medida de lo posible), se supone que, si se dispone de la silla, llegará el jinete.

Imaginar la red en la zona andina da entonces por sentado que hay mercados y bienes para abastecerlos, que la tarea es atraer esos mercados a centros especializados en la oferta de bienes y servicios. Detrás de esta imagen de la red, prima la idea de ciudad como un núcleo central, que organiza la vida de una región y que conecta nodos interesados en los intercambios que establece

la ciudad central. Por ejemplo, los planes turísticos enumeran las atracciones y ventajas de ciertas localidades, pero prácticamente ninguno menciona si hay o no un estudio de demanda para ese tipo de servicio. Ninguno avanza más allá de la carretera entre el parque natural y la ciudad más cercana, sin preguntarse si habrá un empresario interesado en movilizar personas hasta allá, que quizá no dispongan de vehículo propio para ir tan lejos. Se percibe entonces, en la red imaginada de esta manera, una fe en la capacidad del mercado de generar y resolver la conexión, si la infraestructura está disponible. Es también una visión que desconoce que en el trayecto entre dos nodos pasan cosas, una red no es la unión entre dos ciudades en medio de la nada, el trayecto es la red, si se quiere, la distancia, el espacio que se recorre define un montón de cosas, lugares de detención a comer, a tanquear, a estirar las piernas y, por consiguiente, a hacer del trayecto un espacio que hace parte de la red.

Pero igualmente hay que reconocer que no es un ejercicio inútil pensar la red centrada en los nodos. Ha funcionado previamente, y es menos desenfocada de lo que podría parecer, pues efectivamente la construcción de una vía o de un centro de bastos expresa una serie de intereses que logran movilizar recursos para no solo hacer la vía, sino para sacarle provecho. La falta de estudios complementarios evidenciaría no la equivocación en la propuesta, sino que es incompleta (quizá por eso debe formularse insistentemente por años) o que, para hacer parte de la red imaginada, el grado de sofisticación pedida no es tan alta.

Aunque traspasar la cordillera occidental fue un desafío visto como salvable, la oriental, quizá más fácil geográficamente en varios puntos, fue más difícil. Evidentemente la promesa económica que puede traer el Pacífico es mucho mayor que la del centro, promesa que aún hoy en día se ve borrosa, pero eso no ha impedido que la unión con el Putumayo y el Huila, quizá las dos más socorridas haya resultado tan infructuosa como con el Pacífico, pero no en este caso porque no haya integración suficiente, ni que haya más restricciones ambientales (que son enormes), sino porque la red no imaginó formas de integración que pasaran de la importancia que tiene la vía por la vía misma. No debe perderse de vista en este contexto que el eje norte sur vincula la región con centros más atractivos, la zona cafetera, Antioquia, y el centro del país por una vía conocida. En síntesis, la red imaginada funciona de la zona andina hacia el occidente y poco al oriente.

Se ha insistido en la importancia de los vínculos como parte sustancial de la red. Con muy pocas excepciones estas redes recogen la dimensión institucional de la red del occidente colombiano. Es una red menos de procesos sociales y más de actores políticos con vocación pública, que se atreven en distintos imaginarios a proyectar como deberían unirse las ciudades del suroccidente. Imaginar una mejor red quizá dependa de darle más voz pública a los procesos y menos a la dimensión institucional.

05

Subregiones a partir de las redes de municipios

José Benito Garzón Montenegro

Universidad Icesi | jbgarzon@icesi.edu.co

José Darío Sáenz

Universidad Icesi | jdsaenz@icesi.edu.co

Como se anuncia en la introducción del libro, este ejercicio de investigación surge de la necesidad de sistematizar y presentar múltiples dinámicas del suroccidente del país desde el seguimiento a vínculos y flujos existentes entre los catorce municipios más relevantes del espacio abordado. El objetivo ha sido evidenciar la singularidad de las distintas redes de ciudades configuradas a lo largo del espacio analizado, para enriquecer las recurrentes discusiones sobre la necesidad de una reorganización de estructuras administrativas y de esquemas de planeación regional en el país.

Los avances de esta investigación han permitido reconocer la existencia de una diversidad de redes de municipios (más que una sola red amplia), que se reafirman o transforman a lo largo del período de estudio. En el camino, los distintos capítulos han llevado al reconocimiento de nodos con distintos grados de relevancia para el contexto regional estudiado, así como con distintos niveles de prevalencia para la configuración de lo que se presenta como subregiones dentro del espacio de interés.

Un ejercicio de reordenamiento territorial no puede descuidar estos hallazgos, menos uno de planeación para el desarrollo regional. Muchos de los vínculos reconocidos por el estudio permiten dar cuenta de una multiplicidad de dinámicas que configuran regiones específicas a lo largo de lo que suele reconocerse como una gran región Pacífico o Suroccidental. Dar cuenta de sus características, potencialidades y necesidades, es el punto de partida de todo intento de planificación para un desarrollo regional.

Luego de la revisión de un importante acervo documental,¹ el análisis inicial para este capítulo llevó a la identificación de cinco subregiones a partir de, cuando menos, cuatro elementos fundamentales. En primer lugar, los actores que participaron de las propuestas e iniciativas del trabajo en red, a los que se caracterizó con el propósito de identificar los vínculos que tenían entre sí y con otros actores de la región. En segundo lugar, las propuestas de integración que se promovieron, teniendo en consideración la dimensión espacial de la integración, factores sobre los cuales se apoya la idea, recursos –políticos,

1. Una de las principales fuentes de información fue el seguimiento de prensa, la que se focalizó durante el periodo estudiado (1988-2010), priorizando los documentos emanados desde la diferentes instituciones y los periódicos de mayor circulación en cada capital departamental, así: el periódico El País para el caso de Cali y la región del suroccidente, el periódico El Liberal en Popayán y El Diario del Sur en Pasto.

económicos o culturales— que se movilizaron, la temporalidad prevista y los nodos involucrados. En tercer lugar, las instituciones involucradas, siguiendo la presencia y el rol de entidades del Estado, del sector privado, de comunidades organizadas, grupos políticos, organizaciones sin ánimo de lucro y del ámbito de la cooperación internacional. En cuarto y último lugar, el papel de las ciudades o centros urbanos en dichas propuestas (la manera cómo son incluidas en las propuestas, las definiciones y caracterizaciones explícitas o no de las mismas, el papel que jugaron en la ejecución de las propuestas de integración).

Dicho análisis llevó a constatar dinámicas subregionales singulares, que responden a «[...] espacios socialmente construidos que reivindican una identidad propia y un derecho a su manejo con cierto grado de autonomía frente al Estado central» (Zambrano, 1995, p. 105). La conjunción de estos resultados con los capítulos que identifican redes urbanas a partir de infraestructuras y las dinámicas de los mercados, reafirmó y consolidó la visión de un conjunto de subregiones a lo largo del espacio de interés.

Siguiendo a Van Young (1991), la regionalidad está determinada por una serie de relaciones sociales configuradas desde el ámbito económico, tanto entre poblaciones cercanas como de ellas con poblaciones distantes (geográfica, social o económicamente), que dan una suerte de homogeneidad interna y ordenan así una territorialidad singular. Y para ello, seguir los mapas de infraestructura comunicante, así como los proyectos que procuran el aumento o fortalecimiento de dicha interconexión (Boix, 2003), resulta un paso analítico clave.

A continuación, se presenta una breve descripción del lugar que distintos municipios llegan a alcanzar dentro del entramado más amplio de redes en el espacio abordado. La identificación de las redes de municipios emerge, en desarrollo de la investigación, como producto de los vínculos, de diferente orden, establecidos entre ellos. Es el tejido de relaciones entre municipios lo que permite indicar la existencia de subregiones vivas insertadas en la gran región estudiada. El capítulo dará lugar al reconocimiento inicial de las cinco subregiones identificadas para, paso seguido, profundizar sobre sus singularidades.

Nodos, vínculos y subregiones

Como ya fue indicado, los resultados descritos en capítulos anteriores permiten el reconocimiento de nexos y nodos con distintos grados de relevancia para el contexto regional, así como con distintos niveles de prevalencia para la configuración de distintas subregiones dentro del territorio mismo. Cali, Buenaventura, Buga, Cartago, Popayán y Pasto se reconocen como nodos sobresalientes dentro de las redes de ciudades presentadas por nuestros distintos capítulos. Pero así también como nodos fundamentales para la reconstrucción de distintas dinámicas territoriales, de distintas subregiones dentro del espacio atendido.

La centralidad de Cali como nodo dentro del entramado social reconstruido es indiscutible en varias de las dimensiones que se abordan. Sin embargo, lo anterior no puede entenderse como una afirmación de centralidad absoluta. Pues, por ejemplo, en términos de flujos económicos, Buga ha sido también un nodo particularmente importante, al procurar la articulación directa entre el norte (del Valle y del país) y el oriente con Buenaventura. Asimismo, Cartago puede identificarse como un nodo articulador de distintas dinámicas económicas y sociales entre el norte del Valle y el sur del Eje Cafetero, que no dependen de conexión alguna con Cali para su desarrollo.

Por otro lado, Pasto y Popayán se constituyen en nodos articuladores de múltiples dinámicas (económicas y sociales) para municipios del sur. Su condición de capitales, la cercanía de Popayán a ejes productivos del norte del Cauca y la de Pasto a Ipiales y los mercados ecuatorianos, sumados a la pobre conexión vial entre el Valle, el Cauca y Nariño, permiten reconocer la importancia de dichas ciudades para la configuración de territorios particulares.

Entretanto, conexiones entre los municipios de Santander de Quilichao con Palmira, y de estos con Tuluá, Buga y municipios circundantes, reafirman también la importancia de ciudades más cercanos a la Sultana del Valle.

Así, la defensa de Cali como ciudad-región queda desvirtuada. Su centralidad, indiscutible, no puede, sin embargo, anteponerse al reconocimiento de múltiples redes ciudades que funcionan en torno a municipios medianos a lo largo del suroccidente abordado. Ya los capítulos anteriores lo han demostrado. Desconocer las dinámicas productivas y políticas de dichos espacios es reconocer la singularidad del Suroccidente. Las subregiones tendrán como ejes de

singular importancia a los municipios aquí mencionados. Su caracterización se ofrece a continuación.

Las subregiones

Las cinco subregiones que presentará este capítulo para el espacio y período abordado son: la *Subregión del Sur del Valle y Norte de Cauca*, la *Subregión del Norte del Valle del Cauca*, la *Subregión del Pacífico Colombiano*, la *Subregión del Sur del Cauca y Norte de Nariño*, y la *Subregión del Sur de Nariño*.

Tres de estas subregiones tienen pie en distintas geografías del Departamento del Valle del Cauca. La *Subregión del Norte del Valle del Cauca* encuentra en Cartago su nodo principal. Articulador de procesos políticos y económicos del área señalada, el municipio constituye un lugar de encuentro regular para la definición y el impulso de proyectos productivos y logísticos que estimulan el intercambio comercial y la prestación de servicios coordinados entre actores de pequeños municipios del norte vallecaucano y el sur del Eje Cafetero (ver capítulo mercados). Fuerte en la producción del café (segundo renglón de la producción agrícola vallecaucana durante buena parte del período), la subregión se caracteriza además por la producción de distintos frutos que son transportados a centrales de abasto del norte del país.

La *Subregión del Sur del Valle y Norte de Cauca* aparece de camino hacia el sur de nuestro mapa como la segunda del espacio en estudio. Potenciada por la Ley Páez, la región evidencia un importante desarrollo industrial durante la segunda mitad de la década de 1990 e inicios de nuestra última década, con asentamientos productivos en el norte del departamento caucano. La red de infraestructura vial de ambos Departamentos ayuda a definirla –y reafirmarla tras sus inversiones– además: facilita al sur del Valle y al norte del Cauca la conexión, mientras que dificulta flujos y consolidación de vínculos durante buena parte del período con el sur, macizo, oriente y –con variaciones a lo largo del período que mejoran la interconexión con Tumaco– el Pacífico caucano (ver, Gamarra Vergara, 2008).

Su histórica producción agrícola, además, permite determinar características –e intereses– comunes entre municipios –y actores– de la región: el Cauca encuentra los más altos niveles de fertilidad hacia el nororiente del departamento

(con niveles altos y moderados tan solo en ese espacio, según datos del IGAC: Gamarra Vergara, 2008). Tanto allí como en el sur del Valle la tierra productiva, caracterizada además por la continuidad de altos niveles de concentración de su propiedad durante el período, ha tenido como principal y mayoritaria destinación la siembra y explotación cañera.

La *Subregión del Sur del Cauca y Norte de Nariño*, y la *Subregión del Sur de Nariño*, se caracterizan a lo largo del período por ser mayoritariamente rurales y de vocación agropecuaria, por contar con una población étnicamente más homogénea (cada cual) que aquella de la subregión anterior, por infraestructuras mucho más limitadas que la de las otras dos subregiones (Viloria de la Hoz, 2008), por recibir junto a la *Subregión del Pacífico* el mayor número de apuestas de alto impacto financiadas desde la cooperación internacional (ver el capítulo sobre redes imaginadas), y por contar –así como todas las demás subregiones identificadas– con municipios no capitales como nodos principales: el Bordo en el primer caso, Ipiales en el segundo.

En términos productivos el norte de Nariño y sur del Cauca se destacan como zona panelera, cafetera y de ganadería (comercial y de reserva forestal y agroforestal hacia el macizo) mayoritariamente. El sur de Nariño, en cambio, como zona especializada en producción lechera (ganadería; procesos de transformación industrial que se concentran en el centro del departamento), en producción agrícola (papa, maíz, trigo, cebada, frijol, arveja siendo importantes allí), y en comercio exterior. Demográficamente, se reconoce mayor presencia de población indígena (con buen número de resguardos) en el sur de Nariño, y mayores niveles de *Necesidades Básicas Insatisfechas* en la subregión del norte que en la del sur. Singular de la *Subregión del Sur del Cauca y Norte de Nariño* es además la presencia de vínculos con centros poblacionales del Huila occidental, como se indicará más adelante.²

2. Y sobre ello cabe una anotación importante: en vista de que el acento del proyecto no estuvo puesto en recabar información sobre municipios distintos a los catorce elegidos a lo largo de los tres Departamentos ya señalados, fue poca la información que fuimos recolectando sobre algunos municipios del norte de Nariño y, ni qué decir, sobre los municipios del Huila que, en el camino, descubrimos que constituían parte de lo que aquí reconocemos como *Subregión del Sur del Cauca y Norte de Nariño*. En ese sentido, más allá de su presencia en la constitución de la red, poco podemos afirmar desde los demás capítulos sobre sus condiciones de centralidad, conectividad y la intensidad de sus vínculos en una o múltiples

Finalmente, la *Subregión del Pacífico Colombiano* evidencia, a través de los diferentes proyectos e iniciativas de desarrollo (en infraestructura logística en especial), la relevancia asignada a los puertos de Tumaco y Buenaventura para acompañar las dinámicas de liberalización económica que desde los noventa los gobiernos nacionales deciden impulsar (ver, en especial, el capítulo sobre infraestructuras).

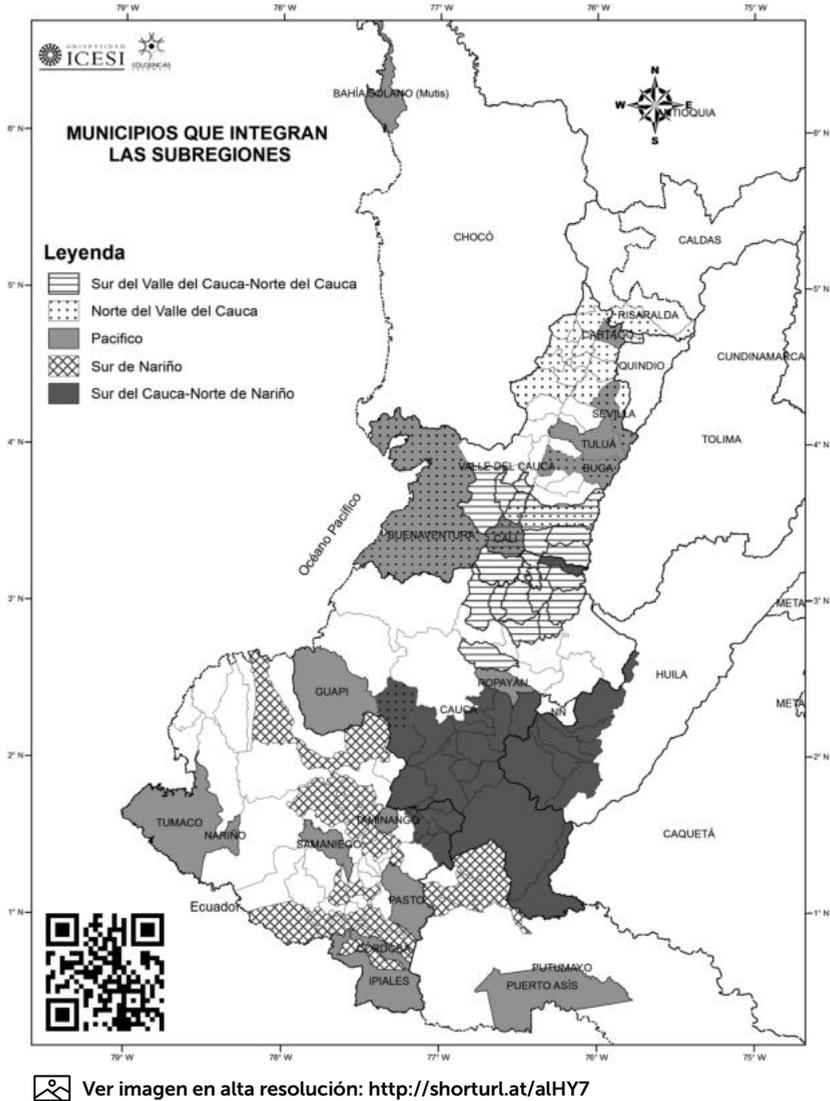
Las características del Pacífico vallecaucano, con Buenaventura a la cabeza de esta revisión, dan muestra de problemáticas compartidas por el Pacífico del sur: altos niveles de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), aumento de la presencia de actores ilegales armados y de significativos niveles de violencia y migración derivados de esta, fuerte dependencia del recurso nacional y de la oferta de recursos y proyectos de cooperación nacional, complejas condiciones geográficas y climáticas, inflación de proyectos e iniciativas de desarrollo e inversión en infraestructura logística que, en su mayoría, configuran una región imaginada antes que efectivamente transformada, bajos niveles de formación de su población y pobríssimos servicios tanto en esta área, como en la de la salud, la vivienda y la recreación.

En ambos casos (Pacífico sur y norte de la subregión), los vínculos más fuertes de cada nodo, como lo evidencia el capítulo de mercados, se presentan con los principales municipios del Departamento del Valle del Cauca (Cali, Buga y Cartago en particular). Políticamente, el vínculo directo (sobre todo en el caso de Buenaventura) con las gobernaciones respectivas y con el gobierno central, es un asunto para destacar. La competitividad, en ambos casos, es el tema primordial, como más adelante lo veremos.

redes. Y, por tal motivo, poco podemos saber sobre su peso dentro de esta subregión. Por ello, tentativamente damos nombre a la subregión apelando apenas al Cauca y Nariño. Queda aquí información por recabar, y así un nombre por repensar.

Figura 01

Mapa de Subregiones constituidas a partir de los vínculos entre municipios



Fuente: Elaboración propia.

Nota: los óvalos indican las subregiones halladas, mientras que los rombos sugieren las conexiones que se establecen entre las subregiones, con otras regiones y/o nodos de importancia.

Subregión del Sur del Valle y Norte del Cauca

Características generales

Aunque es usual considerar como parte de una unidad mayor a los municipios ubicados en el sur del Valle y el norte del Cauca, a lo largo de la investigación solo se encontró evidencia de un esfuerzo sistemático para trabajar en red en los municipios norte-caucanos. Para el caso de los municipios del sur del Valle no hubo evidencia de intentos sistemáticos de organización, con una excepción notable: el renovado intento del alcalde de Cali, Rodrigo Guerrero (1992-1995), de crear el área metropolitana de Cali, siguiendo los pasos de iniciativas municipales anteriores. Intento, por cierto, frustrado y de muy poca repercusión.

A pesar de las evidentes continuidades geográficas e históricas entre el sur del Valle y el norte del Cauca, estos municipios propusieron y desarrollaron pocos vínculos directos en materia de integración política. Y, sin embargo, lazos económicos y sociales de distinta índole pudieron ser apreciados. Vínculos, en algunos casos, que tuvieron a Cali como nodo integrador.

Por lo anterior, durante la presentación de esta subregión el acento en el norte del Cauca será evidente, así como una mayor descripción de las experiencias de transformación del territorio durante los años posteriores a la Ley Páez. Ello se explica por el énfasis puesto en este análisis sobre la transformación más significativa de infraestructuras y los intentos políticos de organización territorial, que resultan de renovadas dinámicas económicas esenciales para dar sentido a la existencia de una cierta territorialidad. Pero, como será advertido, la subregión aquí abordada no nace a partir de los procesos de industrialización posteriores a la legislación mencionada, sino que se resignifica a través de ellos. Por un lado, aglutinará a nuevas poblaciones caucanas y sur-vallecaucanas, y consolidará nuevas formas de vinculación logística entre varias de esas poblaciones con municipios del sur y centro vallecaucano (además de hacerlo con otros del resto del país). Por otro lado, la subregión seguirá siendo, en buena medida, una que se soporta por la presencia de grandes extensiones de producción cañera. Extensiones que abarcan parte importante del norte caucano y del sur vallecaucano a la vez.

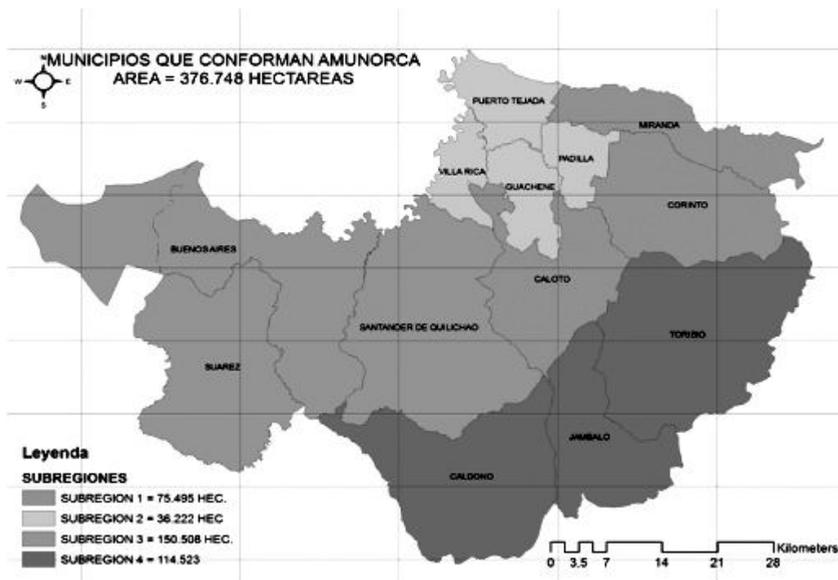
Dicho lo anterior, los municipios del norte del Cauca que forman parte de la subregión aquí mencionada están ubicados en el sur geográfico del valle del

río Cauca y en las estribaciones de las cordilleras occidental y central. Estos municipios son Buenos Aires, Caldoño, Caloto, Corinto, Guachené, Jambaló, Miranda, Padilla, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suárez, Toribío y Villa Rica (ver Figura 2). De estos municipios, Caldoño, Corinto, Jambaló y Toribío son territorios de población predominantemente indígena, y en menor medida Caloto. En los otros predomina la población afrodescendiente.

Santander de Quilichao es el principal centro económico y político del norte del Cauca. Su ubicación estratégica (es la última población al final del valle antes de iniciar el ascenso que conduce a Popayán), así como la existencia de una infraestructura vial desarrollada, hacen que por este municipio cruce la mayor parte de mercancías y productos que se mueve del Valle hacia el sur Colombia y viceversa, con productos y personas que se dirigen no solo al Valle del Cauca, sino que van al Pacífico o al centro del país.

Figura 02

Mapa de Municipios de la Subregión en el norte del Cauca

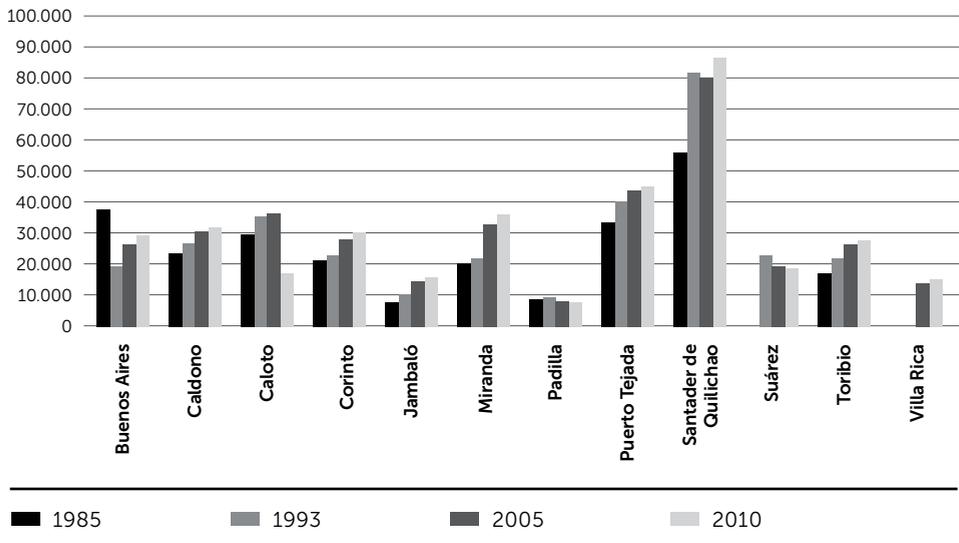


Fuente: Asociación de Municipio del Norte del Cauca, AMUNORCA.

Santander de Quilichao es el municipio con mayor número de habitantes del norte del Cauca durante nuestro período, como se observa en la Figura 3, y tiene históricamente la mayor densidad poblacional, con relación a las otras poblaciones de la subregión. Los otros municipios son bastante menores demográficamente y solo el municipio de Puerto Tejada supera los 40 000 habitantes. Siguen en importancia Miranda y Caldono con poblaciones mayores a los 30 000 habitantes. La Figura 3 muestra además cómo tres municipios presentan disminución en su población: Caloto,³ Padilla y Suárez.

Figura 03

Densidad poblacional - principales municipios de la Subregión



Fuente: Elaboración propia con base en datos DANE del Censo de 2005.

3. No aparece en estos datos Guachené, que se separó de Caloto en el 2006.

Esta centralidad de Santander no solo es reconocida como un hecho que se ha dado durante el período (acrecentada, no obstante, por las transformaciones derivadas de la Ley Páez),⁴ sino que se encuentra definida como una de las metas del municipio. En el PBOT (Plan Básico de Ordenamiento Territorial) de 2002, por ejemplo, se consigna que «será el Centro nodal de la región nortecaucana, líder y autónomo en el manejo de sus recursos naturales, económicos, financieros, sociales y culturales, generador de desarrollo integral, equitativo y sostenible bajo procesos de participación ciudadana e integrado al desarrollo subregional y nacional» (Concejo Municipal de Santander de Quilichao, Acuerdo 022 de 2002, Art. 4).

En términos económicos, durante la primera década estudiada, empezó a producirse un importante asentamiento industrial en la subregión. Como se evidencia en el capítulo sobre mercados, en Santander de Quilichao se concentraron proyectos productivos, industriales en su mayoría (hasta entonces su economía fue esencialmente asociada a la actividad agroindustrial de la caña de azúcar), y se afianzó su posición como lugar de paso de personas y mercancías. De hecho, para el 2005, el 52 % del total de 139 empresas beneficiadas por Ley Páez se encontraba en alguno de los parques industriales ubicados entre Santander de Quilichao y Caloto (Alonso y Lotero, 2008). Esta Ley impulsó en el norte del Cauca un crecimiento significativo en términos del Producto Departamental Bruto (PDB). Un reflejo de esto pueden ser los datos de crecimiento del PIB para el año 2000: mientras el crecimiento de la economía caucana fue de un 8,89 % para tal período, el crecimiento del promedio nacional fue tan solo del 2,9 % (Alonso y Lotero, 2008).

Como se aprecia en la Tabla No.1, en el norte del Cauca también se destacan los municipios de Puerto Tejada, Villa Rica y Caloto/Guachené,⁵ que contaban con una población aproximada de 90 000 personas hacia inicios

4. Sobre este cambio ver capítulos de infraestructura y mercados.

5. El municipio de Guachené se creó en diciembre de 2006, separándose del municipio de Caloto, del cual era corregimiento. Una de las razones de su separación es que contaba con 60 de las 67 empresas creadas en Caloto a raíz de la Ley Páez. Aunque la iniciativa de ser un municipio se inició a finales de los años sesenta, sin duda el concentrar dos terceras partes de la población de Caloto y el ya mencionado número de empresas, incidió en la separación. El País, 11 de septiembre de 2006 y El Tiempo, 18 de octubre de 2006.

Tabla 01

Parques industriales en el norte del Cauca

Parque Industrial	Municipio	No. de empresas	No. de empleados
Parque industrial y comercial del Cauca	Caloto	36	1519
Parque industrial El Paraíso	S. de Quilichao	15	911
Parque industrial Caucalesa	Villa Rica	3	412
Parque industrial Parque sur	Villa Rica	2	115
Parque industrial San Fernando	Miranda	4	98
Parque industrial Trocadero	Puerto Tejada	3	51
Parcelación industrial El Cofre	S. de Quilichao	4	32
Parque industrial siglo XXI	S. de Quilichao	1	13
Parque industrial Prodevica	Villa Rica	1	13
Parque industrial San Nicolás	Caloto	1	6
Parque industrial El Yari	S. de Quilichao	1	6
Parque industrial San Antonio	Miranda	1	2
Fuera de los parques		67	1695
Total, activas		139	4.873

Fuente: Alonso y Lotero, 2006

del 2000, lo que representa alrededor del 20 % de la población del norte del departamento del Cauca.

Además de contar con economías fundadas en la presencia de la explotación agroindustrial de la caña, estos municipios resultaron favorecidos por la Ley Páez y los arreglos alcanzados por las empresas de la zona, una vez culminados los beneficios de dicha Ley. A esto se sumaría, en poco tiempo, la presencia de

cinco zonas francas más (una permanente y cuatro permanentes especiales), presentes en Villa Rica, Guachené, Santander de Quilichao y Puerto Tejada, con resultados similares.⁶

En la Figura 4, se puede notar un cambio importante respecto a la localización de las grandes empresas en la región: terminando el milenio se concentrarían en municipios como Caloto y Santander, mientras que al cierre del período Guachené empieza a adquirir un rol protagónico al concentrar una ZFP (Zona Franca Permanente) y dos ZFPE (Zona Franca Permanente Especial) como la de Propal y Agroindustriales del Cauca. Estos enclaves productivos, sumados con Colombina del Cauca (ubicada en Santander de Quilichao), contribuyen, según la ANDI, con el 54 % del producto interno bruto del Departamento (El País, octubre 5 de 2010).⁷

Los cambios mencionados, sin embargo, no deben dejar de lado la relevancia para la región de las grandes extensiones de tierra asignadas a la cañicultura, como lo muestran las. La agricultura, que tuvo un papel preponderante durante los ochenta y noventa, siguió jugando un papel fundamental para los caucanos, no obstante, el despegue de la producción industrial en la subregión durante toda la segunda parte del período estudiado.⁸

En lo que a interconexión vial respecta, cabe decirse que la subregión del norte del Cauca ha ocupado un lugar relevante en la red del departamento del Cauca, que cubre 10 523 Km aproximadamente, pues concentra un 18,5 % del total del departamento. La Tabla No.2 da cuenta del estado de las vías y la distribución de las mismas en las áreas rural y urbana.

Los municipios con mayor deterioro de las vías en áreas rurales son las que están ubicadas en los municipios de Caldoño, Corinto, Miranda, Buenos Aires, Suárez, Santander de Quilichao y Jámalo, según el Ministerio de Transporte, la

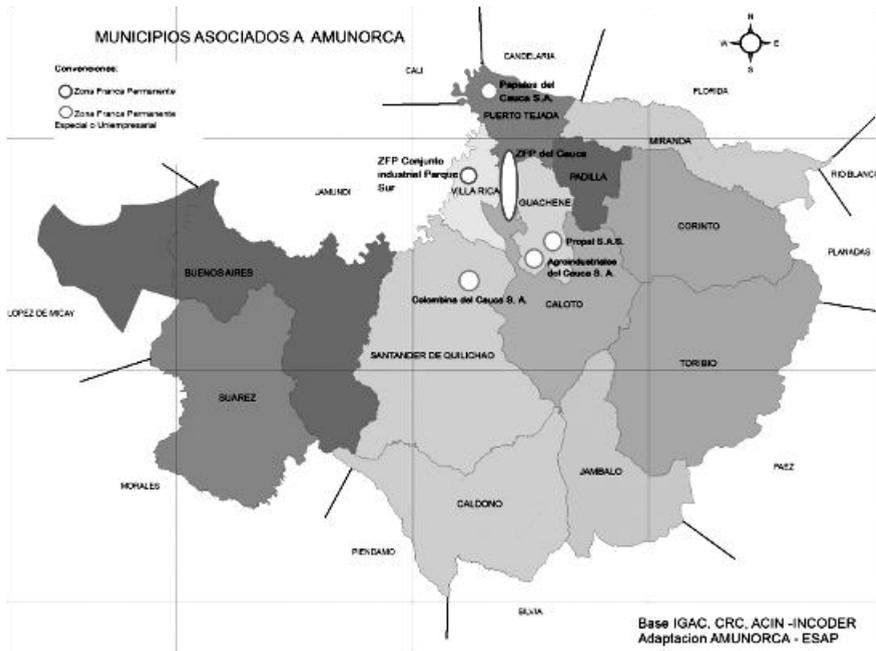
6. Para más detalles, ver capítulo sobre mercados.

7. Como se habrá notado ya, y como capítulos anteriores lo describen, el norte del Cauca presenta un gran contraste según la localidad en relación con las actividades agrícolas e industriales reseñadas. De un lado, las localidades mencionadas cuentan con altos niveles de transformación tecnológica y rendimientos crecientes, mientras que en otros municipios persisten prácticas tradicionales de cultivo y explotación de recursos.

8. Un punto central para resaltar en este contexto es que tales procesos de modernización productiva no contribuyeron significativamente a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, pues para 2010 el 60 % de su población estaba por debajo de la línea de pobreza.

Figura 04

Mapa de Zonas Francas en el norte del Cauca



Fuente: Asociación de Municipio del Norte del Cauca, AMUNORCA.

Gobernación del Cauca y el Departamento Nacional de Planeación. Entretanto, la conexión vial más desarrollada puede ubicarse, a lo largo del período, entre los principales nodos productivos ya mencionados, con los nodos principales del resto del Valle y del centro del país.

La densidad de las comunicaciones terrestres expresa lo significativo de estos vínculos. Vínculos que, como la Tabla 3 demuestra, van más allá del intercambio de bienes producidos. La mayor parte de esta dinámica de transporte obedece a movilización con propósitos laborales y educativos. La Tabla en mención

Tabla 02

Cobertura vial del norte del Cauca hacia 2010

Sistema Vial. Carreteras	Carreteras pavimentadas	Carreteras sin pavimentar en buen estado	Carreteras en mal estado
1. 952,34 Kilómetros, de los cuales 1. 015 Km son rural.	16 %	34 %	50 %

Fuente: Diagnóstico de AMUNORCA en perspectiva de la dinámica institucional del territorio nortecaucano ESAP. 2014.

muestra la frecuencia diaria de buses que salían al final del lapso estudiado desde la terminal de transportes de Cali con destino a los municipios de la subregión del Norte del Cauca, donde Corinto y Santander son quienes gozan de las mayores frecuencias de rutas. Diariamente se encuentran, para el cierre del período, alrededor de 1 538 rutas de servicio público que hacen el circuito entre Cali y el norte del Cauca.

En sentido contrario, desde el centro y sur hacia el norte del Cauca y Cali, aunque no hay datos precisos, Santander de Quilichao se constituye como nodo central en tanto que es un paso obligado hacia el cierre del período (es necesario pasar por esta ciudad para llegar a Caloto, Corinto, Miranda, Villa Rica, Puerto Tejada y Padilla si se viene del sur). Las vías nacionales pavimentadas, en el lapso estudiado, conectan en el norte a Miranda, Corinto y Caloto con el «cruce industrial» que conduce al Departamento del Valle del Cauca. Situación que no sucede con los municipios de Buenos Aires y Suárez, que se encuentran desvinculados de los demás nodos de la región, exceptuando a Santander de Quilichao, a través de él se conectan con el sur del Valle, especialmente Jamundí y Cali.

La Tabla 3, que devela flujos a través de rutas de transporte, empieza a dar cuenta ya no solo de característica productivas generales para el espacio en cuestión, sino de vínculos entre municipios, que conjuntamente permiten hablar de la existencia de una región.

Tabla 03

Número de rutas de transporte de pasajeros de Cali al norte del Cauca a 2010

Municipio	No. de rutas
Corinto	363
Santander de Quilichao	349
Miranda	302
Puerto Tejada	276
Villa Rica	170
Padilla	40
Suárez	27
Buenos Aires	10
Toribío	1
Total	1.538

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de Terminal de Transportes de Cali para el 2010.

Un último punto, que no se desarrolló en esta investigación, pues no hacía parte de su objeto, pero que es clave señalar para entender los cambios en el norte del Cauca a final del periodo estudiado, son las diferentes formas de minería presentes, con mucha fuerza desde 2007, en los municipios mencionados. De muy diferentes modos, informales, legales y abiertamente ilegales, el sector minero de la región se ha desarrollado rápidamente. Es un sector de crecimiento económico que en su conjunto tiene diversos retos, que varían de acuerdo a la localidad, a la comunidad, y a la empresa, pero que pueden resumirse en la necesidad urgente de tecnificación, ser ambientalmente sostenibles y reconocer las complejidades de un territorio en donde habitan etnias indígenas, afro y campesinos, involucrados de muy diversa manera en las diferentes modalidades de minería, con derechos validados social y legalmente para los procesos

de intervención territorial y sobre todo para los procesos de formalización. Su impacto no era claro hacia 2010, en términos de mediciones económicas, sociales o ambientales precisas, pero sin duda la movilización de recursos, su inserción en medio de una zona compleja, con disputas interétnicas y políticas, hicieron de este tema uno de los más sensibles y difíciles de abordar en la región, con un impacto negativo en la vida de las comunidades, aumentando los índices de violencia y de conflictos colectivos (Ng'weno, 2007; Caicedo Fernández –revista de antropología colombiana–, 2017).

Hechos vinculantes

Luego de la presentación anterior, lo primero que debe recordarse de la subregión es que la densidad de sus vínculos pasa por el acompañamiento que a la transformación de su matriz productiva hizo el fortalecimiento de su infraestructura, en especial en materia de vías terrestres. Si es cierto, como hemos seguido de Boix (2003), que las redes económicas se sustentan en la infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones que posibilitan el intercambio de flujos, y continuamos trabajando bajo el supuesto de que «la regionalidad está determinada por las relaciones sociales en el ámbito económico» (Van Young, 1991, p. 101), entonces hacer seguimiento a las infraestructuras presentes se constituye en un buen camino para empezar a inferir la existencia de una región.

Por supuesto, esto no sería suficiente, razón por la cual es necesario reconocer la diversidad de relaciones y vínculos diversos en la subregión. Para el caso de la presente subregión sugerida, se hizo evidente cómo las asociaciones de municipios y de grupos étnicos se posicionaron como actores relevantes de la subregión. Los intentos asociativos de los municipios trajeron algunas ventajas durante el período, pero los procesos distaron de ser fluidos. Tensiones entre organizaciones municipales y étnicas en torno a reivindicaciones ancestrales o visiones del desarrollo, dieron cuenta de distancias profundas entre diversos sectores poblacionales (ya no solo entre sectores populares y los actores del capital). Estos intentos de asociatividad, así como las tensiones existentes, contribuyeron a fortalecer la idea de subregión: las apuestas conjuntas, así como las tensiones halladas, dan cuenta de preocupaciones divergentes sobre un mismo espacio geográfico, sobre un territorio, sobre una región.

La infraestructura como punto de partida

La tupida red de vías en la zona plana y en alguna parte de las estribaciones cordilleranas del norte del Cauca se incrementó significativamente en este período, generando una movilidad poblacional entre municipios, y por supuesto agilizando la conexión con Cali. El eje para todo el período siguió siendo la Troncal de Occidente, en torno a la cual se articularon las demás vías. La transformación de la Troncal movilizó la mayor parte de los recursos disponibles para inversión en vías. En el lapso estudiado, sin embargo, un par de iniciativas proporcionaron elementos físicos y políticos para mejorar la conexión entre los municipios del norte del Cauca.⁹

El primer documento que evidencia lo anterior es un informe titulado *Cauca Plan Vial y Transporte* de 1989. En este se reitera que el norte del Departamento se destaca como un subsistema moderno de la agricultura Cauca, y en el que se hayan cultivos tecnificados y de buen nivel empresarial. Es una zona de diversidad: caña de azúcar, oleaginoso de ciclo corto, de ganadería semi-tecnificada, algunas industrias y agroindustrias. En dicho informe se indica que este subsistema tiene como centro de operaciones al municipio de Santander de Quilichao y pone de presente las obras y proyectos que debe ejecutar el Departamento para que esta zona mejore su conectividad.

Al año siguiente, en el marco de este plan, se priorizó una obra para el mejoramiento de la infraestructura vial, la glorieta del «Crucero», sitio en que confluye la carretera Candelaria-Puerto Tejada, la cual se pensaba especialmente para el transporte de carga (El País, 3 mayo 1990). Esta obra se inscribiría en el desarrollo de cuatro grandes anillos viales previstos en el Plan mencionado, que mejorarían la comunicación terrestre del Departamento. Los anillos pretendían integrar el norte entre sí (Anillo No. 3) y al norte con el centro del Departamento (Anillo No. 4). Las obras se iniciaron a finales de los años noventa, con la intención de que estos anillos modificaran el estado de cerca de 90 Km de vías en el norte. Estas intervenciones se pensaron complementar tal como lo

9. Distintos planes de desarrollo, en particular los departamentales, del Valle del Cauca y de algunos municipios, incluyen propuestas de construcciones viales señalando la importancia de las conexiones con el norte del Cauca, pero estas menciones rara vez, con la excepción de los planes de desarrollo departamentales, son menciones que permiten crear un contexto o justificar algunas inversiones, sin que sea evidente que efectivamente se emprenderán acciones o se destinarán recursos en ese sentido.

indicaba un estudio de la Universidad de Cauca, en el que se recomendaban intervenciones similares en el tramo de la Troncal de Occidente que une a Santander de Quilichao con Popayán. Estas obras ampliaron conexiones y coberturas, aunque falta evidencia que confirme el cumplimiento total del plan.

Pero el verdadero impulso a la integración subregional mediante la infraestructura terrestre fue, como ya lo mencionamos, el resultado de las inversiones con motivo de la Ley Páez. Estas se revisan en el capítulo sobre infraestructuras, con especial acento sobre lo que significaron para el suroccidente del país en general, pero en concreto en la subregión hubo dos intervenciones importantes, de naturaleza diferente, en materia de vías. La primera, anunciada el 3 de marzo de 1998 por el gerente de INVÍAS Cauca, Jesús Ancizar Calvo Castro, fue el plan de inversión del gobierno nacional mediante concesión, que beneficiaría las carreteras del norte del Cauca integradas al eje central. Según dicho funcionario,

[...] las obras que se piensan adelantar con este proyecto, es la construcción de la variante Santander de Quilichao-Villarica, obra que ayudará al desarrollo del norte del Cauca. (...) Las obras que se adelantarán en el Valle del Cauca serán las siguientes: Santander de Quilichao-Palmira-Ye de Villarica-Jamundí; Ye de Villarica-Candelaria-Palmira (El Liberal, 3 de marzo de 1998).

Estas y otras vías se construirían en la década siguiente, impulsadas por los desarrollos de las zonas francas, privilegiando los municipios ya mencionados, pero sobre todo las vías que de estos conducen a Cali por la Troncal de Occidente. Dicha inversión fue de enorme valor para la subregión por la mejora en los circuitos viales existentes. Se facilitó la movilidad y nuevas formas de integración, todo en menos tiempo.¹⁰

Una segunda iniciativa, en la misma dirección de la conexión vial, se conoció un año y medio después de la primera, en diciembre de 1999. En ese momento, el Ministerio de Transporte, Ferrovías y Unicauca, anunciaron el diseño del proyecto denominado «Anillo Férreo Ley del Páez», cuya finalidad era «integrar la infraestructura industrial dentro de los Departamentos del Cauca y Valle

10. Por estas fechas se estudió la posibilidad de ampliar la Troncal de Occidente para que fuese doble calzada entre Santander y Popayán (Gobernación del Valle del Cauca, 2000), esta obra se incluyó en un documento CONPES en 2007, pero al finalizar el periodo trabajado aún estaba pendiente de iniciar su construcción.

del Cauca, mediante la rehabilitación y construcción del corredor férreo» (El Liberal, 9 de diciembre de 1999). Esta intención, promovida desde Popayán, hizo parte de las alternativas estudiadas para mejorar la movilidad, sobre todo de mercancías, entre el Cauca, el Pacífico y el sur del Valle del Cauca. La posibilidad de reactivar el ferrocarril tuvo más intenciones que realidades y no fue propiamente un proyecto que surgiera o contara con el apoyo de los actores centrales de la subregión. Sin embargo, su discusión puso siempre de presente en el discurso público la idea de una subregión del norte del Cauca, integrada por su importancia para el Suroccidente colombiano.

La idea de la reactivación del ferrocarril sigue rondando las pretensiones para el Cauca en materia de vías de comunicación. El Plan Departamental de Desarrollo del Cauca 2008-2011, además de promover las dinámicas productivas de la subregión, insistió en la conectividad férrea. La consolidación del proyecto de dicha red del norte del Cauca tendría para el Departamento el objeto de «potenciar el aparato productivo mediante el fortalecimiento de la infraestructura vial férrea, orientado a mejorar el servicio del transporte de carga en la zona industrial de la zona norte del Departamento, dinamizando la acción de las zonas francas del Pacífico, y la zona franca Palmaseca» (p.p 73). Para ello se argumentó que era «necesario con el propósito de cubrir las necesidades básicas del área industrial de la zona Páez y zonas francas en el transporte de carga a través de la utilización del modo férreo como medio de mejoramiento y competitividad de la región, reduciendo costos de fletes y brindando mayor seguridad» (p.p 73). La idea fue generar las condiciones para el tren percibido como un transporte más confiable y económico que las actuales tractomulas. Esto, en evidente respuesta a la insatisfacción de industriales asentados en la zona, por los costos logísticos de movilización de mercancías hacia el puerto de Buenaventura y el centro del país. Es claro en esta propuesta de línea férrea la idea de ubicar a Santander como centro logístico para la industria de la subregión, alternativa a Cali; una suerte de Ciudad-Región para el norte del Cauca, que permitiera no solo acercarse al interior del país y a Buenaventura, sino atraer nuevos procesos de acumulación capitalista (por la vía de la producción industrial, por la vía del desarrollo de servicios logísticos y comerciales).

Aunque solo la primera de las dos iniciativas funcionó, en términos de infraestructuras integradas, ambas ayudaron a potenciar la idea de una subregión importante y con características propias. Aunque desiguales, en función de su

mayor o menor cercanía con las zonas industriales promovidas por la Ley Páez o las zonas de mayor explotación agroindustrial, la mejora y ampliación de las vías fue sin duda el puntal de una mayor integración y movilización de bienes y personas entre municipios de esta subregión.

Asociaciones de municipios, Consejos y organización comunitarias

Otra dimensión significativa por considerar en el norte del Cauca, para pensar una red subregional, son las formas de asociación que se presentaron entre diferentes actores institucionales y comunidades. Algunas de ellas son anteriores al periodo estudiado, otras surgieron al final del siglo y otras, con nombres distintos, dan continuidad a procesos organizativos previos con intensidades distintas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Siguiendo las consideraciones ya anotadas, una visión de la subregión que no considere estos procesos organizativos sería limitada.

Las pretensiones de integración, en la subregión, estuvieron ligadas a las iniciativas que hicieron posibles los cambios institucionales de descentralización de finales de los ochenta e inicios de los noventa. Es así como en mayo de 1990 se anunciaba el interés de conformar una asociación de municipios del sur del Valle y el norte del Cauca, con el propósito de «adelantar soluciones conjuntas a problemas comunes». A pocos meses de haber tomado posesión los alcaldes de ese entonces ya se habían hecho tres reuniones para tal efecto. Una iniciativa priorizada en dichas reuniones fue la de «hacer del río Cauca una fuente segura para el abastecimiento de agua, recuperarlo como medio de transporte y convertirlo en atractivo turístico» (El País, 3 mayo 1990). Esto buscaba establecer vínculos en materia de comunicación, turismo y abastecimiento del servicio de agua para la población. Se buscaba que la propuesta de una Asociación de Municipios del Sur del Valle y del Norte del Cauca estuviera conformada, cuando menos, por los municipios caucanos de Caloto, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Buenos Aires, Cajibío, Corinto, Caldoño, Padilla y Toribío, mientras que del lado del Valle estarían Jamundí, Florida, Candelaria, Yumbo, Pradera, Vijes, Dagua y la Cumbre.

Llama la atención que los municipios que la constituirían circundaran a Cali sin vincular a esta ciudad en la iniciativa de integración. Malaquías Benítez, subdirector de Planeación Departamental del Valle, indicó que «el desarrollo

de los municipios del norte del Cauca es de gran beneficio para el Valle, pues contribuye a frenar la migración hacia Cali y otras poblaciones de este Departamento» (El País, 3 mayo 1990).

La iniciativa de integrar el sur del Valle con el norte del Cauca, al menos en ese momento, desapareció pronto y sin mayores logros. Los alcaldes de ese entonces terminaron sus periodos en 1992 sin ningún alcance. A mediados del mes de agosto de 1993, con nuevas administraciones municipales, la iniciativa de integración subregional se circunscribía, fundamentalmente, a los municipios del Cauca. En ese año se realizaron cuatro foros de alcaldes y concejales del norte del Cauca, sin presencia de sus homólogos del Valle. En dichos encuentros se insistió en «que se quiere unificar y consolidar el norte del Cauca, para lograr mejores y mayores beneficios a nuestros municipios», como lo afirmó el alcalde de Suárez, Luis Fernando Colorado Aponzá (El País, 13 de agosto de 1993). En ese momento se habló de una asociación que se llamaría ASONORCA, cuya bandera principal fue la lucha contra el centralismo político. Sin mayores logros, salvo el de propiciar las reuniones entre mandatarios y funcionarios locales, si se consideran sus aspiraciones iniciales de autonomía para la planificación. Habría que esperar bastante tiempo para que estas iniciativas de integración dieran frutos. Fue hasta los primeros días de marzo de 2001, casi una década después, cuando se dio la creación de la Asociación de Municipios del Norte del Cauca AMUNORCA, como entidad federada de los municipios del norte del departamento del Cauca. En palabras de Ary Aragón, alcalde de Villarica de aquel entonces, «los alcaldes del norte hemos realizado un trabajo individual y eso nos ha llevado a la conclusión de que tenemos que trabajar unidos. Queremos acabar con las políticas centralistas implementadas en el Cauca que han generado abandono institucional y atraso en la región» (El Liberal, 6 de marzo de 2001).

a) AMUNORCA

Es una asociación liderada por los alcaldes o alcaldesas de los municipios de Santander de Quilichao, Buenos Aires, Suárez, Toribío, Jambaló, Caloto, Caldono, Miranda, Corinto, Puerto Tejada, Villarrica, Padilla, y recientemente, Guachené, que tiene por función la coordinación entre diferentes actores sociales y gremios que hacen presencia en el territorio. Su objetivo es elaborar planes, programas o proyectos de manera concertada que promuevan el desa-

rollo económico y social de todos los municipios asociados. Para cumplir su labor de facilitadora del desarrollo sostenible, AMUNORCA ha promovido la participación democrática en todos sus procesos y ha tratado de incluir agremiaciones, organizaciones de reivindicación afro e indígena, entes gubernamentales, ONG internacionales, centros de investigación e instituciones educativas. Esta pretensión incluyente la ha llevado a respaldar y promover los derechos humanos y la inclusión racial.

Mediante un trabajo de concertación y reuniones periódicas, AMUNORCA delimitó sus ejes de trabajo de la siguiente manera:¹¹

- Elaborar un Plan de Desarrollo Regional.
- Reconocer y promover la Interculturalidad.
- Elaborar un Plan para el Manejo Integral de los Residuos Sólidos.
- Fortalecer lo Técnico Administrativo de los Acueductos locales rurales.¹²
- Defender la Seguridad Alimentaria.
- Crear un Centro Provincial de Gestión Agroempresarial.
- Fortalecer los Municipios en Finanzas y Rentas Municipales.
- Mejorar la Infraestructura Vial.

Para desarrollar estos ejes, se produjo la Agenda Regional Nortecaucana para el Desarrollo Social Sostenible (ARNDSS, 2006). Esta agenda debería ser la guía operativa para el aprovechamiento de ayudas provenientes de la cooperación internacional y de las iniciativas de las distintas agremiaciones y organizaciones vinculadas, así como las del gobierno nacional. La ARNDSS propuso trabajar en seis frentes o acumulados, como esta los nombra:

- Acumulado de gobernabilidad.
- Acumulado social.
- Acumulado económico productivo.

11. Cfr. Agenda Regional Nortecaucana para el Desarrollo Social Sostenible ARNDSS 2005-2014.

12. Este es quizá el eje, entre los aquí listados, al cual se le dio un énfasis fuerte en el lapso estudiado.

- Acumulado ambiental. Acumulado cultural.
- Acumulado de conectividad.

Además de la agenda y de los ejes, la asociación definió un Plan de Direccionamiento Estratégico.¹³ Este permite identificar los siguientes lineamientos que justifican políticamente la necesidad de la integración subregional:

1. Competitividad de cara al comercio exterior.
2. Suplir la debilidad institucional y presupuestal de los municipios.¹⁴

Las reuniones, pronunciamientos y encuentros desarrollados a lo largo de la década pasada fueron construyendo un perfil importante de la organización, definido por su actividad, aunque con los logros materiales restringidos. Sin embargo, esta permanente movilidad permitió procesos de integración inéditos en la zona y formas de acción institucional colectiva de la misma índole. Desde el punto de vista institucional, los documentos ya reseñados fortalecieron la idea de subregión y la convirtieron en un actor clave en la zona.

AMUNORCA, además, tiene un discurso político que justifica la asociatividad de los municipios. Este se sustenta en la necesidad de coordinación para lograr la planeación y ejecución de proyectos comunes, con impacto más allá de las fronteras de los municipios que componen la región. Por ejemplo, el mejoramiento de la malla vial, la protección de las zonas ambientalmente estratégicas y los yacimientos de agua, el mejoramiento o instalación de sistemas de alcantarillado o agua potable, entre otros. La ARNDSS lleva a inferir que de forma preponderante es el componente económico y de competitividad el que justifica la integración subregional, a partir de áreas estratégicas como los llamados agro-consorcios, las actividades que promueven la horto-fruti-cultura, las acciones referidas a las actividades mineras, una posición con relación al conglomerado industrial formado a partir de la Ley Páez, y en menor medida

13. Plan de Direccionamiento Estratégico. Disponible en el siguiente enlace: https://drive.google.com/folderview?id=0B7qBcG7mHz2oUFN2NIBNY0dYalE&usp=sharing_eid&invite=CJXkkeG

14. Cfr. Plan de Direccionamiento Estratégico, p. 11.

la promoción de actividades que pesaban bastante poco en esa época, las artesanía y el turismo.¹⁵

En este discurso político, otro argumento que justifica la asociación es el que señala que a través de esta se pueden jalonar proyectos económicos de impacto regional, mediante el aporte directo de los municipios que hacen parte de la región o de la coparticipación del gobierno departamental y nacional. Estos procesos de gestión para atraer o concentrar recursos económicos, no solo persiguen dinamizar el aparato productivo local y subregional, al hacerlo más competitivo para su comercialización en otras zonas o incluso su exportación, sino que buscan mejoras en la generación de ingresos para los fiscos municipales. Este aumento en las expectativas económicas tiene una contraparte preocupante, al menos en la década pasada, estos proyectos no incluyen componentes sociales claramente delimitados, y se refieren en términos muy genéricos al bienestar social. Pareciera que este se entiende naturalmente derivado de la promoción económica del norte del Cauca, lo cual como se ha verificado en muchas otras zonas del país no ocurre de forma automática y mucho menos equitativa.

En síntesis, estos planes son una pieza clave en la integración de la subregión, en la construcción de formas de acción conjuntas y en el aumento de referentes identitarios discursivos, sobre el territorio, su economía y su gente, que contribuyen a delimitar lo que sería la subregión norte caucana.

b) CRIC Y ACIN

Al lado de la organización municipal AMUNORCA, hay otras de fuerte impacto en la dinámica de la subregión. Entre estas, tienen un peso importante por su tradición e impacto las organizaciones indígenas, que, aunque congregan poblaciones indígenas exclusivamente, no solo han contribuido a la definición de las especificidades subregionales, sino que a través de su acción han fortalecido vínculos entre territorios indígenas y no indígenas de muy diversa índole. Para el caso de la subregión del norte del Cauca, tienen un peso particular dos organizaciones, el CRIC y la ACIN.

El nacimiento del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en el año de 1971 tuvo lugar en Toribío, municipio poblado casi en su totalidad por indígenas. Este Consejo respondía a la necesidad, por parte de la población

15. Cfr. Agenda Interna Regional Amunorca 2005-2015.

indígena, no solo de ese municipio sino de todo el Cauca, de hacer conocer y respetar sus derechos como pueblo. Esta organización elaboró lo que ellos denominan una «plataforma de lucha» que definía objetivos como: recuperar las tierras de los resguardos, ampliar los resguardos, fortalecer los cabildos indígenas, no pagar terraje, hacer conocer las leyes sobre indígenas y exigir su justa aplicación, defender la historia, la lengua y las costumbres indígenas, entre otras. Más adelante, cuando entró en vigencia el Decreto 1088 de 1990, mediante el cual se establecían las condiciones para crear asociaciones de este tipo, se conformó, en 1994, la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), cuyo principal propósito fue generar integración entre los cabildos con mayores posibilidades de gestión que las que tradicionalmente había tenido el CRIC.¹⁶ Como es determinante en las organizaciones indígenas, el territorio ha sido un tema que hasta el presente han defendido las dos organizaciones y es uno de los puntos sobre los cuales han definido una visión distinta de subregión.

En 1995 la conocida Ley Páez, con pretensión de generar desarrollo en la región del Norte del Cauca, ofreció cierta cantidad de empleos a las comunidades indígenas, ya que algunas de las empresas, que aprovechaban los beneficios que esa Ley definía, se asentaron en predios que por largos años habían sido trabajados por indígenas, que tenían además un valor ancestral muy importante y fuertemente afianzado. La agricultura sin duda ha sido la base económica de la comunidad indígena, estos trabajos han ido siempre de la mano con su cosmogonía, convirtiéndose en uno de los rasgos culturales más significativos en las comunidades. Estas prácticas se caracterizan por el respeto a la naturaleza, una valoración de la tierra distinta de la que se llama occidental, que se resume en la denominación de la pacha mama.

Frente a esta oferta laboral, las declaraciones y posturas de la ACIN y del CRIC, de la cual es representativa la de Andrés Betancur Conda, del resguardo indígena de Jambaló, son bastante evidentes, no solo desde la concepción diferente de la relación con el trabajo, sino desde la postura política frente a la actividad económica, Betancur dijo: «no queremos ser pajones de los empre-

16. Es importante reconocer que estas organizaciones surgen en contextos sociales y políticos diferentes, no solo por las condiciones del país, sino en las mismas comunidades, ahora con demandas y trayectorias diferentes.

sarios, lo que buscamos es tierra y facilidades para cultivarla»¹⁷ a lo que agregó, «... nuestra forma de ver la vida y el desarrollo es diferente a la que tienen los empresarios» (El Tiempo, 1 de diciembre de 1998). Estas declaraciones mostraban claramente la inconformidad y por qué en la reunión de los 12 cabildos indígenas en Huellas (Caloto), convocada para discutir la propuesta, las organizaciones indígenas acordaron rechazar esa oferta laboral.

Esta situación de rechazo ha sido la norma general de la relación entre las empresas y la comunidad indígena y sus organizaciones. Los procesos asociativos de los grupos indígenas, frente a estas propuestas y a otros retos, derivados de las presiones externas, de las dinámicas comunitarias han llevado a que se incrementen los vínculos entre organizaciones, así la ACIN se organizó para la prestación de ciertos servicios, la constitución de una EPS, de formas asociativas productivas diversas que han dado como resultado relaciones más estrechas y complejas entre los cabildos, y entre estos y las comunidades mestizas y negras. Hay dificultades de todo orden, tanto internas como externas, pero el punto central aquí es que por la vía de estas formas organizativas se han definido particularidades subregionales, que permiten definir y hablar de una subregión distinta a otras del occidente colombiano.

Desde la otra orilla, el problema principal que el gobierno y los empresarios percibían en el norte del Cauca era el alto déficit de especialización y de educación en el área de capacitación, problemática corroborada por estudios del SENA, lo que era visto como el principal obstáculo para la vinculación laboral de estas comunidades. En especial, porque las empresas que se asentaron utilizarían en muchos casos tecnología de punta. Aunque de parte del Estado se buscaron soluciones para esta problemática, las instituciones encargadas de asumir esta tarea no tenían conocimiento de la postura de los pueblos indígenas o desconocían la forma de establecer una interlocución adecuada, es por esto

17. Para el año 2015 la lucha por el territorio persiste, en el mes de febrero de ese año, los predios donde se encuentran los cultivos de los ingenios Manuelita y Mayagüez, fueron ocupados por más de ocho mil indígenas de 20 cabildos que le exigían al Gobierno cumplir los acuerdos de la entrega de tierras como reparación por la masacre del Nilo, ocurrida en 1991. Las comunidades indígenas además le solicitaron al gobierno 20 mil hectáreas para los nativos del norte del Departamento y 6 500 hectáreas para el cabildo indígena de Corinto, incluyendo los predios donde se asientan las empresas cañeras en ese municipio. El CRIC no ha estado involucrado directamente en la movilización, pero ha respetado y apoyado la decisión de la comunidad.

que no contemplaron la posibilidad de que los indígenas pudieran rechazar las ofertas laborales señaladas, y durante la década pasada no se desarrollaron alternativas que pudieran acortar la diferencia de criterios. En años recientes, ya por fuera del periodo examinado, esta situación tiende a modificarse.

c) Breve nota sobre ACONC

Otro actor étnico fuerte en la región son las comunidades afrodescendientes, presentes sobre todo en la zona plana y mayores en número que la población indígena. En la zona existen desde inicios de los años ochenta, al menos, iniciativas que buscan activar procesos de organización comunitaria que integren a los municipios de la zona plana principalmente. Este proceso de organización se vio impulsado por las discusiones del Artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991 y por otras iniciativas que hicieron parte del proceso de comunidades negras, como se les llamó inicialmente. Entre finales de la década del noventa y el 2010, en la medida en que se fue definiendo el proceso de titulación colectiva y algunas comunidades del Cauca defendieron la propiedad de sus territorios como propiedades ancestrales, los procesos organizativos fueron definiéndose en torno a la creación de la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC). Para el 2010 había constituidos 32 Consejos Comunitarios de los diez municipios que hacen parte de AMUNORCA, (Padilla, Caloto, Santander, Corinto, Suarez, Buenos Aires, Miranda, Puerto Tejada, Guachené y Villa Rica), en la práctica las organizaciones han actuado con cierta independencia, en un escenario no libre de tensiones, pero con más acuerdos que diferencias (VVAA, 2013).¹⁸

El papel de las instituciones

a) Condiciones para la productividad

Junto con las iniciativas ya descritas, algunas otras de origen institucional también fueron claves para definir los municipios del norte del Cauca como una subregión. Tal vez sin que correspondan a una acción coordinada, o al propósito

18. VVAA. (2013). Historias locales. Proceso de Fortalecimiento Territorial a consejos comunitarios y capitanías. Cali. INCODER. CEI. Pontificia Universidad Javeriana.

explícito de reconocer la existencia de una zona diferenciada en el Cauca, y sin que hubiese tampoco continuidad en el tiempo, estas acciones contribuyeron a definir un área de intervención y un conjunto de propuestas, que más allá de sus resultados específicos, incidieron en la integración subregional.

Durante la primera década del estudio hubo pocas iniciativas institucionales orientadas a integrar los municipios o sus cabeceras, por fuera de las ya mencionadas. Quizá la primera de una envergadura apreciable fue el anuncio de la CRC en junio de 1997. Se trataba de una serie de iniciativas que pretendían investigar e inventariar los ecosistemas estratégicos de esta zona, los que permitirán, según Larry Olmedo Guerrero, director ejecutivo de la CRC:

[...] afrontar los cambios y responder a las múltiples necesidades ambientales que puedan generarse con motivo de la puesta en marcha de la Ley Páez». Además, «se podrá brindar información precisa y clara a los inversionistas que se establezcan en esta parte del país. (...) Los técnicos de la CRC también realizarán un análisis comparativo de oferta y demanda del recurso hídrico en el espacio y el tiempo (El Liberal, 9 de junio de 1997).

La financiación de la investigación e inventario se dio a través de Fonade y la CRC, y supuso un trabajo de comprensión de la subregión de modo más sistémico que los hechos previamente (El Liberal, 9 de junio de 1997).

Unos meses más tarde, en septiembre de 1997, se suscribió un convenio entre la empresa Centrales Eléctricas del Cauca S.A. (CEDELCA) y la empresa Interconexión Eléctrica S.A. (ISA), cuyo propósito central fue construir una subestación de generación de energía eléctrica (90 Mw) para abastecer a los diferentes parques industriales que se encontraban en el departamento del Cauca. El monto total de la inversión ascendió a US\$ 35 millones, de los cuales la empresa caucana asumió el 30 %. Una de las líneas eléctricas unió a Santander de Quilichao con la subestación de La Cabaña y con la subestación de Pance en Cali; otra línea vinculó a Santander de Quilichao con la planta de producción en PROPAL, con una derivación a la subestación La Cabaña. Cabe indicar que «los administradores de los parques industriales podrán comprar energía a Cedelca, como también a otras empresas» (El Liberal, 4 de septiembre de 1997). Las obras de este convenio interconectaron el norte del Cauca de manera mucho más robusta al sistema nacional, y ofreció mayores garantías para el suministro de energía a nivel industrial y residencial.

Ambas iniciativas estaban articuladas y pretendieron ofrecer condiciones para que, el llamado en ese momento ecosistema industrial, contara con información y suministro de energía para funcionar adecuadamente.

En esta misma dirección, al año siguiente, el 11 de septiembre de 1998, la Cámara de Comercio del Cauca, la Fundación para el Desarrollo Industrial del Valle del Cauca (FDI),¹⁹ y la Asociación de Empresas del Cauca (Ademca), dieron a conocer un estudio que determinó el nivel de generación de empleo luego de la aplicación de Ley Páez. Los municipios más beneficiados tras la generación de los 3 149 empleos directos fueron, según el informe, en su orden: Santander de Quilichao, Puerto Tejada y Caloto. Por su parte, Orlando Sandoval, director de la Unidad de Estudios Económicos de la Cámara de Comercio del Cauca, indicó que, del total de los empleos generados,

[...] 475 son ocupados por personas de Cali, 945 de Santander de Quilichao, 274 de Caloto, 73 del municipio vallecaucano de Candelaria, 631 de Puerto Tejada, 642 provenientes de otros municipios caucanos y 59 que realizan personas que han llegado a la zona desde otros Departamentos del país (El País, 11 de septiembre de 1998).

El 26 % del personal proveniente de Cali ocupó cargos directivos, mientras que el mayor número de operarios fue cubierto con las gentes provenientes de los municipios aledaños a los parques industriales. Finalmente, el informe estableció las necesidades en formación que requieren las industrias asentadas en la subregión, así, se indica que el 15 % del personal será para «metalmecánica, el 14 % se define por trabajadores que manejen mangueras y herramientas. El 13 % por profesionales en sistemas, el 11 % en electrónica, el 9 % en mercadeo y el 6 % en secretariado» (El País, 11 de septiembre de 1998). Hay que tener en cuenta que no se determina el otro 32 %. Un elemento importante de estas cifras, en términos del incremento en la densidad de los vínculos en la zona, es que reflejaron una movilidad intermunicipal, pues un número significativo de personas, aunque no la mayoría, no eran empleadas en el mismo municipio en donde estaba la planta.

Pocos meses después, se anunciaba la llegada de algunas nuevas empresas al «Parque Industrial y Comercial del Cauca», ubicado en esta subregión, las cuales

19. La FDI fue relanzada recientemente, luego de más de una década de inactividad y su razón social es ahora Fundación para el Desarrollo Integral del Pacífico.

se sumarían a las 54 empresas instaladas, entre nacionales y extranjeras, y que generaron una buena cantidad de empleos directos y el doble de indirectos en menos de dos años. Aunque con relación a este incremento no hay un estudio tan detallado como el anterior, las reacciones no fueron las mismas. En aquel momento se expresó la preocupación por lo que representaba la inestabilidad económica y los conflictos sociales presentes en la región, que afectaban los incentivos existentes para la inversión extranjera, a pesar de los beneficios que en ese sentido se contemplan en la Ley Páez (Liberal, 21 de agosto de 1998). No era claro en los noventa si las condiciones sociales y la misma movilidad podrían afectar la estabilidad de las empresas, preocupación que a 2010 carecía de fundamento, aunque esto no quiere decir que esas condiciones vistas como desestimulantes para la inversión hayan desaparecido.

b) El liderazgo de Santander de Quilichao

Como ha sido señalado el municipio norte caucano de Santander de Quilichao es el centro urbano más importante de la subregión. Esa importancia se ha reflejado en las intenciones de las diferentes administraciones municipales en liderar de muy distinta manera un proyecto en el cual la integración subregional es importante. Quizá el documento en el que mejor se evidencia esa pretensión sea el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de 2002, adoptado por el acuerdo municipal No. 022.²⁰

Este documento contemplaba la implementación de algunos acuerdos subregionales, «con la participación y concertación comunitaria y considerados a través del Comité Técnico Permanente de Planificación del Sur del Valle y Norte del Cauca» (PBOT Quilichao, 2002). Estos acuerdos recogían algunas de las pretensiones de integración que se habían formulado en distintos momentos del siglo XX e incluía algunas nuevas. Entre las de vieja data están los referidos a la protección del río Cauca en la subregión y su papel de eje estructurador

20. Hay que resaltar que varias de estas iniciativas se convirtieron en eje temáticos para el diseño de proyectos que quedaron plasmados en lo que se denominó en el 2005 como la Agenda Regional Nortecaucana de AMUNORCA 2005-2019, ya citada. Algunos de los elementos priorizados de los que se tomaron del PBOT de Santander en esa agenda fueron: sistema vial regional, telefonía e internet, educación y salud, potabilización de agua y ampliación de cobertura de energía eléctrica y gas natural.

del territorio. Asunto que reconocía este río y vía de comunicación, como una vía de integración clave, junto con la paralela carretera Troncal de Occidente.

En esa dirección de integración vinculada a grandes proyectos, el documento se proponía alcanzar la concertación de las grandes iniciativas, especialmente la referida a infraestructura de comunicación, parques tecnológicos, ejes industriales, complejos residenciales, etc., «de manera concertada entre los municipios comprometidos», para que se pudiera disponer de equipamientos de «carácter regional y subregional».

En este sentido, dos de las iniciativas más significativas de integración, formuladas en ese documento, fueron aquellas que proponían, por un lado, «concertar y unificar entre los municipios de la subregión las especificaciones técnicas para la infraestructura de redes de servicios públicos, que faciliten su interconexión» (PBOT Quilichao, 2002). Esta pretensión de tener un acueducto regional fue un proyecto que se formuló en la década de los ochenta y que había tenido diferentes formulaciones e igual número de tropiezos en el siglo XX. Aunque sacar adelante la iniciativa no fue fácil a lo largo de la década pasada se dieron pasos en esa dirección, pero solo hasta hace poco se está haciendo realidad. Por el otro, se proponía de manera complementaria «coordinar y concertar entre los municipios de la subregión el tipo de alternativas de sistemas de saneamiento» (PBOT Quilichao, 2002). Estos proyectos incluyen los relacionados con la disposición final de residuos sólidos y el tratamiento y evacuación de aguas residuales, etc., con el fin de minimizar los impactos medioambientales. En estas iniciativas llama la atención la pretensión sistémica, alimentada por las discusiones que se generaron por la llegada de las industrias con la Ley Páez, pero que aquí tienen la pretensión de funcionar de manera institucional coordinada.

En línea de continuidad con los proyectos mencionados anteriormente, se propone abordar la conservación y mantenimiento de la estructura ambiental principal de forma concertada entre los municipios. En esa formulación, se plantea igualmente establecer áreas de protección y conservación de los elementos constitutivos del soporte ambiental de la subregión, lo que nuevamente evidencia la pretensión de coordinación subregional, pero que no se limita a esta, pues también se buscaba «reconocer la importancia que para la subregión tiene el BioPacífico como espacio de conexión, intercambio comercial, cultural y empresarial con el mundo y aceptar el reto de la competitividad que

ello implica» (PBOT Quilichao, 2002). Llama la atención que no se hable del Pacífico a secas, sino de la región biogeográfica llamada BioPacífico. Esto seguramente influenciado por el proyecto de ese nombre ejecutado en la década anterior y que fue el primer intento coordinado por el gobierno nacional de identificar la riqueza del Pacífico colombiano. En este sentido el PBOT reconoce los múltiples puentes que unen las dos regiones (la andina y la pacífica) y la dependencia ecológica existente, un avance importante sin duda, al menos en la formulación de un Plan de acción subregional.

Las pretensiones de concertación de ese PBOT también incluían coordinar los procesos de crecimiento urbano, que luego de la Ley Páez habían comenzado a transformar algunas cabeceras municipales. En el documento se insistía en acordar normas urbanísticas, compartir políticas sobre usos del suelo, definición de zonas limítrofes, entre otras. Estas medidas también buscaban regular lo que se preveía como «conurbaciones futuras y desequilibrios en la subregión autorizando nuevos desarrollos urbanísticos residenciales únicamente cuando estén ligados o vinculados directamente a la expansión natural de las cabeceras municipales» (PBOT Quilichao, 2002). Aunque estas intenciones no se plasmaron en la agenda de AMUNORCA, si hizo obvia la pretensión de generar condiciones urbanas similares y concertadas en las principales cabeceras municipales. En especial, la preocupación por el crecimiento no planeado de los cascos urbanos llevó a proponer que se definieran vocaciones de los municipios y de sus cabeceras para el «manejo y control de las migraciones».

Finalmente, en términos de subregión, se buscaba «la especialización y complementariedad concertada y funcional de los municipios de la subregión» para conservar el patrimonio arqueológico, arquitectónico y cultural. Aunque este punto tiene menor desarrollo que los ya mencionados hay una pretensión de coordinar la promoción turística y otras actividades asociadas a la conservación de la tradición y aprovechar esa misma tradición como posible fuente de ingresos.

Este PBOT es quizá la prueba más clara de cómo, desde una perspectiva institucional de planificación, se dieron las condiciones para afianzar un sistema de conexión de ciudades, con relaciones ampliadas o nuevas que posicionaban al norte del Cauca de un modo distinto al que tradicionalmente lo venían haciendo en la región. Señala múltiples puntos clave que estaban en proceso o que podrían preverse para dicha subregión, aunque la ejecutoria de esas iniciativas sigue teniendo un resultado incierto. Y aunque la subregión sigue

dependiendo de Cali, hubo no solo discursos sino desarrollos que mostraron un paso importante hacia una unidad política más fuerte, que recogía no solo las dinámicas económicas que surgieron en los noventas, sino algunos de los procesos sociales, especialmente étnicos, y sus formas organizativas. La subregión sigue sin resolver problemas acuciantes en materia de pobreza, inseguridad y minería ilegal, pero estos también hacen parte de los procesos que permiten diferenciar e identificar la subregión.

Breve nota sobre el sur y el centro del Valle del Cauca

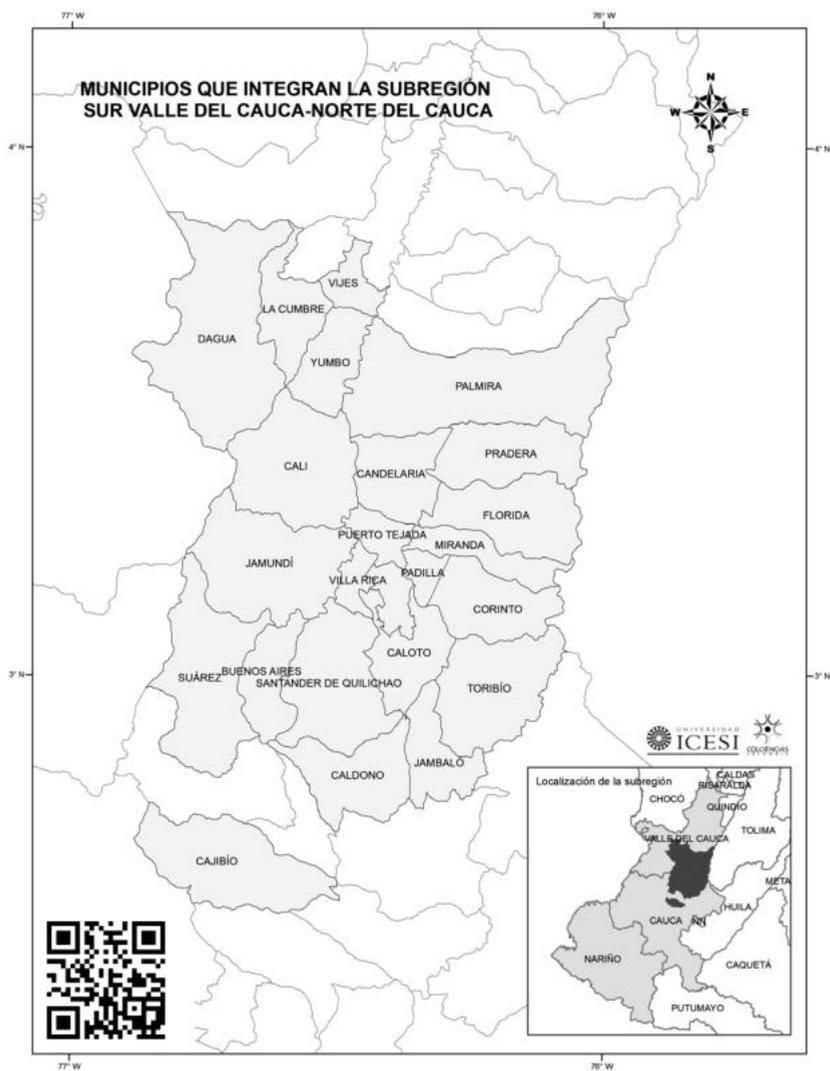
La Figura 5 muestra una tenue relación entre los municipios que constituyen la subregión de Norte del Cauca y Sur del Valle, con municipios como Cali, Buga o Palmira y poblaciones aledañas: Yumbo y Bugalagrande. Estos municipios vallecaucanos concentran buena parte de la producción industrial del Departamento, así como de la población del espacio abordado en el estudio.

Una pregunta que surge durante la investigación es si la vinculación de estos centros urbanos con aquellos mencionados hasta ahora sería suficiente para dar cuenta de su participación dentro de esta subregión. O, en cambio, si estos municipios deberían constituir una subregión en sí misma; una del sur y centro del Valle. La conclusión tentativa a la que llega este estudio es que no se trataría de ninguna de esas dos alternativas.

Como se menciona al inicio del capítulo, para hablar de región se precisa reconocer la existencia de vínculos, sobre todo de orden económico que, mediante prácticas de producción, intercambio y consumo entre sus nodos y desde ellos hacia afuera, den cuenta de una cierta homogeneidad interna, y en el camino configuren un sentido de territorialidad singular. La evidencia encontrada por la investigación permite describir la existencia de conexiones viales entre los municipios del sur y centro del Valle apenas mencionados, así como entre estos y los municipios del norte del Cauca trabajados hasta este aparte. Sin embargo, el equipo de investigación reconoce ausencia de datos en lo que respecta a procesos de articulación regional entre actores de los municipios del sur y centro del Valle, y de estos con los del norte del Cauca. En cambio, refleja procesos productivos, comerciales y de consumo, que confieren singularidades propias no solo al sur-centro del Valle, sino a municipios como Tuluá, Buga o Palmira, con sus respectivos *hinterländer*.

Figura 05

Mapa de Red subregional de municipios del norte del Cauca y sur del Valle



Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/itXZ1>

Fuente: Elaboración propia.

No se trataría entonces de una subregión más amplia, que cubriría al norte del Cauca y sur y centro del Valle, ni de una subregión del sur-centro vallecaucano que, de existir, probablemente coincidiría más con la idea de Cali como una ciudad-región; idea que en cada uno de los capítulos del libro hemos venido desestimando. Buga, Palmira, Tuluá y Cali demuestran, en todos y cada uno de los capítulos, vínculos importantes entre sí y con el norte del Cauca. Demuestran, además, vínculos y flujos singularmente importantes entre cada uno de estos municipios con poblaciones cercanas a ellos. ¿Nuevas y más chicas subregiones tal vez? Dado el énfasis puesto en los catorce municipios, la evidencia no nos permite afirmarlo plenamente.²¹ Lo que podemos señalar por ahora, como se sugiere en la Figura 5, es que se trataría de espacios de conexión entre las subregiones identificadas, en los que nodos de alta centralidad juegan un papel importante.

Subregión del Sur del Cauca y Norte de Nariño

Características generales

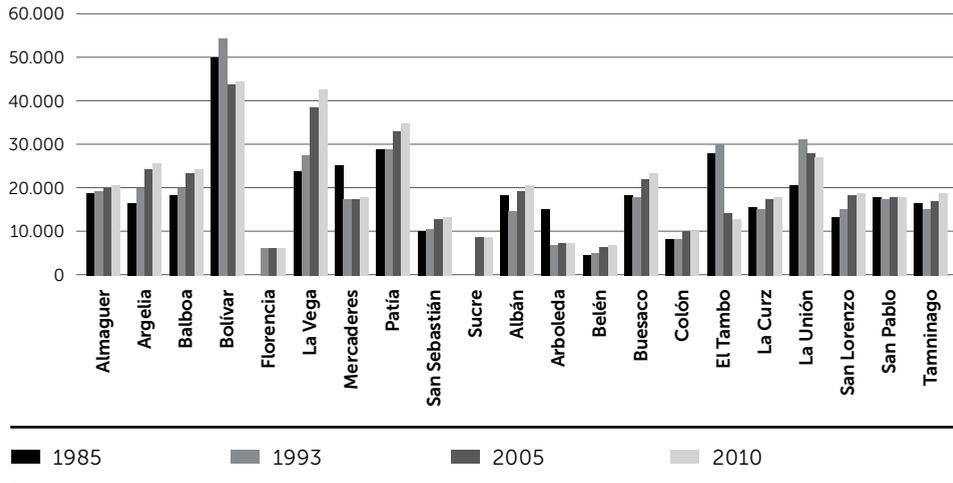
La configuración de esta subregión se constituye al sur del Departamento del Cauca. En particular, es en el Bordo Patía que encontramos un flujo de relaciones que promueve y articula actividades vinculantes.²² La Figura 6 nos ofrece información poblacional sobre los principales municipios pertenecientes a la subregión. Como lo muestra la Figura 7, espacios y poblaciones del norte nariñense, e incluso del Huila occidental, se articulan a los centros poblacionales del sur caucano, configurando una territorialidad singular. De bajos niveles de necesidades básicas satisfechas, y vocación agrícola con especialización en la producción panelera, cafetera y de ganadería (comercial y forestal en el macizo), los esfuerzos políticos que aglutinan los liderazgos de la subregión suelen buscar apoyos en Popayán (y, con menor frecuencia, en la capital del

21. El debate está aún presente entre los investigadores.

22. Se debe resaltar que la información registrada en las bases de datos de la investigación, en general, no da cuenta de la temporalidad anterior al año 1997.

Figura 06

Densidad poblacional en los principales municipios de la Subregión



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos censales ofrecidos por el DANE. Estimaciones de Población 1985 - 2005 y proyecciones de Población 2005-2020 Total municipal por área.

país) para la consecución de recursos que apoyen la profundización de apuestas productivas y comerciales. En su conexión con la subregión atrás presentada, sobre Popayán y Piendamó se halla información que permite identificarlos como nodos logísticos relevantes.

Hechos vinculantes

En el presente apartado daremos cuenta de cómo diferentes iniciativas de asociatividad y planificación conjunta, así como apuestas de infraestructuras durante el período, dotan de sentido la representación de esta como una subregión del espacio analizado. La información presentada aquí se conjuga con elementos propios de la matriz productiva, brevemente señalados en este capítulo, para soportar la proposición aquí expuesta sobre la existencia de dicha región.

Plan Patía y Proyecto Bota Caucana: ejemplos de configuración de subregión

Las principales actividades de vínculo subregional identificadas tuvieron al Bordo-Patía como uno de sus nodos de mayor centralidad. La mayor parte de datos sobre iniciativas formales se encuentra, en particular, durante el decenio que comprende la segunda parte de la década de 1990 y el primer quinquenio del 2000. Para entender esto es bueno recordar los cambios institucionales derivados del reordenamiento territorial para la descentralización (1988), son determinantes.

En 1997, por ejemplo, fue aprobado el proyecto de Desarrollo de Autogestión del Alto Patía (El Liberal, agosto 18 de 1997). Según el informe del «Suprdepartamental Plan Patía», para el año 1997 se logran importantes objetivos para las comunidades del norte de Nariño y sur del Cauca. En primer lugar, fue fortalecida la Asociación que reúne a los municipios del área señalada²³ a partir del diseño de un «portafolio de servicios» y la implementación de un sistema de información contable mediante un convenio entre Corponariño, la GTZ y la CRC. En segundo lugar, se establecieron convenios con la Fundación Universitaria de Popayán (FUP), Ucica, la Universidad de Nariño, Consorcio ONG y Unicef, para «la implementación de la Granja Integral en el colegio El Remolino y la tienda de insumos agropecuarios en el Tablón» (El Liberal, agosto 18 de 1997). En tercer lugar, fue ejecutado el convenio Plan Patía-Ministerio del Interior, que tenían como objetivo capacitar líderes del Movimiento Social de la Cuenca del Patía, y en cuarto lugar, logr que el Suprdepartamental Plan Patía, hiciera parte de la Junta Directiva Nacional del Capítulo de Asociaciones de Municipios de Colombia (El Liberal, agosto 18 de 1997). En quinto lugar, se participó en el convenio de «concertación para el intercambio cultural de fondos mixtos de cultura del Cauca y Nariño». Y, finalmente, se socializó ampliamente la propuesta del Plan Suprdepartamental del Patía, con sectores de la comunidad, los concejos de los diversos

23. Hablamos de la Asociación de municipios de la región del Alto Patía, que tiene una cobertura de 15 municipios del sur de Cauca y norte de Nariño. Por el Cauca están Balboa, Bolívar, Mercaderes, Florencia y Patía (El Bordo), y por Nariño, están los municipios de Arboleda, Cumbitara, El Rosario, El Tambo, Leiva, Los Andes, Policarpa, San Lorenzo, San Pedro de Cartago, y Taminango.

municipios, las múltiples instituciones de interés público, y con ONG con las que se hayan «suscrito convenios».

Información encontrada señala cómo la Asociación adelantó gestiones «a todo nivel» (en los órdenes nacional, regional y local) para elevar el Plan Patía a Documento CONPES. Entretanto, encontramos datos sobre ejercicios mancomunados para gestionar, en el marco de la Ley Páez, proyectos de comercialización de frutales y la producción, venta y agro-industrialización de yuca con la Colombiana de Almidones (El Liberal, agosto 18 de 1997).

Para agosto del 2000, la Dirección Ejecutiva del Plan Patía y Proyecto Bota Cauca expuso en la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Cauca los «proyectos que ejecutan en sus respectivas regiones» (El Liberal, agosto 3 de 2000). El Director Ejecutivo del Plan Patía, Lucio Alfredo Jurado Bravo, en un encuentro interinstitucional «por la recuperación del Patía», señaló la necesidad que las «organizaciones interesadas en el desarrollo del Alto Patía incluyan, en sus planes de trabajo del próximo año, una agenda de actividades que permita sincronizar las labores operativas entre las diferentes entidades que adelantan programas en la región» (sin dato de fuente). En este mismo sentido se pronunció el Director Territorial de Parques Nacionales, **Álvaro Gómez Cerón**, quien instó por un «acuerdo formal de trabajo» entre las instituciones que desarrollan actividades en la zona. Mientras que el representante de la Vicerrectoría de investigaciones de la Universidad del Cauca, Apolinar Figueroa Casas, destacó el apoyo con profesionales del Centro de Educación Superior al Plan de Ordenamiento Regional del Alto Patía (Poralpa). Entretanto, instituciones como la CRC, Corpoica, el SENA y el Convenio Intercorporativo del Macizo Colombiano, presentaron proyectos «encaminados a buscar herramientas que permitan ejecutar un trabajo concreto y sólido en esta región del país» (sin dato de fuente).

Las anteriores evidencias permiten entender la presencia de esfuerzos renovados para la articulación de apuestas productivas y de modernización de la gestión pública en la región. La cantidad de instituciones y actores mencionados en los párrafos anteriores no es gratuita. No solo da cuenta de los nuevos marcos normativos para la descentralización, sino que recuerda la información ofrecida anteriormente (Figuras 6 y 8, que presentan participaciones porcentuales por ramas de actividad dentro cada Departamento), sobre el importante aumento de la administración pública como sector dinamizador de las economías del sur del país.

La «surcaucanidad» vincula a municipios del Macizo y la Bota Caucana

Más allá de los esfuerzos anteriores, pudimos reconocer otro tipo de voluntades que pretenden vincular a municipios del Huila con ejercicios coordinados de defensa de intereses –regionales– comunes. Con el objetivo de fortalecer la «surcaucanidad», por ejemplo, en agosto de 2000 se reunieron representantes de los municipios de Patía, Almaguer, Argelia, Balboa, Bolívar, Florencia, La Sierra, La Vega, Mercaderes, Piamonte, Rosas, San Sebastián, Santa Rosa y Sucre. En esta reunión decidieron organizarse y fundar una ONG que «tenga como objetivo luchar en defensa de los más altos intereses de esa importante región» (El Liberal, agosto 1 de 2000).

Los catorce municipios congregados presentaron una propuesta denominada «Surcaucanidad: integración, concertación y desarrollo», que se constituye en un verdadero manifiesto de aspiraciones y compromisos. Se evidencia un «sentimiento» de identificación territorial, que, según el documento, se guía por principios democráticos, de equidad social, igualdad, moralidad, participación y concertación, que los lleve al «progreso y desarrollo humano, social, político, económico y cultural», como región. Sentimiento que, tal vez, ha sido construido por la vecindad territorial, características poblacionales, así como por sectores con «patrones sociales y políticos», y por supuesto económicos diferenciados (El Liberal, agosto 1 de 2000). Y es que este territorio comparte problemas y dificultades que van más allá de la pobreza descrita inicialmente, pues tienen que ver con temas de orden público, la presencia de cultivos ilícitos, la «ausencia de políticas gubernamentales debidamente plasmadas en hechos», vulnerabilidad ambiental y altas tasas migratorias.

En iniciativas como esta, así como en conversaciones formales con representantes de la gestión municipal del Bordo-Patía, puede constatarse cómo los vínculos entre los municipios de la «surcaucanidad» y los del macizo huilense pasan por necesidades que superan aquellas de modernización para fortalecer matrices productivas compartidas. Y cómo, además, los vínculos se incentivan ante los nuevos marcos institucionales de la década de 1990 y las coyunturas particulares de intensificación del conflicto.

Plan de desarrollo Departamental del Cauca (Subregionalización)

Unos años más tarde, el Plan de Desarrollo Departamental del Cauca del 2004 (PDDC) plantearía que, de manera lineal, el «desarrollo del Cauca se ha concebido desde un único centro urbano: Popayán» (PDDC, 2004), concentrado en «función» de la vía Panamericana y los municipios articulados a la capital del Departamento. Lo que ha conducido, señalaba el Plan, a que la costa Pacífica se conectase fundamentalmente con Buenaventura y Tumaco; la zona norte cada vez más con Cali; y la zona oriental con el Huila (a través de Pitalito y La Plata), es decir, una suerte de fragmentación regional basada en vínculos reales y actuantes.

Independientemente de que el argumento anterior fuese satisfactorio (un punto de partida de esta investigación es que la configuración de redes de ciudades, y de subregiones, suele explicarse por diversas dinámicas, donde las económicas son importantes, más que por iniciativas de planeación departamentales. Lo cierto es que el ejercicio de planeación que deriva en la construcción de este Plan Departamental no solo reconoce la singularidad de las regiones presentes a lo largo del Departamento, sino que lo hace, en buena medida, gracias a ejercicios de asociatividad, coordinación y divulgación de visiones de (sub)región, como aquellos expuestos para el sur del Cauca en los párrafos anteriores.

Frente a la situación expuesta en el Plan, el documento formularía la necesidad de constituir una estrategia subregional alternativa para generar «sinergias positivas para el territorio», que arrancara por el cambio necesario de «las reglas del juego, en términos de institucionalidad», para alcanzar un nuevo formato donde primasen las «metas de desarrollo y los recursos intervinientes (personal, conocimiento e instalaciones)» descentralizados, pero articulados. En tal sentido, indica el documento, la «subregionalización, como estrategia, contempla implementar políticas y que las mismas generen un impacto verificable, una articulación de los proyectos y una focalización del presupuesto que nos permita visualizar los resultados en el mediano y largo plazo».

La investigación consideró unas variables «básicas que definen la sub-regionalización», las que ponían en juego consideraciones tales como la voluntad política, la cultura productiva, asociativa y comunitaria de los actores, la fluidez en la interacción interinstitucional e interorganizacional, la infraestructura, el territorio (entendido como espacio geográfico y político-administrativo),

entre otros. De allí, el documento propuso que el Cauca «será un proyecto de Departamento» si alcanza la consistencia política y social que le permitiera el intercambio con otros Departamentos y territorios diferenciados (subregiones). Y, en segundo lugar, que las subregiones dentro del Departamento serían proyectos territoriales a partir del logro de acuerdos y compromisos estructurales (Plan de Desarrollo Departamental del Cauca, 2004). En suma, el documento presentó un «modelo de intervención subregional» para el Cauca, en el que productividad, conectividad y sinergia, ejes estratégicos y estrategias de intervención deberían ser definidos. Los resultados apuntarían a fortalecer distintas subregiones dentro del Departamento, siendo una de ellas la denominada «Subregión del sur», constituida a partir de los flujos e iniciativas de los municipios de Mercaderes, Florencia, Bolívar, Sucre, Balboa, Argelia y Patía (Plan de Desarrollo Departamental del Cauca, 2004). Una apuesta que reflejaría las victorias alcanzadas por los ejercicios de organización política conducidos desde municipios como el Bordo Patía.

Otras formas de proyectar la conectividad subregional: infraestructura e integración de las distintas iniciativas y asociaciones

Este último aparte no solo ayuda a reafirmar la idea de una subregión configurada a partir de los vínculos establecidos debido a las iniciativas políticas y las coincidencias productivas señaladas en los apartes anteriores. Permite además destacar, desde la conectividad que ayuda a dar forma a una territorialidad particular, el lugar que poblaciones del norte nariñense y del occidente del Huila tienen dentro de esta subregión particular.

El Plan Regional de Competitividad de Nariño (2010), por ejemplo, nos sirve de apoyo para mostrarlo. Este Plan considera en su estrategia de mejoramiento de infraestructuras en Nariño, una serie de proyectos de desarrollo vial departamental. Después de zonificarlos, hacia el norte se plantea el mejoramiento de siete ejes viales departamentales, con el del norte incluyendo al Patía, con el fin de mejorar la conectividad de la infraestructura de carreteras entre Cauca y Nariño, como de la subregión (Plan Regional de Competitividad de Nariño, 2010).

Una conectividad de larga data, que vendría a reforzarse para finales de nuestro período, fue la construcción de la carretera en el suroriente caucano a finales de la década de 1980 que constituyó un aporte fundamental para la conectividad entre los departamentos de Cauca y Nariño. La obra, ejecutada por Caminos Vecinales, «recorre una gran parte del municipio de Bolívar, inicia en el Bordo, pasando a los Milagros, aquí inicia la nueva vía y se extiende hasta la vereda nariñense El Ramal» (El Liberal, julio de 1988). Del Ramal la conexión se hace hasta Briceño, luego al Cabuyal, San Pablo, y concluye en La Cruz (Nariño), donde se conecta con otras vías de este departamento.

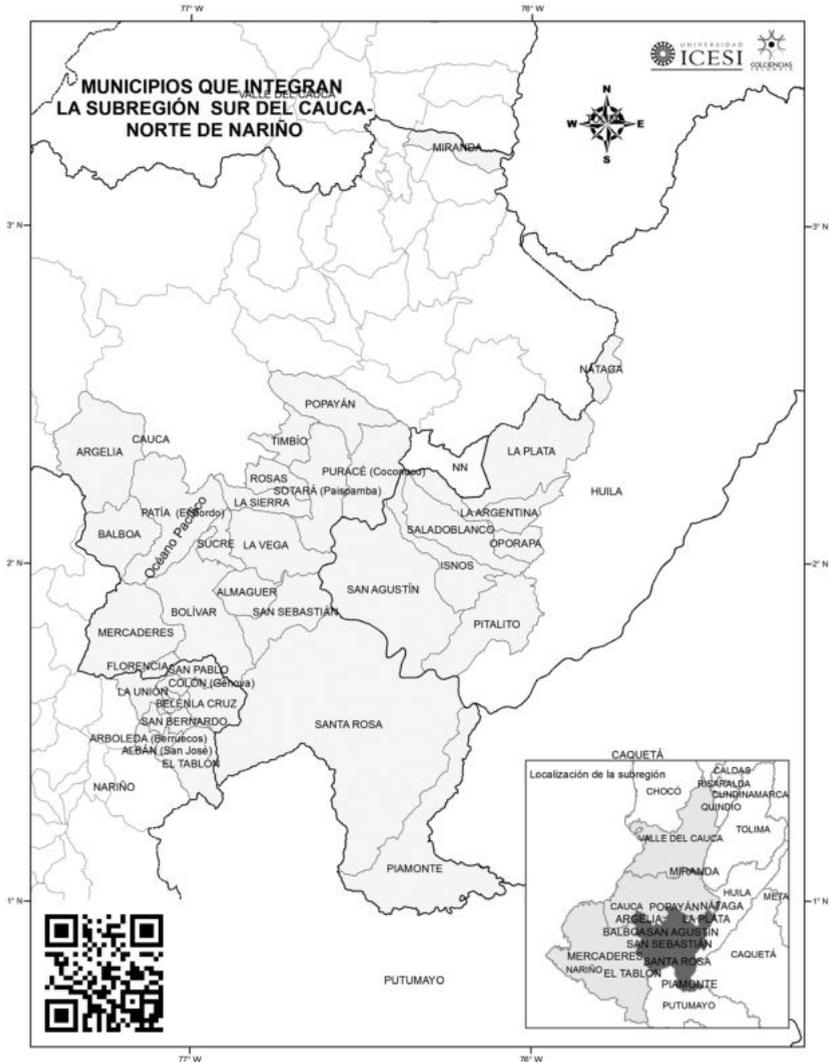
Pero hay también otras pruebas de asociatividad que indican la importancia del vínculo entre los municipios de estos departamentos, más allá de lo que desde infraestructuras y matrices productivas compartidas se puede inferir. Organismos como la Asociaciones de Municipios del Oriente del Cauca (ASMOCA), la Asociación de Municipios del Sur (ASMUR), la Supradepartamental del Norte de Nariño y el sur del Cauca, o la Asociación del Macizo Colombiano (que contemplaría municipios del Huila), ofrecen evidencias de esfuerzos tanto singulares, como conjuntos con el fin de fortalecer la capacidad de gestión, para fortalecer ideas –y así consolidar dinámicas– de «integralidad», para impulsar procesos de coordinación para el mejoramiento de distintos indicadores de bienestar subregional.

Además de la Asociación de Municipios de la Región del Alto Patía, sobre la cual se hizo referencia en líneas anteriores para recoger las singularidades del «Supradepartamental Plan Patía», y de las otras asociaciones mencionadas, vale la pena resaltar como ejemplo la organización ASOMAC (Asociación Supradepartamental de Municipios del Macizo Colombiano), para los procesos de consolidación regional.

La ASOMAC tiene como área de estudio el Macizo Colombiano constituido por 35 municipios a los que corresponden tres departamentos (Cauca, Huila y Nariño), con una extensión de 14 000 Km². Por el departamento del Cauca están los municipios de Almaguer, Bolívar, Florencia, La Sierra, La Vega, Miranda, Patía (El Bordo), Popayán, Puracé, Rosas, San Sebastián, Santa Rosa, Sotará, Sucre y Timbío. Por el departamento de Nariño, están los municipios de Albán, Arboleda, Belén, Colón-Génova, El Tablón, La Cruz, La Unión, San Bernardo, San Lorenzo, San Pablo y San Pedro de Cartago. Por el departamento

Figura 07

Mapa de Red subregional de municipios del sur del Cauca y norte de Nariño



Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/kKPUW>

Fuente: Elaboración propia.

del Huila, los municipios de Isnos, La Argentina, La Plata, Nátaga, Oporapa, Pitalito, Saladoblanco y San Agustín.

Como indica un estudio sobre proyectos regionales a nivel nacional, el propósito central de ASOMAC es conformar una red de apoyo técnico a los procesos de planeación, con participación de las secretarías de planeación, entidades públicas y privadas y actores del desarrollo de la región (Dirección de Desarrollo Territorial y Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia (2003).

Lo anterior no importa solo para sumar una de tantas evidencias más que justifiquen la identificación de esta como una subregión particular. Importa además para destacar, como veremos en nuestras conclusiones, la importancia de ejercicios de asociatividad entre municipios pequeños y medianos de un territorio particular, ya que dan cuenta de resultados cuantificables en materia de transformaciones productivas y sociales dentro de una región particular (para conocer algunos de los resultados, ver los capítulos anteriores sobre infraestructuras, mercados y redes imaginadas). Las experiencias de asociatividad que sumamos en este apartado para dar cuenta de la configuración de una subregión particular solo llegaron a ser identificadas con un nivel similar de intensidad en la *Subregión del Norte del Valle del Cauca*, de la que hablaremos a continuación. Profundizar sobre estas experiencias es fundamental para todo debate sobre política pública y planeación subregional. Y este es un llamado que, como se verá en las conclusiones del libro, haremos de manera insistente para académicos y profesionales de la política pública nacional, departamental y subregional.

Subregión del Norte del Valle del Cauca

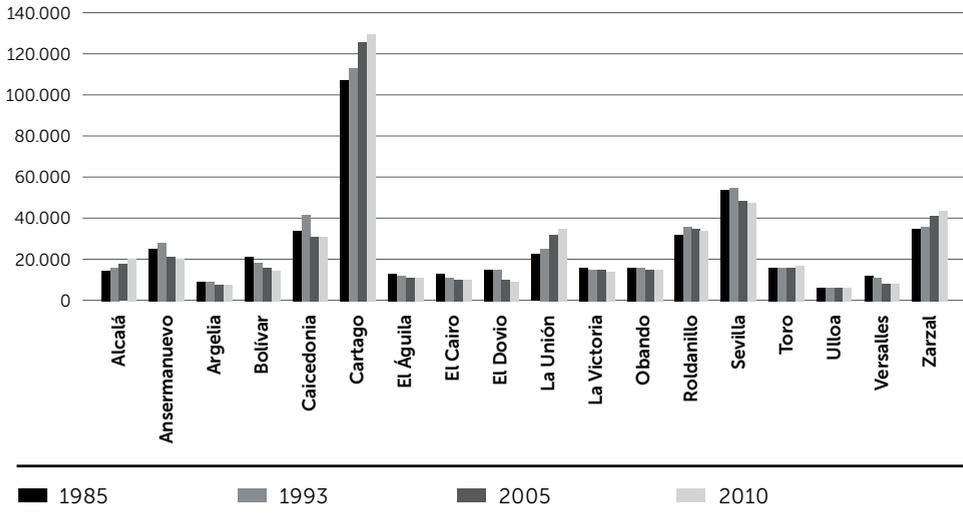
Características generales

Esta subregión se halla en el norte del departamento del Valle del Cauca, con vínculos importantes con algunos municipios del departamento de Risaralda. Un articulador central de los vínculos de la subregión es el municipio de Cartago, bien como promotor o relacionado, en especial, con la prestación de una amplia gama de servicios. Dicho municipio presenta la mayor densidad

poblacional de la subregión, como bien lo muestra la Figura 8 para los principales municipios del territorio aquí presentado.

Figura 08

Densidad poblacional de los principales municipios de la Subregión



Fuente: Elaboración propia, con base en datos censales ofrecidos por DANE. Estimaciones de Población 1985 - 2005 y proyecciones de Población 2005 - 2020 Total municipal por área.

Una buena parte de la *Subregión del Norte del Valle*, por su histórica influencia Antioqueña y condiciones del suelo, ha subsistido a partir de una economía basada en el cultivo, producción y comercialización del café. Tal ha sido su importancia en el área, que los gremios cafeteros, especialmente de los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío, se han integrado con municipios como Sevilla, Ulloa, Caicedonia, El Águila, El Cairo, Ansermanuevo y Argelia, para constituirse como paisaje cafetero y patrimonio cultural declarado por la UNESCO. El propósito central de dicho proyecto ha sido el de «impulsar el desarrollo sostenible, la conservación de la biodiversidad y fomentar la identidad

cultural cafetera» (CNMH, 2014, p. 117). Tal propósito se hizo visible con el reconocimiento otorgando por la UNESCO en 2011, tras años de trabajo mancomunado en ese sentido.

Si bien Cartago, como ya se ha establecido, constituye un nodo de alta centralidad en la región debido a las características de infraestructura e institucionalidad sobresalientes dentro del contexto, comparte su oferta de educación superior con otros municipios aledaños. Así, se tiene que Caicedonia, La Unión, Roldanillo y Zarzal, complementan la recepción de estudiantes que inician sus estudios profesionales en la subregión. Es posible que se dé como migraciones o como flujo diario o semanal desde los municipios hacia los ejes educativos. La Tabla 4 presenta una síntesis de la oferta educativa de carácter superior en algunos municipios de la subregión.

Dicho lo anterior, cabe recordar también el rol que Zarzal empieza a jugar dentro de la subregión en materia de prestación de servicios de salud. La pertinencia del Municipio aumenta durante el último quinquenio del período

Tabla 04

Instituciones educativas de nivel superior en el Norte del Valle y municipios cercanos para el 2010

Ciudad	Establecimientos públicos	Sedes	Establecimientos privados	Sedes
Caicedonia	1	U. del Valle	0	
Cartago	1	U. del Valle	2	U. Antonio Nariño, Corporación Estudios Técnicos
La Unión	1	U. del Valle	1	U. del Quindío
Roldanillo	0		1	U. Antonio Nariño
Zarzal	1	U. del Valle	0	
Total	4		4	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Falla, M. et al. 2009.

estudiado, reorganizando flujos que previamente vinculaban a los municipios de la subregión con Cartago o, incluso, con el municipio de Buga (ajeno a la subregión, si bien conectado a varios de sus municipios en materia logística, económica, de servicios estatales o financieros).

Además, conviene sumarle el reconocimiento de ejercicios asociativos entre municipios del norte vallecaucano para impulsar el mejoramiento de infraestructuras que permitan la expansión de nuevas formas de actividad económica en la región. Son claves las actividades conjuntas para la expansión de infraestructuras energéticas y viales que se conjugan con intentos por integrar esfuerzos productivos hortofrutícolas, consolidar apuestas de promoción turística de la zona, establecer un puerto seco, generar nuevas políticas —y espacios— para el manejo masivo de residuos, o crear zonas económicas especiales. De estos procesos, presentes en su mayoría durante los años posteriores a la caída de la producción y trilla cafetera y la reducción de las violencias que impulsaran procesos de migración poblacional (principios de los noventas e inicios del 2000 respectivamente), no todo resultaría haciéndose realidad durante el período. Y sin embargo los ejercicios de asociatividad se mantendrían, confirmando por sí mismos la existencia de un puñado de aciertos importantes en materia de desarrollo infraestructural y de integración coordinada de la producción frutícola para su expansión en el mercado nacional e internacional.

Esta primera información da cuenta de esfuerzos mancomunados por consolidar un territorio próspero, en el que distintos centros poblacionales del norte vallecaucano y el sur cafetero se hacen visibles. Cartago es, sin duda y cómo ya varios de nuestros capítulos lo demuestran, fundamental en la articulación de buena parte de estos esfuerzos. Y sin embargo no es el nodo dominante en varias de las dimensiones que el ejercicio de reconstrucción subregional abarca, como ya la mención de servicios educativos o la organización de municipios cafeteros lo llega a evidenciar.

Hechos vinculantes

Sumado a los múltiples hechos relacionales que varios de los capítulos permiten reconocer, el presente ofrecerá una conjunción de varios de los hechos vinculantes más importantes en materia de proyectos asociativos y apuestas

de modernización infraestructural. Con ello, el proceso de configuración y fortalecimiento de una subregión será sustentado.

Se inicia con el foro que se realizó el 29 de junio de 1988 en el norte del Valle, en el cual el principal llamado fue a la unidad de la subregión frente al descuido institucional de los gobiernos centrales y departamentales. Un llamado que terminaría dando cuenta de la insatisfacción de los líderes políticos del momento con la infraestructura para la provisión de servicios públicos generales: «nada se ha resuelto en torno al nuevo acueducto de Cartago, el aeropuerto, la erosión de El Cairo, la pavimentación de las carreteras a El Águila, Argelia y El Cairo» (El País, 29 de junio de 1988).

En dicho evento se le hizo un llamado al recientemente elegido gobernador Ernesto González Caicedo, para que incluyera en su gabinete departamental a profesionales de la subregión. Como lo señaló en el foro Ricardo Andrés Giraldo, «la meta es hacer las cosas bien y exigir por cuanto aquí en el norte del Valle, todo está dado para ejecutar planes de desarrollo». Para ello, la inclusión de los intereses norte-vallecaucanos en la agenda departamental debería hacerse evidente con la sumatoria de sus líderes regionales a diversos espacios de gestión del Departamento.

El propósito inicial del evento habría sido discutir las deficiencias que se presentaban en la prestación del servicio telefónico, pero el gerente de la regional de Caldas de Telecom no asistió, a pesar de estar enterado de la situación de las telecomunicaciones en los 18 municipios que integran la zona norte-vallecaucana, que era,

[...] cada vez más asfixiante, no sólo por la deficiente calidad del servicio, sino porque a juicio de las comunidades no se ocupa a gentes de la región, sino que la mayor parte de los funcionarios son oriundos de Caldas... se agrega que en la mayor parte de los municipios los sistemas telefónicos son obsoletos, en tanto que las edificaciones reclaman remodelaciones urgentes (El País, 29 de junio de 1988).

Esta situación específica ocasionó un nuevo pronunciamiento el 5 de julio de 1988, en el que se acusó a los directivos de Telecom en Manizales por el manejo equivocado que se daba al servicio público regional. Se solicitaba darle un «vuelco total al manejo de la telefonía de esta zona del departamento» (El País, 5 de julio de 1988). Pues, inexplicablemente según las voces del norte del Valle, sus

municipios dependían de la regional de Manizales, cuando deberían depender de la regional de Telecom en Cali. La nota de prensa se cerró afirmando que:

[...] afortunadamente el pueblo nortevallecaucano ha tomado conciencia, se ha enterado suficientemente de la situación con Telecom y ha empezado un movimiento general para presionar la solución definitiva y pronta de esta insoportable discriminación. En esta nueva etapa de las administraciones municipales dirigidas por los alcaldes elegidos popularmente, el norte del Valle, unido, exigirá a Telecom un tratamiento acorde con la importancia de esta región norteña (El País, 5 de julio de 1988).

En términos generales, la presión desde el norte del Valle siguió siendo fuerte frente a la gobernación departamental, en aras de lograr un sacudón en materia política y administrativa que, más allá del problema de las telecomunicaciones, concediera espacios en Cali para el impulso real de la modernización de un norte históricamente desatendido por el sur del valle.

Las respuestas no tardaron. El 8 de julio de 1988, el gobernador Ernesto González Caicedo, en el marco del foro regional «*El Valle del Futuro*», anunció que estaba adelantando gestiones ante el gobierno nacional para rescatar los ferrocarriles, en particular la red férrea departamental que incluiría los corredores Cali-Buenaventura y Cali-Cartago. Afirmando: «vamos a proponer que el caso del Valle sea tomado como plan piloto dentro del programa de recuperación de los ferrocarriles que impulsa el gobierno nacional» (El País, 8 de Julio de 1988 y El País, 11 de julio de 1988).

Casi dos años después, el 27 de marzo de 1990, se le propuso a Ferrovías²⁴ incluir el tramo Cartago-Pereira en el presupuesto de los próximos 10 años, pues «este trayecto es de solo 19 kilómetros y en su recuperación se necesitan alrededor de 800 millones de pesos» (El País, 27 de Marzo de 1990). Como sabemos, sin embargo, pasarían en vano algunos años más.

Pocos meses después del anuncio anterior, en los primeros días del mes de junio de 1990, se realizó en Cartago un foro en pro de la integración de los municipios de Cartago y Pereira promovido por sus alcaldes, Jesusita Zabala de Londoño y César Castillo, respectivamente. Los dos alcaldes coincidieron

24. Organismo constituido por el gobierno nacional para construir y mantener las vías férreas.

en retomar la iniciativa de integración iniciada por los exalcaldes Orlando Restrepo Jaramillo y Juan Guillermo Ángel.

Otras propuestas promovidas por los dos alcaldes, que se discutieron en la reunión, fueron:

[...] la prolongación de la zona franca de Palmaseca hasta la ciudad de Cartago, lo que conllevaría la vinculación de capital y tecnología exterior; extender la zona de desastre del volcán Nevado del Ruiz hasta Zarzal inclusive, así como aumentar en dos años los efectos tributarios y en materia de importación de maquinaria; la terminación de la doble calzada Pereira-Cartago, y el puente Bolívar-Aeropuerto; y la terminación de la sub-estación eléctrica de Caracolí (El País, 10 de junio de 1990).

Dicho foro sería una de las tantas evidencias más de esfuerzos mancomunados por obtener reconocimiento departamental. El 23 de octubre de 1990, por iniciativa de Miryan López de Domínguez, jefe del Departamento de Planeación del Valle, se promulgó la constitución de la Asociación de Municipios del Norte del Valle, en cabeza del municipio de Cartago. Todo ello iría cobijado por el Plan Estratégico Valle Siglo XXI, proyecto a 2010. La funcionaria, además, indicó que, a mediados de octubre de dicho año, el CORPES de Occidente habría determinado incluir entre el «paquete de obras que se solicitarán al gobierno central reactivar la línea férrea Buenaventura-Cartago, regiones consideradas como vitales por los movimientos de carga generadas en el Terminal Marítimo y el Aeropuerto Internacional Santa Ana» (El País, 21 de octubre de 1990).

El 15 de enero de 1993, el gobernador del Valle, Carlos Holguín Sardi, informaría el acuerdo establecido con Ferrovías, que vinculó la inversión de

[...] \$2.000 millones en el Ferrocarril de Occidente, el cual está en funcionamiento desde mayo del año pasado»; además indicó que «el presidente Gaviria se comprometió a intervenir ante Ferrovías para acelerar el proceso de reactivación del tren y adelantar la recuperación de los tramos viales Buga-Cartago y Zarzal-Armenia (El País, 15 de enero de 1993).

Una semana después, el Ministro de Obras Públicas, Jorge Bendeck Olivalla, y el gobernador del Valle, Carlos Holguín Sardi, inauguraron las carreteras que unen a Cartago con Alcalá (21,5 Km), así como la de Bolívar-Roldanillo-La Unión (26 Km), en el marco de la Troncal del Pacífico, a la cual le faltaban algunos tramos en el norte del Valle, como Alcalá-Ulloa (del total 9,1 Km restan 2.5 Km), y

Toro-Ansermanuevo, que se conectaría con La Virginia en Risaralda. Las vías inauguradas recibieron una inversión de \$ 9 000 millones (El País, 13 enero 1993). Dos meses más tarde, el 16 de marzo de 1993, la gobernación informaba que «en materia de obras de infraestructura de transporte, se señalaron las siguientes prioridades: [...] carretera Cali-Amaime-Cartago y Cartago-Pereira, entre otras» (El País, 16 de marzo de 1993). En 1998, el Plan de Desarrollo Municipal de Cartago - 1998-2000 nos sirve de ejemplo sobre la insistencia de inversiones en su área de influencia para garantizar procesos de conexión intermunicipal. Lo haría, entre otras cosas, al priorizar el «eje fluvial» Cartago-Cali, impulso a la doble calzada La Paila-Cerritos, el «nuevo trazado» de la línea férrea, gestión para la construcción del terminal de pasajeros de Cartago,²⁵ gestión para la central de abastos y el centro de ciencia y tecnología, promoción de la asociación de Amigos del Norte del Valle, convirtiendo al municipio de Cartago en su líder (Plan de Desarrollo Municipal de Cartago 1998-2000).

En el 2001, el Plan de Desarrollo Municipal de Cartago 2001-2003, se pondría a participar en proyectos de integración con municipios del norte del Valle y el eje cafetero; de igual manera promover el ingreso de capital privado nacional e internacional para la construcción de infraestructura de servicios, por ejemplo: mejorar el aeropuerto de carga, terminal turístico y de carga fluvial, adecuar la vía férrea, construcción del terminal de carga y transporte de pasajeros, entre otros (Plan de Desarrollo Municipal, Cartago, 2001-2003).

En el 2002, el alcalde municipal de Cartago, Luis Carlos Restrepo Orozco, promovió un «Bloque común», conformado por los alcaldes del norte del Valle

25. «Diego Mantilla, presidente del Comité Cívico Amor por Cartago, recordó que desde el inicio se denunció el sobreprecio del lote. De acuerdo con él, el alcalde de la época Luis Alberto Castro compró el terreno por \$652 millones, cuando el avalúo comercial no superaba los \$10 millones. «Eso ya lo tiene la Contraloría, la Procuraduría y estamos esperando respuesta», aseguró. Por su parte, Carlos Chacón, presidente del Comité Multisectorial del norte del Valle, señaló que, en lo que respecta a la sociedad, es el Alcalde quien debe tomar medidas, pero que como Comité han cuestionado la ubicación, toda vez que el lugar es el que tiene más loma en la ciudad y por lo tanto el diseño será más costoso. También explicó que no cuenta con agua potable ni tampoco está ubicado en la zona del centro multimodal de transporte contemplada en el Plan de Ordenamiento de Cartago. Por el momento, los habitantes de la Villa tendrán que seguir esperando, pues el Alcalde sostuvo que lo más probable es que la terminal de transportes no esté lista antes de finalizar el 2011, pues el proyecto de su construcción empezará desde cero». (El País.com, consultado el 21 de enero de 2015, en: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/terminal-transportes-cartago-quedo-en-veremos>)

del Cauca, para defender el SENA tras el anuncio del gobierno nacional de recortar en un 25 % del presupuesto para dicha entidad en esta subregión, lo que «afectaría a 9.500 jóvenes de 18 municipios» (El País, 25 de abril de 2002). El presidente de la asociación de municipios del Norte del Valle, Alberto Rincón, alcalde de Versalles, indicó que «no podemos permitir que desaparezcan los cursos donde se forman los técnicos que requiere la región», mientras que el alcalde de Zarzal, Carlos Gómez, afirmó que «en estos momentos el norte del departamento es una región con muchas expectativas de inversión para multinacionales y como tal debemos prepararnos y para ello está el Sena» (El País, 25 de abril de 2002).

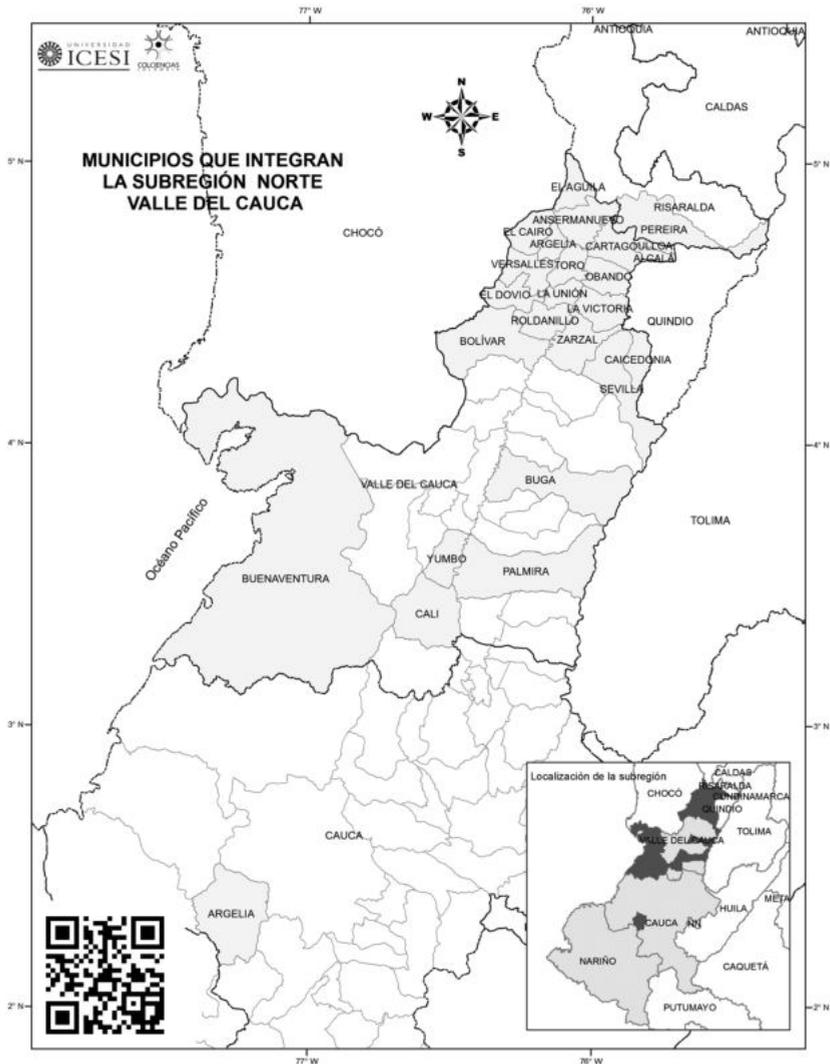
Cerrando nuestro período, en 2008 el Plan de Desarrollo Departamental del Valle (2008-2011), en relación con la subregión del norte del Valle del Cauca, insistía en que

[...] Indiscutiblemente para recuperar y asegurar el liderazgo a nivel nacional, la apuesta segura es mejorar y consolidar un Valle del Cauca productivo, competitivo y moderno con desarrollo económico sistémico con especial atención en Buenaventura como ciudad integral, incluyente y competitiva, base logística del comercio exterior; creación de la Zona Económica Especial de Desarrollo Agropecuario, Artesanal y Turístico de los municipios nortevallecaucanos, integrada a la política de paz, convivencia y seguridad, y el desarrollo de la zona Centro - Sur (Cali, Palmira y Yumbo) como Área Industrial y de Servicios. Zonas dinámicas generadoras de confianza para atraer mayor inversión privada nacional y extranjera, propulsora de empleos a partir del fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas en los sectores primario, secundario y terciario de la economía (Plan de Desarrollo Departamental del Valle 2008-2011, 2008, p.p 27).

En síntesis, se puede indicar que la subregión está jalonada por los vínculos que proyecta Cartago, que de lejos presenta el mayor desarrollo de infraestructura y de concentración de población urbana. En segundo lugar, la anterior situación pone a la región y particularmente a Cartago en una relación política y comercial preferente con Pereira, situación que lo enfrenta, por momentos, con Cali. En tercer lugar, es una subregión que comunica al Valle con la producción cafetera propia de los municipios productores de café: Armenia, Pereira, Manizales, entre otros. En cuarto lugar, es una subregión que por sus desarrollos en infraestructura (vías, comunicación, electricidad, etc.) se halla bastante interconectada, por ejemplo, en relación con la red del Pacífico. En quinto

Figura 09

Mapa de Red subregional de municipios del norte del Valle del Cauca



Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/losEU>

Fuente: Elaboración propia.

lugar, se muestra como región de tránsito al comercio nacional e internacional, pues conecta al centro del país (Bogotá) con el Valle y la región antioqueña. Y, finalmente, puede reconocerse como Buga y Tuluá son municipios cercanos geográficamente, pero sin duda no pertenecientes a los ejercicios coordinados desde el norte para la articulación nodal.

Subregión del Pacífico

Características generales

La subregión del Pacífico está constituida por los vínculos comerciales, de migración, infraestructura y proyectos de integración desplegados especialmente entre los municipios de Buenaventura y Tumaco. Por supuesto, el aquí presentado es un tejido relacional parcial en cuanto deja por fuera, entre otros, al municipio de Guapi, clave en esta red del litoral Pacífico. La relación con Guapi se maneja de manera indirecta en este apartado, pues la documentación disponible sobre esta localidad fue escasa, y ella aparece generalmente como receptora de las acciones de otros actores, más que como gestora de iniciativas vinculantes propias. Y aunque este es un rasgo común a la mayoría de los municipios del Suroccidente considerados en el estudio, el volumen del material disponible no hace posible trabajar sobre Guapi sino de forma indirecta.

Es conveniente señalar como primera aproximación que la subregión Pacífico aquí considerada se inscribe en una región más extensa, denominada igualmente Pacífico colombiano, que está conformada por los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño,²⁶ pero aquí solo será considerado lo

26. En distintos momentos, en especial después de la Constitución del 91, y en el marco de la discusión del artículo transitorio 55 de dicha Carta, se ha discutido el tipo de división territorial que deba definir el Pacífico colombiano. Más atrás, cuando se hizo referencia al CORPES de Occidente y a la CVC, se mencionaron, como se hará más adelante, algunos elementos tendientes a la delimitación de esta región. Hay una tensión fuerte entre darle unidad al Pacífico a partir del reconocimiento de sus diferencias, por un lado y por el otro, integrarla a un territorio mayor, el Occidente colombiano en donde se hace énfasis en otro tipo de relaciones con el interior andino. Este último tipo de propuesta generalmente desconoce las particularidades del Pacífico. Por ejemplo, a mediados del mes de noviembre de

que usualmente se reconoce como el Pacífico sur, de la desembocadura del río San Juan hacia abajo, lo que constituye no solo una diferenciación territorial o geográfica, sino también cultural.

El Pacífico sur se ha representado históricamente a partir de la confluencia de ciertos elementos de su geografía, de su proceso de poblamiento y de las formas que adoptan sus dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales, articuladas generalmente en torno a las cuencas hidrográficas (Satinga, Mira, Micay, Naya, entre otros) o las Bahía y ensenadas sobre el litoral (Buenaventura y Tumaco, principalmente) (Almarío, Castillo, 1996, p. 60, En Agudelo, 2005). Salvo para el caso de Buenaventura, y esto también con importantes matices, se le ha considerado una zona lejana, periférica, que recientemente se ha convertido en un territorio de gran importancia debido a la biodiversidad,²⁷ donde se concentran los procesos de titulación colectiva para comunidades afrocolombianas otorgados por la ley 70 de 1993. Uno de los resultados de esta marginalidad y en general de las dinámicas de desarrollo desigual que caracterizaron otras regiones Costa Caribe o Eje Cafetero, fue que mantuvieron vínculos que no mejoraron sus condiciones de vida, como el ocurrido entre Buenaventura y Tumaco y la zona andina, que, aunque relevantes, no fueron equitativos (Ayala, 2015 y Castro, 2016). El Pacífico fue en el siglo XX una región pobre, excluida del crecimiento que tuvo la población andina (Gómez y Suárez, 2009).

Además, hay que añadir la presencia en la zona de actores armados de diverso tipo político e intereses económicos. En el lapso estudiado confluyeron en la zona varios actores armados ilegales de distinta índole: traficantes de droga, grupos guerrilleros (FARC y ELN), paramilitares (AUC) y, en los últimos años,

1992, el senador Fabio Valencia Cossio propuso la creación de la Región Occidente como una región autónoma que sirviera como puente de conexión entre el Atlántico y el Pacífico, dicha región, abarcaría la tercera parte de la población colombiana y un estimado del 36 % del PIB nacional (El País, 16 de noviembre de 1992). Propuesta que se enfrentaba claramente a las de Orlando Fals Borda, por ejemplo, que apuntaban a una autonomía de la costa Pacífica.

27. Previsto para desarrollarse entre 1993 y 1997, el Proyecto BioPacífico reunió fondos del gobierno suizo y de Naciones Unidas para la conservación de la biodiversidad y el medio ambiente, en el marco de la Cumbre de Río de 1992. Pensado inicialmente como un proyecto predominantemente científico, que proporcionaría información técnica para planes de desarrollo en la región, muy rápidamente entró en concertación con diferentes actores locales, y su impacto político y cultural trascendió las pretensiones académicas y tecnocráticas de partida (Ministerio del Medio Ambiente, 1998).

las llamadas BACRIM o neoparamilitares (Defensoría del pueblo, 2016). La presencia de estos grupos armados ha tenido impactos negativos profundos en las poblaciones del Pacífico en las dos décadas estudiadas (ACNUR, 2013).

En este contexto, los municipios de Buenaventura y Tumaco han sido fuertemente azotados por la actividad militar de estos grupos armados ilegales. Con dos consecuencias negativas importantes. En primera instancia, por efecto del conflicto y la erradicación de cultivos en la zona andina, en el piedemonte de los Andes que da hacia el Océano Pacífico y la Amazonía, especialmente en Putumayo. Y por los múltiples desplazamientos producidos por dicha actividad militar e ilegal.

Cifras de la entonces Red de Solidaridad Social indican el desplazamiento de más de 10 000 familias de Putumayo hacia Nariño. Lo mismo ocurrió en el Cauca, de López de Micay llegaron a Buenaventura buscando refugio y ayuda de los gobiernos locales, departamentales y nacionales, cientos de personas. Desplazados que, según María Ángela Mejía, coordinadora de dicha Red, fueron cerca de 21 000 personas a finales del siglo pasado y comienzos de este. Para el 2001, según el entonces Defensor del Pueblo Javier Meléndez Guevara, los desplazados del Cauca y Nariño se concentraban principalmente en Cali, seguido de Popayán, Santander de Quilichao y López de Micay. En el caso del departamento de Nariño, los desplazados provenían del Putumayo debido a la erradicación de cultivos ilícitos. Pasto agrupó el 52 % de esta población, seguida por Samaniego, Taminango, Córdoba, Ipiales y Tumaco. Para esta última población, las personas provenientes del Putumayo llegaron a la costa nariñense y se ubicaron en la localidad de Llorente, municipio de Tumaco, en donde continuaron su actividad como «raspachines», con consecuencias complejas en términos del equilibrio de fuerzas entre los narcotraficantes y otros grupos al margen de la ley.

En segunda instancia, estos municipios están entre los más inseguros del país, según indicadores sobre homicidios, muertes violentas, desplazamientos forzados, entre otros. En un estudio de Molinares y Reyes se utilizan siete categorías para medir la intensidad del conflicto armado: homicidios, masacres, secuestros, combates, ataques a la población civil, víctimas por minas antipersona o explosivos y desplazamiento. Sus resultados señalan que en los casos de «Buenaventura (Valle del Cauca) y Tumaco (Nariño), en su orden, son los dos municipios con los escenarios más preocupantes de inseguridad» a nivel

nacional (Molinares y Reyes, 2012). Los resultados dan cuenta de dinámicas que se dispararían durante el nuevo milenio, con mayor grado de intensidad durante los últimos seis años de nuestro período.

Estamos hablando de una subregión compleja, en la que hay más de 1 000 000 de hectáreas tituladas a las poblaciones afrodescendientes a partir de la Ley 70 de 1993, pero también resguardos indígenas de vieja data, zonas de protección ambiental, reservas naturales (que incluyen zonas de enorme valor estratégico por su posición geográfica y los recursos mineros, hídricos o agrícolas con los que cuentan), poblaciones de escasos recursos e inmersas en la más profunda precariedad. A estos aspectos geográficos y económicos hay que adicionarle el valor simbólico que tiene esta subregión, por las dinámicas culturales singulares que la constituyen y el peso de estas en la configuración de representaciones singulares sobre la identidad colombiana a lo largo de la vida nacional.

Su población es cercana a los 800 mil habitantes, concentrados principalmente en la zona urbana de Buenaventura, Tumaco y Guapi. Estos centros, según proyecciones del DANE (Censo 2005), reúnen unas 650 000 personas (Buenaventura 415 000, Tumaco 208 000 y Guapi 30 000) (DANE, 2007). Un atributo clave de esta población, con leves variaciones por ciudad, es que entre el 50 % y el 60 % tienen menos de 35 años, según Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2015).

Las brechas sociales son evidentes en educación, acueducto y salud. La cobertura en educación media es del 18 % en los municipios que conforman la subregión para el cierre del período considerado en este trabajo (Ministerio de Educación Nacional, 2013). En acueducto era del 38 % durante los primeros años del milenio (DANE-DNP, 2005), sin cambios significativos encontrados para el cierre del período. En salud, la mortalidad infantil ha sido históricamente mayor que el promedio nacional de 35 % en promedio durante buena parte de la primera década del nuevo milenio (DANE-DNP, 2005). En la zona andina estas tasas fueron de 40 %, 88 % y 14 % respectivamente. Hay grandes diferencias entre zona rural y urbana, y entre las tres principales cabeceras municipales. Para el cierre del período de análisis, la cobertura en educación media en la zona urbana de Buenaventura rondaba el 60 % (siendo la más alta), mientras que la más baja se encuentra en Guapi con un 32 % (Ministerio de Educación Nacional, 2013). En acueducto la cobertura (no se menciona su calidad ni su intermitencia) es de entre el 18 % y el 30 % en Tumaco y Guapi,

mientras que en Buenaventura es del 76 %, según los datos del Censo 2005. En cuanto a mortalidad infantil, esta se acercó en los centros urbanos al 14 % durante el 2010.

La precaria situación general de la subregión encontró nuevos caminos institucionales para su transformación en los noventa, con los cambios propiciados por la Constitución de 1991 y sus desarrollos, especialmente la Ley 70 de 1993. Aunque los antecedentes pueden remontarse al ya mencionado PLAIDECOP, la acción de las comunidades del Pacífico, las intervenciones en múltiples ámbitos por parte del Estado, de ONG y organismos de cooperación nacionales e internacionales, resultó en un proceso, aún en desarrollo, de formas organizativas por la reivindicación de derechos ancestrales, ligados a tradiciones culturales y a la legalización de la propiedad de la tierra (Romaña, 2010; Incoder, 2009).

Aunque estas iniciativas pretendían modificar las condiciones de los pobladores en múltiples aspectos, es evidente que sus propósitos no se han alcanzado (DNP 2007 y 2015b). Hay logros significativos en materia de reconocimiento identitario y formas organizativas culturales. Por ejemplo, los consejos comunitarios han defendido la propiedad de los recursos naturales y en algunos casos han consolidado una defensa de economías sostenibles alternativas (ver el BioPacífico de Casas (1994), balances críticos de Escobar y Pedroza (1996), o documentos recientes del Banco de la República). Los grupos de mujeres, jóvenes y otras organizaciones se han fortalecido con mejoras importantes desde su posicionamiento cultural. Sin embargo, estas organizaciones y sus líderes no lograron el salto a la representación política de manera consistente y esta se mantuvo dentro de lógicas clientelares proclives a la corrupción, con excepciones de corta duración durante el resto de nuestro período (Andrade, 2013). La fortaleza de las organizaciones, por razones que van desde la ferocidad del conflicto armado y el narcotráfico hasta la dificultad de traducir estas reivindicaciones en propuestas electorales, dieron como resultado que el ejercicio de la política en el Pacífico resultara peligroso para su población (Hoffman, 2007).

Lo mismo puede decirse de la economía. Aparentemente, el Pacífico ha estado integrado a la economía nacional. El puerto de Buenaventura fue, en la segunda mitad del siglo XX, el principal puerto del país, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2007). Los aserríos, los cultivos de palma, la actividad camaronera y del atún vincularon a Tumaco en los ochenta; las explotaciones mineras, aunque pequeñas, representaron enclaves que produjeron

recursos importantes para empresas madereras, pesqueras y mineras, aunque sus resultados hayan sido mayoritariamente negativos para las comunidades, incluso en el puerto de Buenaventura (DNP, 2015).

Los anteriores elementos permiten identificar algunos de los aspectos clave que caracterizan la subregión y por consiguiente la dinámica en la que se desarrollaron las conexiones urbanas en ella y de ella con otras subregiones y nodos urbanos del Suroccidente. No es una caracterización del Pacífico sur, sino un marco de entrada a la misma.

Hechos vinculantes

Dadas las características del puerto de Buenaventura, y en menor medida el de Tumaco, hay mucha más información de la relación entre estos municipios con el resto del Suroccidente que entre estos dos mismos. Sus integraciones han estado subordinadas a las grandes obras de infraestructura que conectan estos y otros lugares del Pacífico con el interior del país. En este apartado, más que entrar en detalle sobre estas conexiones, se hará énfasis en aquellos procesos que permitieron definir la subregión y su integración a una red de ciudades mayor. Así, por ejemplo, no se desarrollarán aspectos como las conexiones terrestres o férreas, que están tratadas en otras partes del libro, sino que se pondrá el énfasis en dos aspectos que permiten la conexión dentro de la subregión o que siendo con el exterior de esta, contribuyen a su definición: el proyecto de la acupista y los puertos sobre el Pacífico y el Plan Pacífico.

El transporte y los puertos en la subregión

El transporte en la región giró durante este tiempo en torno a la construcción de las carreteras que unen a Buenaventura con Cali y a Tumaco con Pasto, en especial la primera, como se detalla en el capítulo sobre infraestructura. La conexión férrea de Buenaventura con Cali tuvo un interés más intermitente, jalonado por los diferentes intentos de reorganizar el vacío que dejó la desaparición de la empresa estatal Ferrocarriles Nacionales desde finales de los ochenta y hasta el final del periodo estudiado. Sobre el transporte aéreo prácticamente no hubo información.

Sin embargo, en este contexto de preocupaciones, vale la pena resaltar unas declaraciones del presidente de la Sociedad Económica de Amigos del País (SEAP), Iván Escobar Melguizo, quien «hizo un llamado a los alcaldes de Cali, Jamundí, Yumbo, Vijes y Yotoco, para que conformen una asociación de municipios y buscar soluciones conjuntas a los problemas de transporte que afectan a esta vasta zona del Valle» (El País, 11 de julio de 1988). Esta solución al problema de transporte se inscribía en una preocupación regional más fuerte, a la que también los medios del momento, especialmente los de Cali habían dado cabida, la migración hacia la capital del departamento, especialmente visible en el Distrito de Aguablanca y proveniente de la costa pacífica. En esta y en otras informaciones similares se indicaba que un sistema de transporte masivo puede contribuir a frenar el desplazamiento de familias hacia Cali.

a) La acuapista

El proyecto subregional más relevante en materia de transporte fue la acuapista, un aprovechamiento de los esteros existentes entre Tumaco y Buenaventura para generar una vía acuática de comunicación que uniera todo el Pacífico sur. Aunque como se explicó anteriormente, en el capítulo de la red imaginada, esta propuesta surge desde la primera mitad de los ochenta, aunque genera muchas expectativas y polémicas acerca de su pertinencia, impacto y factibilidad. No obstante, sus tropiezos, primero dentro del PLADEICOP y después dentro de los otros Planes de Desarrollo del Pacífico, su discusión fue un elemento clave para pensar la subregión.

En octubre de 1993, por ejemplo, las Gobernaciones del Valle y de Nariño expresaron su voluntad de trabajar para la constitución de la Acuapista. La pretensión de Nariño, en este caso con el apoyo del Valle era el «fortalecimiento del puerto de Tumaco como terminal alternativo al de Buenaventura, zona de libre comercio y polo de desarrollo del suroccidente colombiano» (El País, 14 de octubre de 1993). Pero esta iniciativa no se limitó a estos dos departamentos. En el Plan de Desarrollo del Cauca 2004-2007, en lo relacionado con Proyectos Estratégicos de la Plataforma de Conectividad se contempla en el capítulo sobre «Vías y Transporte» la constitución de una «Acuapista Buenaventura-Tumaco». Este proyecto fue registrado por la prensa como «el viejo anhelo de construir la acuapista con la que sueñan los 600 mil habitantes de la Costa Pacífica colombiana está reviviendo. Por primera vez en doce años, el proyecto de convertir

500 kilómetros de esteros en vías rápidas que conecten cabeceras municipales, corregimientos y veredas está en la agenda del Gobierno Nacional» (El Tiempo, 8 de junio de 2005). En el proyecto de ese momento, estaban implicados la Universidad del Pacífico, dos asociaciones de municipios y el Ministerio de Transporte, proyecto que permitiría el dragado de y canalización de los esteros.

Diferentes autoridades técnicas y políticas avalaron en distintos momentos este proyecto, como la solución ideal para resolver problemas de aislamiento en la subregión, no solo entre los dos puertos, sino como una posibilidad de integrar los nueve municipios costeros de los tres departamentos. Se esperaba que la Acuapista tuviera efectos importantes sobre todo en la región Pacífico sur, pues apoyaría la movilidad de mercancías, mejores accesos a servicios de salud y educación, entre otros. El proyecto sigue sin concretarse.

b) La acuapista y la vocación de los puertos

El proyecto de la acuapista, además de su pertinencia para el transporte, hacía parte de una discusión más general sobre el futuro de la subregión, en especial de su vocación. Aunque la actividad de Buenaventura y Tumaco siempre estuvo ligada a las actividades pesqueras, que son complementarias con las del muelle de mercancías, no han existido en estas dos localidades puertos pesqueros propiamente dichos. La creación de los mismos permitiría no solo la explotación centrada en Tumaco y Buenaventura, sino que gracias a la acuapista podría posibilitar que pescadores de otros municipios, y pescadores artesanales, sacaran provecho de esta nueva infraestructura.

Así, la definición del tipo de puerto que se quería en el Pacífico colombiano era clave para articular proyectos de escala además de subregional, nacional. Con la desaparición de Puertos de Colombia, decisión adoptada mediante la Ley 1 de 1990 y que se hizo operativa en 1994, se vivió al inicio del periodo estudiado, un momento de discusión acerca del perfil que deberían adquirir los puertos sobre el Pacífico. Este debate tiene su origen en una serie de iniciativas que a lo largo de los ochenta trataron de definir el futuro del puerto de Buenaventura y que se concretarían en la privatización de este, pasando de ser una empresa estatal para quedar en manos de sociedades portuarias privadas.

Una de las alternativas que más se discutió a finales de los ochenta y comienzos de los noventa fue darle prioridad a Buenaventura y a Tumaco como puertos pesqueros. Estas iniciativas surgieron en el contexto de los estudios promovidos

por el PLADEICOP y por los trabajos de la CVC. Así, en enero de 1989, los medios escritos informan sobre la «futura construcción de tres puertos pesqueros en la Costa Pacífica (Tumaco, Buenaventura y Bahía Solano y [probablemente en] otro Municipio de Choco)» (El País, 22 de enero de 1989). Igualmente se indicaba que, en el caso de Buenaventura, se había designado a la CVC para que conformara una «compañía de economía mixta», con el objetivo de construir el muelle, las instalaciones frigoríficas y sus complementarios. Sin embargo, las compañías pesqueras de la zona señalaron que lo que se requería fundamentalmente era la construcción de «frigoríficos de categoría, capaces de almacenar dos o tres mil toneladas, para lo cual se pueden alternar diversos prospectos: a) que el pescado de sus barcos llegue a sus propios muelles, y de allí lo lleven en camiones al frigorífico; b) que otros barcos mayores (1.000 toneladas por ejemplo), lleguen a Puertos de Colombia y de allí sea igualmente llevado el producto en camiones la frigorífico en cuestión; c) trasbordar pescado en la bahía a los pesqueros menores, dado que el estero San Antonio solo tiene 15 pies de caldo» (El País, 22 de enero de 1989). Razón por lo cual es central, en versión de las pesqueras de la zona, la complementación de los frigoríficos para «elaborar los subproductos industriales, harina de pescado, alimentos para pollos, perros, gatos y ganado, etc.» (El País, 22 de enero de 1989).

Al igual que la acuapista, los puertos pesqueros siguen haciendo parte de los proyectos no desarrollados en la subregión. Que no se hayan ejecutado hace parte de los obstáculos que no han permitido que diferentes actividades productivas y un grupo más grande de pobladores se vinculen a la riqueza que generan estos puertos.

El Plan Pacífico

En el lapso estudiado, uno de los proyectos que más polémica causó en la subregión fue el ya mencionado Plan Pacífico. Aunque sus logros fueron escasos, como se señaló hace algunas páginas, sin embargo, por el contexto en el cual inició su ejecución, de un lado, los debates en torno al Artículo transitorio 55 de la Carta del 91, y los fuertes procesos organizativos en las comunidades de la región, y por el otro, el contexto de la apertura económica, y la idea de conectar al país con los mercados asiáticos, permitieron ver las resistencias para reconocer la autonomía y particularidades de la región, al menos en materia de planeación

y el modo cómo en la década de los noventa su fue definiendo lo que hoy en día se asume como una entidad con cierta autonomía, el Pacífico colombiano.

Aunque entró en vigor en 1993, desde antes ya se hablaba de la modificación del PLADEICOP, por eso, en el mes de mayo de 1991, se presentó la propuesta de crear otro nuevo CORPES que permitiera beneficiar lo que ya se denominaba como «Plan Pacífico», «este Corpes es necesario, ya que el de Occidente se ha concentrado en Cali y Medellín. Los recursos permitirán construir carreteras...» (El País, 5 de mayo de 1991; El País, 18 de septiembre de 1991). Dicha propuesta también incluía la creación de una «Coordinadora del Pacífico», entidad que nunca se creó.

Anunciada su creación, cuando circuló el primer borrador (en marzo de 1992) de lo que sería el documento CONPES de su creación en 1993, la crítica principal fue la de haber diseñado dicho plan desde el centro sin consultar a la región, varios mandatarios locales, tras reconocer el escaso conocimiento del mismo, «...alegan que el proyecto no une la región, sino que profundiza sus divisiones» (El País, 27 de mayo de 1992), además arguyeron la diferenciación con que fueron asignados los recursos para dicho Plan, por ejemplo, en un inicio, al departamento del Cauca le asignaron el 2 % de los 250 millones pesos otorgados por el gobierno nacional, mientras que al Valle se le asignó el 31 % de los recursos (El País, 27 de mayo de 1992). No solo varios gobernantes manifestaron su inconformidad frente al Plan Pacífico, el CORPES de Occidente hizo lo propio calificándolo como «...un proyecto de los ministerios, sin tener en cuenta los intereses propios de la región. Es un plan de inversión que no tiene en cuenta a los pobladores del Pacífico» (El País, 1 de julio de 1992). Además, el mismo director del CORPES de Occidente, Bernardo Mesa, hizo una invitación ese mismo año para crear una ley de inversión donde la región pueda administrar autónomamente una parte fiscal (El País, 1 de julio de 1992). Predominaron en estas críticas la voz de los mandatarios de municipios fuera del Pacífico propiamente y por supuesto, tuvieron mucho peso los gobernadores, quienes vieron en este Plan una disminución en su capacidad de intervención en la región.

Esta preocupación se vio reforzada, cuando el debate incluyó la posibilidad de la creación del departamento del Pacífico, que estaría conformado por los municipios ubicados en la costa pacífica colombiana, con capital Buenaventura, y cuyo fin sería avanzar en el desarrollo de la zona. Dicha iniciativa fue asumida

por algunos líderes del Pacífico, quienes presentaron a la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial la propuesta (El País, 9 de agosto de 1992).

En lo que se refiere al Plan como una estrategia que hay que ver en el marco de la apertura económica, a mediados de marzo de 1993, el gobierno nacional emprendió una campaña a favor del Plan Pacífico, tras reconocer que, según lo afirmado por el Presidente César Gaviria Trujillo en visita a la ciudad de Cali, «al programa le ha faltado difusión internacional, por eso saldrá una comisión a promocionar el Pacífico colombiano en Asia» (El País, 17 de marzo de 1993). Unos meses más tarde, en Popayán se dio inicio a la exploración de nuevas alternativas para el desarrollo del Plan Pacífico, en un encuentro, luego de la misión que por varias naciones asiáticas hiciera la ministra de Relaciones Exteriores, Nohemí Sanín, el Ministro de Comercio Exterior, Juan Manuel Santos, y un grupo de empresarios colombianos.²⁸ Una actividad similar se hizo a los pocos días en el departamento de Nariño, liderada por el coordinador regional del Plan Pacífico, el ingeniero Jesús Arnold Bean Torres, donde, al igual que en el Valle y Cauca, se estableció la creación de un comité de evaluación y formulación de los proyectos, con el fin de llegar hasta las altas instancias del gobierno nacional (El País, 25 de mayo de 1993). En el mes de agosto, la gerente del litoral, Viviana Obando, solicitaba desde los medios de comunicación apoyo para el Plan Pacífico, en especial tras los avances alcanzados en el puerto de Buenaventura (El País, 12 de agosto de 1993), los cuales no contaban con el respaldo del CORPES, como se evidenció a inicios del mes de septiembre, tras la descoordinación de estas dos instancias, y que motivó a algunos mandatarios locales a realizar una protesta por escrito al Presidente de la República en la que se manifiesta la inconformidad por la escasa coordinación que venía haciéndose a nivel regional del Plan Pacífico con el CORPES de Occidente (El País, 8 de septiembre de 1993).

Una vez puesto en funcionamiento, en 1994, estos debates sobre su ámbito de competencias y asignación de presupuestos decrecieron significativamente, dando por hecho, de un lado su inevitabilidad y por el otro, su cooptación por

28. Los principales lugares visitados por dicha comisión fueron: China, Japón, Hong Kong y Taiwán, donde se realizaron gestiones encaminadas a ampliar los lazos comerciales con Colombia y robustecer las exportaciones e importaciones. Cfr. Diario El País, 12 de mayo de 1993. Edición 15449.

parte de las formas tradicionales de acceder a este tipo de recursos (Agudelo, 1998). El Plan Pacífico, como política de Estado para el Pacífico colombiano, estaría en vigor hasta 2007, cuando un nuevo CONPES, ahora bajo la administración Uribe, trataría de darle un nuevo impulso al elusivo progreso de la subregión. No logró articularse en ese lapso con otras políticas territoriales o sectoriales, y fue perdiendo su capacidad de organizar debates o planes operativos importantes, al menos desde la administración del Presidente Andrés Pastrana en adelante.

Siguiendo los informes de la Defensoría del Pueblo y los del Departamento Nacional de Planeación, el Plan Pacífico entrecruzó elementos contradictorios que no permitieron que alcanzara sus objetivos. Antes que nada, los procesos participativos fueron muy débiles, y de hecho fue visto por las comunidades organizadas, como una instancia burocrática más, con sus altas cuotas de corrupción y de respuesta a iniciativas productivas provenientes de fuera de la región. Las metas en proyectos de fortalecimiento institucional, saneamiento básico, acceso a salud, educación y vivienda nunca tuvieron un verdadero despegue, y fueron en general articuladas a prácticas políticas clientelistas tradicionales.

Otro elemento que no fue capaz de resolver el Plan fue que en contexto de la apertura, con las demandas de comercio internacional a las que pensaba integrarse el país, tarea que descansaba en grandes inversiones en infraestructuras portuarias, se enfrentó a una política dentro y fuera del Plan de tendencia ambiental conservacionista, que no supo conjugar actividades productivas, requerimientos comunitarios y políticas de sostenibilidad y responsabilidad ambiental.

Si bien sus metas distaron de alcanzarse, su actividad, fue delimitando una idea distinta del Pacífico como región, más allá de la idea propia de casi todo el siglo XX del Pacífico como reserva o futura despensa del país. En el marco de los profundos cambios ya señalados en los noventa, el Plan mantuvo permanentemente sobre la mesa la idea de la conexión entre las localidades del Pacífico como una garantía de bienestar y desarrollo. Abandonó la idea de la acupista, por razones que no son claras, y que reaparecería a finales de la década pasada, pero mantuvo abierta la discusión sobre los proyectos y planes de integración entre las localidades del Pacífico sur.

Una nota sobre articulación institucional

Las Cámaras de Comercio han sido un actor importante de la vida urbana del Pacífico. En el lapso estudiado se observó que los vínculos establecidos entre las dos ciudades con puerto, consideradas en las líneas precedentes, implicaban también a sus gremios económicos en la medida en que las Cámaras de Comercio del suroccidente (Buenaventura-Tumaco), se proponían actividades conjuntas. Según el periódico El País, hubo mucho entusiasmo por la creación de la Asociación de Cámaras de Comercio del Suroccidente Colombiano en Pasto del presente año (1989). En 1989 la Cámara de Comercio de Tumaco ingresó a la Asociación de Cámaras de Comercio del Suroccidente, Asocámaras, lo que aumentó su relación con estas organizaciones gremiales. Para la cristalización de esta iniciativa asistieron los directores y presidentes de las cámaras de comercio de Cali, Buga, Cartago, Buenaventura, Tuluá, Sevilla, Popayán, Puerto Asís, Ipiales, Tumaco y Pasto. Esta organización tendría como objetivo «impulsar y fortalecer el desarrollo armónico de esa amplia franja geográfica del país» Se planteó que el objetivo fundamental fuese el de «propender por el desarrollo armonioso y organizado de la región, mediante el impulso de obras de infraestructura social y estímulo a las actividades económicas para el fortalecimiento de la inversión tanto pública como privada» (El País, 11 de abril de 1989).

Una nota sobre la centralidad –cambiante– de Buenaventura

Buenaventura es un municipio clave para la economía nacional y, por supuesto, para la región. A lo largo del período se pudieron encontrar vínculos económicos directos entre Buenaventura y Buga, Cali, Cartago, Ipiales, Guapi, Palmira, Pasto, Popayán, Santander de Quilichao y Tumaco. Políticamente, el vínculo directo de este municipio con el gobierno central, con la intermediación, o sin ella, de la gobernación del Valle del Cauca, es un aspecto que lo distingue de otros municipios del Suroccidente. Esta relación política ha estado generalmente acompañada de un discurso sobre competitividad, particularmente desde la década de 1990 con los procesos de globalización y apertura económica.

Entre 1988 y 2010, Buenaventura fue foco permanente de diversas iniciativas de intervención estatal destinadas a mejorar su conexión con la red de intercambios del país andino, y de otras regiones. Capítulos atrás se ha

señalado el papel del PLADEICOP, cuya actividad principal se encuentra casi toda por fuera del marco temporal de este análisis. Su impacto, sin embargo, contribuyó a darle a la Buenaventura de los ochentas un perfil singular. En los años ochenta se la consideró muelle de carga, iniciativa que duró hasta que a mediados de la década del noventa se instauró en el puerto la visión de ser un muelle de contenedores, más que nada.²⁹ Este cambio obedeció a un replanteamiento de estrategia de PLADEICOP que se consignó, ya bajo la administración Gaviria, en el llamado «Plan Pacífico» de 1993. Este Plan fue aprobado mediante dos documentos CONPES. El primero fue el 017 de 1993, que dio facultades para adquirir un crédito con el Banco Interamericanos de Desarrollo. Los recursos de este crédito estaban enfocados en el desarrollo humano sostenible de la Costa Pacífica. El segundo fue el documento 2589 de 1993, que contenía la estrategia de desarrollo, lo que propiamente era el Plan, y sobre el cual dada su importancia para la subregión en el lapso estudiado vale la pena detenerse un momento.

El cambio de estrategia fue evidente desde comienzos de la administración Gaviria, si bien se mantuvieron en líneas generales los grandes proyectos estratégicos, en especial en infraestructuras e inversiones para la productividad, el Plan Pacífico estuvo menos centrado en apoyos a pequeños productores, o en atender localidades distantes de los principales puertos del Pacífico. Dos aspectos pueden servir de prueba para este respecto.

Dicho plan se implementó principalmente entre 1994 y 2007, formulado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, con el apoyo del BID; el Plan que reconocía que, a esa fecha, las condiciones no diferían de las encontradas quince años atrás, argumentando que los intentos anteriores habían dejado por fuera a la población afrodescendiente e indígena, con su cultura y sus saberes ancestrales en cuanto a trabajo y producción. En el diagnóstico se insistió en los procesos de poblamiento, participación comunitaria, modalidades de organización de la sociedad civil, movimientos sociales y concepción del territorio. En sus años finales los recursos se redujeron con el pretexto de regresar a la intervención de la región mediante los conductos tradicionales

29. A parte de las mencionadas a continuación es bueno tener en cuenta la frustrada propuesta de creación de una Ley Páez para Buenaventura al final de la presidencia de Ernesto Samper Pizano.

de la institucionalidad. En adelante los distintos gobiernos, a través de los documentos CONPES, y una disminución de la participación departamental y municipal buscaron volver a centralizar el proceso en la región. El Plan Pacífico intervino 56 municipios de la región con un total de 850 proyectos. Fue establecido inicialmente para 5 años, pero se extendió por 14 años, pese a que su valor inicial fue de US\$ 40 millones, se redujeron finalmente a US\$ 34 millones (Departamento Nacional de Planeación, 2009). Los recursos invertidos se concentraron en municipios que presentaban las peores condiciones socioeconómicas o de desarrollo municipal en 1993, pero no logró un evidente efecto positivo sobre las condiciones de vida de los municipios intervenidos. Los resultados mostraron que la inversión de recursos del Plan Pacífico en la región fue marginal (Defensoría del Pueblo, 2016). Se observó que en aquellos municipios donde se realizó un mayor número de proyectos los cambios en las condiciones de calidad de vida fueron menores (Departamento Nacional de Planeación, 2009).

El primer operador del Plan Pacífico fue el Departamento Nacional de Planeación desde 1994 a 2000; segundo fue el Ministerio de Desarrollo desde el año 2001 a 2003; y el último, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de 2003 a 2007. El Plan no consideró las particularidades e idiosincrasia de las organizaciones de afrodescendientes e indígenas de la región. Tampoco estimó metas e indicadores cuantificables y el Plan pretendió abarcar toda la región con recursos insuficientes (Defensoría del Pueblo, 2016). El manejo operativo del Plan Pacífico presentó problemas desde el inicio de la ejecución, relacionados principalmente con la tramitación de los recursos nacionales, con el esquema del sistema nacional de cofinanciación, la excesiva centralización, así como el cambio en tres oportunidades de la entidad ejecutora de los programas previstos en el Plan (Departamento Nacional de Planeación, 2009).

En términos generales, la estructura organizativa presentó una buena coordinación entre las instancias nacionales y regionales al interior del Plan; sin embargo, hubo problemas con estamentos decisorios en el ámbito nacional, por ejemplo, a nivel ministerial, lo cual prácticamente aisló al Plan Pacífico. Se resalta que las actividades de direccionamiento, evaluación y control no se realizaron de manera sistemática, de forma tal que permitieran el mejoramiento continuo de los procesos, la oportunidad y entrega de los componentes del

Plan Pacífico. Finalmente, no se tuvo previsto el recrudecimiento del conflicto armado y de fenómenos como el narcotráfico, el desplazamiento y la irrupción de grupos armados ilegales que durante buena parte de los 14 años afectaron la ejecución del Plan (Fragmentos tomados de: Gobernaciones de Choco, Cauca, Valle y Nariño, Revista Integración Pacífico, Vol1, Año1. Cali: CNP, 2014).

Primero, en el mes de febrero de 1991, el gobierno nacional lanzó en Cali este Plan, a través del cual se buscaba desarrollar económicamente el litoral y transformar al Valle del Cauca en un centro exportador, dando espacio para el pretendido impulso que traería la apertura económica. El ministro de Desarrollo Económico de la época, Ernesto Samper Pizano, anunció en ese entonces la creación de un fondo rotatorio por tres mil millones de pesos para impulsar el desarrollo empresarial ligado al Pacífico. En este Plan, por cada peso invertido por sectores privados para un proyecto, el gobierno nacional pondría una parte equivalente; impulsaría además obras de infraestructura; abriría líneas de crédito; financiaría el pago de impuestos hasta por cinco años; otorgaría la exoneración del impuesto de renta para las empresas que se instalaran en la zona, entre otras medidas.³⁰ Todas estas medidas estaban orientadas hacia grandes unidades productivas y generalmente encabezadas por empresarios de fuera del Pacífico. Pero estas condiciones no son negativas, pues pueden ser un mecanismo importante para impulsar los desarrollos regionales, ante las precariedades en materia, por ejemplo, de desarrollo importante del aparato productivo privado local. Lo que no quedó nunca claro fueron los términos de participación, ni las garantías de aprovechamiento que podría tener ese pequeño sector productivo local.

Segundo, como parte de los requisitos del crédito el Banco Interamericano de Desarrollo en 1994 hizo una evaluación del Plan. Tres conclusiones de esa evaluación permiten enfatizar en el cambio de orientación. En primera instancia la mayoría de las administraciones locales desconocían el Plan y por consiguiente no tuvieron acceso a recursos provenientes del mismo. Aunque el CONPES que aprobó el Plan suponía un mecanismo de consulta comunitaria, que surtiera trámite en el Concejo municipal respectivo y se incluyera en el presupuesto de Planeación Nacional para su ejecución, la compleja situación

30. No se hará aquí una evaluación del Plan Pacífico, sino que se hará énfasis en el impacto que tuvo sobre Buenaventura.

de negociación y reciente aprobación de la Ley 70 de comunidades negras, hizo en la práctica inviable ese proceso de consulta, limitándose a la consulta con los gremios de la producción, actores clave, pero no exclusivos en el desarrollo de Buenaventura. Finalmente, los principales logros, en saneamiento básico, por ejemplo, superaron las metas iniciales en un 200 %. Se alcanzaron con recursos que no provenían del Plan, sino de dinámicas institucionales y organizativas previas y distintas a este.

En síntesis, el Plan Pacífico redefinió la conexión de Buenaventura con el resto del país y del occidente, haciendo énfasis en el muelle y en las grandes apuestas productivas, tal como se desarrolla en el capítulo referido a la infraestructura en la red.

Esta afirmación se puede respaldar, con el repaso de las conclusiones del «Estudio de Factibilidad para la Expansión de la Capacidad Portuaria en el Pacífico», realizado por el Consorcio Tams, Inc-Hidroestudios S.A. y presentado también en la ciudad de Cali en 1991. El estudio señaló que, con inversiones por US\$ 30 millones, el terminal podría duplicar su capacidad y movilizar hasta seis millones de toneladas de carga anuales. El estudio daba cuenta de cómo Buenaventura tendría durante los próximos 15 años un papel fundamental en las actividades comerciales del país. Aquí por Buenaventura se entiende es solo el puerto, y se deja de lado que la inversión debía permear todo el municipio.³¹ Y si bien las inversiones no fueron las esperadas durante los años siguientes, el gobierno asignó recursos para la ejecución de obras prioritarias que correspondieron, entre otras, a la rehabilitación de equipos y patios de contenedores, haciendo énfasis en la reorientación de la vocación del puerto como terminal de contenedores.

En esta misma dirección con cierta timidez Cali inició un proyecto para aprovechar la dinámica que se le quería dar al puerto con la apertura. La iniciativa del alcalde de Cali Germán Villegas con la sanción de un acuerdo para vincular al municipio a la sociedad portuaria, con miras a modernizar el puerto, era un indicador de los intereses de la dirigencia de la capital vallecaucana por mantener el control en el proceso de fortalecimiento del eje Cali-Buenaventura como sector productivo y logístico estratégico. Si bien el aporte público estipulado fue modesto, en relación con la inversión privada hecha desde Cali, el alcalde

31. El País, 24 de octubre de 1991.

recordó en su discurso «cómo desde tiempos pretéritos se ha concebido el eje Cali-Buenaventura en la doble función de puerto y de centro de servicios» (El País, 14 de diciembre de 1991), destacando la importancia que este tipo de iniciativas tienen para el país de cara a lo que denominó «la cuenca más importante del universo», como es la del Pacífico. Finalmente, señaló que, para hacerle frente al reto de la cuenca sobre el Pacífico con éxito, Buenaventura debe ser un puerto moderno y eficiente, y Cali el centro que preste todos los servicios para las importaciones y exportaciones.³²

Es claro que la economía del municipio de Buenaventura, si bien suma producción pesquera, agrícola y forestal, está fuertemente ligada a las actividades asociadas al puerto durante todo el período. Es el puerto el que articula todo tipo de iniciativas políticas. Es el puerto el que la conecta de manera significativa con el resto de las poblaciones del Pacífico abordado y con los nodos centrales de nuestras redes urbanas suroccidentales, así como con los centros urbanos y productivos más importantes del resto del país.

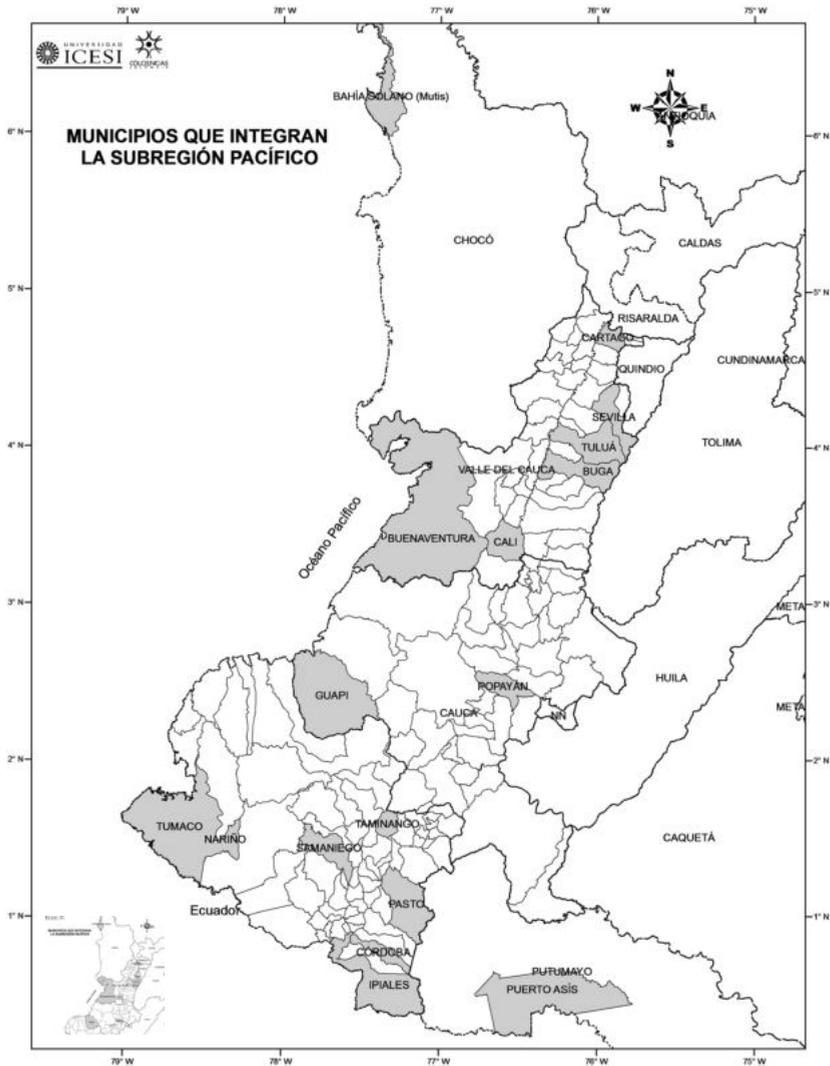
A manera de cierre

Quizá uno de los primeros estereotipos con los que hay que lidiar para tratar de entender el Pacífico colombiano sea romper con la imagen de región aislada. En primer lugar, porque esta imagen desconoce las múltiples movilidades que hay en la región y las formas de integración ancestrales que han tenido entre sí las comunidades, en especial desde la segunda mitad del siglo XX. Que esta comunicación no sea expedita o cumpla con los criterios del interior del país, es un asunto distinto. Con esto no se quiere soslayar los altos costos económicos que tienen que moverse en el Pacífico, las dificultades que representa para acceder al bienestar de muy diferentes maneras, pero pensar como una región aislada o desintegrada no contribuye mucho a entender su dinámica y a proponer alternativas relevantes a la misma. En segundo lugar, porque durante el lapso de este estudio se hizo evidente que sus dos principales localidades en el Pacífico sur, Buenaventura y Tumaco tienen articulaciones complejas y obviamente mayores que el Pacífico rural. Esas articulaciones han hecho parte de la economía nacional durante todo el siglo XX y lo que va corrido de este

32. El País, 14 de diciembre de 1991.

Figura 10

Mapa de Red subregional de municipios del Pacífico



 Ver imagen en alta resolución: <http://shorturl.at/jlms6>

Fuente: Elaboración propia.

y lo que está en discusión es su funcionamiento, pertinencia y beneficio, no la articulación en sí misma.

En este apartado se señalan algunas de las formas en que esa integración se dio y cómo desde ellas es posible pensar la red urbana del suroccidente.

Subregión del Sur de Nariño

Características generales

Como se indica en el perfil de Obando, publicado por Univalle, para finales de la década de los noventa, el departamento de Nariño contaba con 64 municipios. Algunos de estos municipios se han organizado a partir de similitudes,

...históricas, culturales, geográficas y, por supuesto, económicas, dando lugar a 7 asociaciones: Asocosta, Asoabades, Amcosur, Asobando, Amigaleras, Asonorte y Asocoro. A su vez, Nariño cuenta con 5 subregiones políticas lideradas por un centro urbano, que se encuentran organizadas según el período de estudio de la siguiente manera: Pasto es el centro de la región central, Ipiales de la región surfronteriza que conforma la Exprovincia de Obando, La región Pacífica tiene como eje a Tumaco, Túquerres es el centro de la región occidental andina, y el municipio de la Unión lidera la región norte (http://prevencionviolencia.univalle.edu.co/observatorios/narino/exobando/archivos/perfil_exobando.pdf).

Esta ex provincia, como señala el estudio de la Univalle, se localiza al sur de Nariño, en límites con el Ecuador.

Está conformada por trece municipios: Aldana, Cuaspud (Carlosama), Guachucal, Cumbal, Gualmatan, Iles, Contadero, Ipiales, Pupiales, Funes, Córdoba, Puerres y Potosí. Estos municipios comparten características socioeconómicas que los identifican: bajo desarrollo económico e industrial, marcada prevalencia de minifundios, altos niveles de necesidades básicas insatisfechas y escasas fuentes de empleo, entre otras (http://prevencionviolencia.univalle.edu.co/observatorios/narino/exobando/archivos/perfil_exobando.pdf).

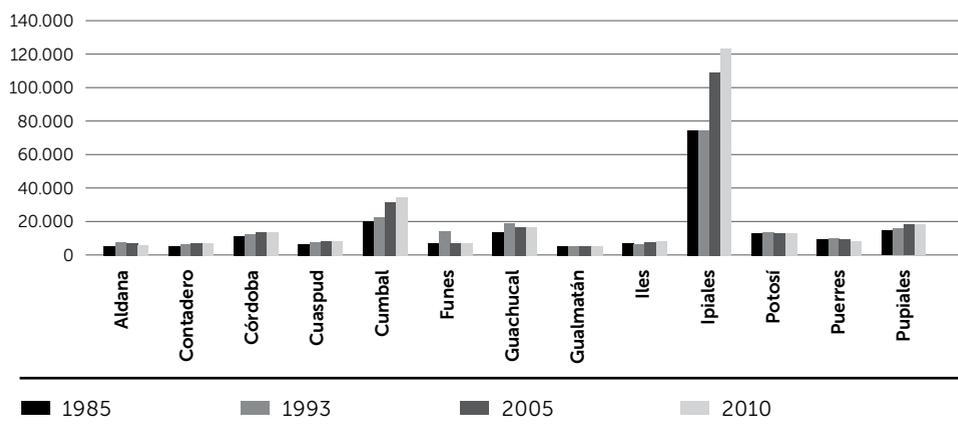
En relación con el municipio de Ipiales, este se ha constituido «en el principal núcleo urbano y polo de desarrollo de la subregión, debido a su tamaño, número de habitantes (condiciones sociodemográficas), a sus características de urbani-

zación, actividades económicas y de intercambio comercial, así como por su condición de ciudad fronteriza y segunda ciudad de departamento de Nariño». ³³

Esta subregión política de la ex provincia de Obando constituye el corazón de lo que el análisis nos ha llevado a reconocer como la Subregión del Sur de Nariño. Un análisis que, más allá del reconocimiento de subregiones políticas ofrecidas por documentos oficiales de Planeación, se da cuenta de territorialidades definidas a partir de interconexiones infraestructurales, proyectos políticos e iniciativas en torno a dinámicas económicas intermunicipales (dinámicas fundamentales para dar lugar al reconocimiento de toda subregión). Los otros territorios que la configuran son, en orden de importancia, aquel de la subregión política constituida en torno a Pasto y aquel de la subregión política constituida en torno a Túquerres.

Figura 11

Densidad poblacional de los principales municipios de la Subregión



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos censales ofrecidos por el DANE. Estimaciones de Población 1985 - 2005 y proyecciones de Población 2005-2020 Total municipal por área.

33. Sin más datos: (http://prevencionviolencia.univalle.edu.co/observatorios/narino/exobando/archivos/perfil_exobando.pdf). Los otros municipios de Obando son poblados de no más de 10.000 habitantes, con importante presencia de población indígena (http://prevencionviolencia.univalle.edu.co/observatorios/narino/exobando/archivos/perfil_exobando.pdf).

La Subregión del sur de Nariño posee una extensión de 4 894 Km cuadrados aproximadamente, que equivalen al 14.07 % del área total del departamento. Cuenta con una población de 273 776 habitantes, que corresponden al 16.49 % del total del departamento; de los cuales 124 646 están ubicados en el sector urbano y 149 130 en el sector rural. En términos étnicos, 92 059 personas se autoidentifican como indígenas, mientras que 268 como afrocolombianos, los demás como mestizos.

La principal actividad económica está ligada al sector agropecuario, donde se destaca el cultivo de papa, maíz, trigo, cebada, frijol, alverja. Igualmente, significativa es la explotación de ganado bovino, porcino, caballar y especies menores. Por otro lado, y dada la conexión con las economías del norte ecuatoriano, se destacan las actividades comerciales.

En el sector servicios se destaca la educación: para finales de 2010 la subregión presentó una cobertura neta en el nivel preescolar de 58 %, en primaria 91 %, en secundaria 70 % y en media 43 %. El porcentaje de analfabetismo se tasó en 8.97 %. De otra parte, la cobertura de aseguramiento en Régimen Subsidiado de Salud alcanzó el 96 %; la tasa de mortalidad infantil por cada 1 000 nacidos vivos para dicho año fue de 37 % (mientras que la del departamento es de 40.56 %) y el porcentaje de embarazos en adolescentes ascendió al 22 %.

La cobertura de acueducto en el sector rural fue para los años de cierre de nuestro período de 65 %, para el sector urbano de 97 %. En lo que respecta al alcantarillado, en el sector rural se encontraba en torno al 26 % y en el urbano al 96 %. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI fue de 40 % y el Índice de Calidad de Vida ICV de 67 %.

Para el 2011 la población en situación de desplazamiento por municipios receptores fue de 11 216 personas y por municipios expulsores de 4 973. En este mismo año se presentaron 59 homicidios; situación que habla de los altos niveles de violencia presentes en la región durante los últimos años de nuestro período.

Hechos vinculantes T3

En el 2008, el Plan de Desarrollo Departamental, «Adelante Nariño», estableció como una de sus metas de integración subregional, lograr el cumplimiento de los compromisos con el Gobierno nacional en la financiación y ejecución de

Figura 12

Mapa de Red subregional de municipios del sur de Nariño



Fuente: Elaboración propia.

proyectos estratégicos para conectividad y competitividad del departamento (Plan de Desarrollo Departamental Nariño, 2008). Para ello, se propuso impulsar tres proyectos de infraestructura: vías Pasto-Mocoa y Espiella-Río Mataje (Tumaco); Vía Pasto-El Empate-La Unión-Higuerones, y la ampliación del aeropuerto de Ipiales. La concesión vial Rumichaca-aeropuerto Antonio Nariño (Chachagüí). Y, además, gestionar con alcaldías, gremios y organizaciones comunitarias la ampliación de los aeropuertos de Ipiales y Tumaco, y la reactivación del aeropuerto de Tumaco y la Central de Abastos de Ipiales.

En el 2008, el Plan de Desarrollo Departamental, se fijó como uno de sus objetivos «promover la cohesión interna, revitalizar procesos de integración regional y procurar un nuevo relacionamiento con el Estado colombiano, para el desarrollo del Departamento y la construcción del país» (Plan de Desarrollo Departamental Nariño, 2008). Para ello se propuso algunas metas: «retomar los procesos de integración regional; avanzar en la creación de condiciones políticas e institucionales para una relación más benéfica entre la nación y departamentos como el de Nariño; y mejorar la capacidad de gestión subregional» (Plan de Desarrollo Departamental Nariño, 2008). Es este último que se concretaría con el apoyo a la conformación y/o consolidación de asociaciones de municipios, en especial Asobando (conformada por los municipios de la ex provincia de Obando: Aldana, Contadero, Córdoba, Cuaspud, Cumbal, Funes, Guachucal, Gualmatán, Iles, Pupiales, Potosí, Puerres e Ipiales como su importante epicentro).

Entre otras actividades planeadas por la gobernación en pro del fortalecimiento subregional se contó con la realización anual de ferias de integración, actividades de turismo e intercambio cultural y deportivo entre las subregiones, ejecución de redes y comunicación de los municipios, entre otros (Plan de Desarrollo Departamental, 2008).

En el 2010, el Plan Regional de Competitividad de Nariño, en términos de infraestructura, conectividad y logística, propuso perfeccionar la conectividad regional y su intercomunicación con el resto del país y el mundo. Para ello diseñó siete proyectos entre los que se destacan: a) corredor intermodal (Tumaco, Puerto Asís - Belén Do Para [IIRSA] que incluye, además del desarrollo del puerto de Tumaco, transversal Tumaco-Mocoa, perimetral de Túquerres, variante Guatarilla-Yacuanquer y variantes entre Pasto el Encano, Encano-Santiago, San Francisco-Mocoa y navegación río Putumayo. b) Corredor Tumaco-Es-

meraldas (Ecuador). c) Corredor Andino: incluye desarrollo de Puerto Seco de Ipiales, ampliación del puente de Rumichaca, construcción variante Las Cruces Aeropuerto San Luis Aldana, doble calzada Ipiales-Pasto-Popayán (incluida la variante Timbio estanquillo), doble calzada variante de Pasto (Catambuco-Daza), construcción tercer carril Cano, eje turístico departamental. e) Desarrollo del plan vial departamental que incluye el mejoramiento de siete ejes viales departamentales: norte 1 (Juanambú alto) norte 2 (sector del mayo), norte 3 (Patía) sur 1 (Ipiales, Pupiales, Gualmatán, Contadero, Iles), sur 2 (Fúnes, Puerres, Postosí, Las Lajas), Occidente (El Tambo, Peñol, Sotomayor, La Llanada, Samaniego, Cumbitara y Policarpa) y la construcción del puente sobre el río Juanambú, sector de Guambuyaco que une el municipio del Peñol con Taminango.

En el 2010, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, titulado por el primer gobierno del presidente Santos como «Prosperidad para todos», en lo referente al sector transporte se indica que en el sur de país se ratifica el corredor Panamericano previsto en la iniciativa IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), pues con dicho corredor se conecta al país con Ecuador, Perú y los países del Mercosur. De igual manera, se indica que «la zona suroccidental del país, en los departamentos de Cauca y Nariño, se articula a través del eje Popayán - Pasto Ipiales, facilitando la integración nacional de la economía andina del sur del país y consolidando el papel funcional de centros regionales y subregionales como Pasto e Ipiales, respectivamente. Desde el punto de vista de la articulación de Putumayo y Nariño es importante el eje Puerto Asís-Mocoa-Tumaco, como parte del eje de integración amazónico IIRSA, que en el futuro conectará el Atlántico con el Pacífico, y contribuirá a fortalecer la integración y el desarrollo fronterizo con Perú y Ecuador. (...) Adicionalmente, permite aprovechar los recursos minero-energéticos (petróleo-gas), la riqueza hídrica y biodiversidad, los potenciales agropecuarios y forestales, los atractivos turísticos y cultura étnica» (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, p.p 45).

A partir de junio de 2010 fue declarada Zona Franca Permanente Especial Alimentos Nariño S.A., la que posibilitó el desarrollo de más de 17 000 M² de infraestructura requerida para el establecimiento de la zona franca, y de la primera línea de producción de hortalizas congeladas en la planta industrial y oficinas administrativas localizadas en el sector de «el Charco», en la ciudad de Ipiales, desde donde coordinará las actividades de producción agrícola en las

zonas de producción localizadas en los municipios de la Provincia de Obando, involucrando a unos 150 productores primarios de la región (Informe de Gestión Departamental, 2010).

Los ejercicios de planeación oficial arriba mencionados dan cuenta del reconocimiento de algunos municipios nariñenses como nodos de alta centralidad para las dinámicas del desarrollo departamental: Ipiales, Pasto, Tumaco, Mocoa, Túquerres. Nodos que lo han sido a lo largo del período estudiado.

Y si bien cabe decir que en general ni Ipiales ni Túquerres son promotores de iniciativas de integración departamental (estas suelen ser impulsadas desde Pasto o Bogotá), estos sí son importantes para la articulación de iniciativas productivas en sus respectivos *hinterländer*, así como lo son para la interconexión entre estos y los de los otros municipios de centralidad mencionada para la subregión identificada.

Esta subregión se caracteriza por la transformación de productos agropecuarios, como por ejemplo los lácteos y sus derivados. Parte importante de esta producción es para el autoconsumo, o el abastecimiento de los pequeños mercados urbanos nariñenses. Pero experiencias asociativas como la de Colácteos, sin embargo, son articuladoras de apuestas productivas de mayor alcance. Uno que da cuenta de la configuración de vínculos productivos que consolidaron la subregión, que la conectan con los mercados nacionales, y que dan lugar al mejoramiento de las condiciones de vida para el campesinado asociado.

Otra forma de vínculo en el sur nariñense, que da lugar a la constitución de una subregión, es el de las dinámicas comerciales y de prestación de servicios en torno a Pasto e Ipiales. En sus respectivos cascos urbanos se prestan servicios financieros, de comunicaciones e internet, de salud y educación, así como comerciales, para los que pobladores de las zonas rurales aledañas se constituyen en clientes, empleados o proveedores a la vez.

Se trata de una economía subregional caracterizada por pequeños negocios que suplen necesidades básicas de la población. Las escalas distan de ser grandes o siquiera medianas, salvo por algunas apuestas como la ya mencionada de Colácteos, buena parte de los bienes de consumo provienen del resto del país o del país vecino. La escala poblacional, su dispersión y sus formas de vida predominantemente rurales/campesinas, así como su desconexión con el resto

de Colombia por los costos en tiquetes aéreos y el atraso en las infraestructuras viales, explican esto.³⁴

En definitiva, puede afirmarse que esta es una de las subregiones más rurales de las trabajadas en la investigación. Como lo demuestran los ejercicios de reconstrucción de las infraestructuras, hay una fuerte conectividad *pivotal* hacia Ipiales, que se constituye en nodo fundamental de la subregión, solo en competencia con Pasto por la dimensión de su economía y su condición de capital departamental. Las dinámicas económicas –y políticas, por tanto– de esta subregión están fuertemente determinadas por la frontera con Ecuador. Aislada del resto del país, Túquerres, Pasto e Ipiales marcan sus dinámicas y se constituyen con frecuencia en centros de competencia por la definición o consolidación de dinámicas de desarrollo para la subregión.

Consideraciones finales

Este ejercicio de investigación ha permitido integrar hallazgos presentes a lo largo del libro para dar cuenta de la manera en que el seguimiento a la existencia de redes de ciudades es un camino aconsejable para identificar las diferencias entre lo que documentos formales de planeación suelen reconocer como subregiones (fundamentalmente representadas a partir de cercanías geográficas y necesidades de interconexión específicas entre ciertos centros poblacionales), y lo que aproximaciones relacionales más amplias permiten develar. En este trabajo las regiones y subregiones se constituyen a partir de la identificación empírica de vínculos comerciales, de infraestructura, flujos de población y de proyectos políticos.

Con base en la información obtenida se puede afirmar que a fines de la década de 1980 aún persistía una dinámica de desarrollo económico impulsada desde la administración pública, ligada al fortalecimiento de «*polos de desarrollo*». Si bien Cali aparece como ciudad-región por encima de otras capitales departamentales, que, al no poder integrar relacionamente las ciudades de

34. Un aspecto importante para dar cuenta de los niveles de cohesión entre municipios de la subregión es que la infraestructura de vías posibilita una mayor comunicación con los epicentros de la subregión (Pasto, Ipiales, Túquerres –en menor medida–).

sus respectivos departamentos, suscitan la emergencia de subregiones. Son innegables los avances en infraestructura urbana y de interconexión alcanzados durante este periodo, especialmente en Cali, pero ello no concuerda con la respuesta institucional, que incluso en la actualidad no ha logrado declarar un área metropolitana y actuar en consecuencia.

En este orden de ideas, en el suroccidente se asistió en diferentes momentos y lugares a iniciativas de integración de municipios «*pequeños*» que buscaban hacer contrapeso a la preponderancia ejercida por Cali y demás capitales departamentales. Las cumbres, reuniones y el impulso de proyectos comunes entre alcaldes de varias zonas intradepartamentales así lo comprueban: en el norte del Valle, con Cartago a la cabeza; AMUNORCA con la preponderancia de Santander de Quilichao en el Cauca; y las asociaciones de municipios del sur del Cauca y norte de Nariño, entre otras.

De otra parte, la variación del marco institucional, y con esta, la instauración de los planes de desarrollo y más tarde de los POT y PBOT, posibilitaron delinear de manera prospectiva «*ejes de trabajo*» que a la larga se convirtieron en elementos de coincidencia o complementación, cuando se buscó jalonar iniciativas integradoras. Así, el buscar hacer frente común a políticas de orden nacional o internacional, fue lo que caracterizó las iniciativas impulsadas por diferentes sectores sociales.

Con todo, queda claro que las subregiones se configuran y reconfiguran tras las relaciones de competitividad y/o complementariedad con sus respectivas capitales departamentales, tras constatar que estas se hacen hegemónicas al captar mayores recursos de distinto orden. La paradoja es que este modelo basado en verticalidad y centralización tiende a repetirse en cada subregión constituida, pues en estas se resalta la supremacía de un nodo *pivotal*: Cartago, Buenaventura, Santander de Quilichao, Bordo-Patía, e Ipiales.

Cada una de las subregiones buscó optimizar las oportunidades políticas a su favor, por ejemplo, en el caso norte de Nariño y sur del Cauca se generan vínculos con el Huila por su ubicación geoestratégica hacia el macizo colombiano (Programa de desarrollo y paz: Asopatía); en el caso del Norte del Cauca, tras la promulgación de la Ley Páez; en el Norte del Valle de Cauca con el Eje Cafetero, por su cercanía física e infraestructura vial y telecomunicaciones (servicios); y en el sur de Nariño tras su ubicación fronteriza con el Ecuador.

Por lo general, fueron las entidades estatales las que asumieron las iniciativas para generar procesos de integración subregional, a través de obras de infraestructura y programas de atención a necesidades de la población, entre otras. Para ello se dotaron de formas organizativas cada vez más institucionalizadas, por ejemplo, las asociaciones de municipios, con el objeto de brindar una cierta continuidad y sustentabilidad a dichos procesos. El sector privado, en general, estuvo relegado a las iniciativas públicas o se sirvió de ellas. De igual manera, las organizaciones comunitarias (indígenas y afrodescendientes) tejieron redes en la misma lógica.

Las dinámicas económicas de las subregiones se organizaron en torno a iniciativas de participación para la competitividad en los mercados nacionales e internacionales. Por ejemplo, la subregión del sur de Nariño, con epicentro Ipiales, se posicionó tras su ubicación fronteriza con el Ecuador como un lugar de servicios para el comercio (bodegaje, hoteles, restaurantes, bancos, servicios automotrices, etc.). La subregión del norte del Cauca se organizó en torno al tema de los privilegios fiscales contenidos en la Ley Páez, para posibilitar zonas/parques industriales de preferencia transnacional. La subregión del Norte del Valle insistió en figurar con un paquete de infraestructura apto para el comercio internacional (aeropuerto, zona franca, vías), lo que la ubicó en disputa con otros nodos que se quisieron posicionar como «puerto seco» por su relación evidente con el puerto de Buenaventura. De la misma manera, la subregión del sur del Cauca evidenció la sustitución de cultivos de uso ilícito, y para la subregión Pacífico en la actualidad se destaca el denominado «Máster Plan».

En consecuencia, las organizaciones de las subregiones detectadas indican la permanencia de un modelo *pivotal* verticalizado, que se instaura en una relación de competitividad frente a las capitales de departamentos. Debido a los avances normativos e institucionales, ligados a las lógicas de planificación, algunas subregiones lograron detectar ejes de trabajo comunes que les permitieron pensarse de manera específica la complementariedad para la competitividad regional, nacional e internacional. En general, esta dinámica fue liderada por las diversas instituciones político-estatales, con escasa iniciativa privada. Así mismo, cada subregión buscó potencializar la estructura de oportunidades que le posibilitaron los contextos en que iban emergiendo, aunque de manera diferenciada. Pues algunas subregiones se configuraron a partir de elementos

tradicionales que posicionan a ciertas ciudades como preponderantes (Cartago Ciudad Señorial y la exprovincia de Obando), mientras que otras subregiones lo hicieron a partir de las particularidades del contexto socioeconómico y normativo actual (Ley Páez y Laboratorio de Paz del Macizo Colombiano).

Las subregiones instauradas en elementos de la tradición comportaron mayor concentración de vínculos (infraestructura, mercados, proyectos políticos y migraciones) en un nodo, si se compara con los demás nodos que las componen, así Cartago e Ipiales concentran la mayor parte de los recursos que circulan en las subregiones de la que hacen parte. Lo anterior se hizo evidente, por ejemplo, en Cartago cuando se autodenomina «Puerto Seco» y toma iniciativas de diferente índole que de alguna manera fortalecen dicha idea, en el marco de las acciones de la estructura de la red subregional: Aeropuerto, Zona Aduanera, infraestructura vial, asociación de municipios del norte del Valle y alianzas con el Eje Cafetero.

Por su parte, las subregiones instauradas bajo elementos que emergieron en contextos de oportunidades específicas se comportaron de manera diferente, pues, aunque existe un nodo destacado por la densidad de vínculos que concentra, estos tienden a distribuirse de manera más equitativa con otros de los nodos que componen la subregión, *v.g.* Santander de Quilichao-Puerto Tejada-Villarrica y Bordo-Patía-Bolívar. Un hecho paradigmático que permite evidenciar dicha lógica subregional en relación con los nodos se encuentra en la instauración de las zonas francas fruto de los desarrollos de la Ley Páez, pues las mismas no se concentran en un solo nodo como se indicó más arriba.

En relación con la subregión Pacífico no presentó una lógica de estructuración de red similar a las anteriores. Como ya se advirtió esta está caracterizada por su dispersión demográfica y los escasos vínculos en infraestructura entre los nodos que la componen, sin embargo, persiste un imaginario identitario que le otorga una suerte de pertenencia al «Pacífico», a pesar de que se destacan particularidades en Tumaco, Guapi y Buenaventura, por mencionar los más representativos en el suroccidente. En este caso es pertinente resaltar la iniciativa de gobierno nacional en la creación de la Universidad del Pacífico, la que concentra en buena parte sus servicios en Buenaventura, pero se piensa en la región Pacífico.

Referencias

- Agudelo, Carlos (1998). Aproximación a la dinámica de un pueblo del Pacífico, el caso de Guapi. Documentos de trabajo 23, CIDSE-ORSTOM, Cali, 1998
- Gamarra, Vergara, 2008 en: Vilorio De la Hoz, Joaquín (Editor) Economías del Pacífico colombiano Capítulo 3. Economía del Departamento del Cauca: concentración de tierras y pobreza. Pág.:83-123
- Concejo Municipal de Santander de Quilichao, Acuerdo 022 de 2002, art. 4.
- Alonso y Lotero, 2008 10 años de la Ley Páez: transformación de la economía caucana. Editores: Julio César Alonso C. y Ana María Lotero A. 2008 | Número de páginas: 110 | Tamaño: 22 x 14 cm. ISBN: 978-958-8385-07-2.
- ESAP. 2014
- Ng'weno, 2007: Rev. colomb. antropol. vol.49 no.1 Bogotá jan./june 2013 ¿Puede la etnicidad reemplazar lo racial? afrocolombianos, indigenidad y el estado multicultural en colombia can ethnicity replace race? afro-colombians, indigeneity and the colombian multicultural state. bettina ng'weno.
- Boix <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/3995/rbd1de4.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Van Young, 1991
- Cauca Plan vial y transporte, informe general, 1989
- El Plan Departamental de Desarrollo del Cauca 2008-2011
- Gobernación del Valle del Cauca, 2000
- Agenda Regional Nortcaucana para el Desarrollo Social Sostenible ARNDSS 2005-2014*
- Plan de Direccionamiento Estratégico. Disponible en el siguiente enlace: https://drive.google.com/folderview?id=0B7qBcG7mHz2oUFN2NIBNY0dYalE&usp=sharing_eid&invite=CJXkkeK
- Agenda Interna Regional Amunorca 2005-2015 https://www.academia.edu/6135855/AGENDA_INTERNA_PARA_LA_PRODUCTIVIDAD_Y_LA_COMPETITIVIDAD_CAUCA
- VVAA. (2013) Historias locales. Proceso de Fortalecimiento Territorial a consejos comunitarios y capitanías. Cali. INCODER. CEI. Universidad Javeriana.
- Plan de Desarrollo Departamental del Cauca, 2004

El Plan Regional de Competitividad de Nariño (2010)

Dirección de Desarrollo Territorial y Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia (2003). Documentos para el Desarrollo Territorial No. 64. Iniciativas regionales y Subregionales de organización Territorial: Algunos procesos, esquemas, asociaciones y programas que aportan al estudio de la regionalización en Colombia. Dirigido por: Bogotá, D.C

CNMH, 2014: 117. <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>

Falla, Marcela et al. (2004). Un modelo físico de ordenamiento territorial para el Valle del Cauca a partir de su sistema de ciudades. Universidad de San Buenaventura-Gobernación del Valle del Cauca. Universidad de San Buenaventura Cali La Umbría, carretera a Pance A.A. 25162 PBX: (572)318 22 00 (572)488 22 22 Fax: (572)488 22 31/92 www.usbcali.edu.co Cali, Colombia, Sur América © Gobernación del Valle del Cauca ISBN: 978-958-8436-14-2

Plan de Desarrollo Municipal de Cartago, 1998-2000

Plan de Desarrollo Municipal de Cartago 2001-2003

Plan de Desarrollo Departamental del Valle 2008-2011

Ayala, J. (2015). «Movilidad social en el Pacífico colombiano», Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, núm. 226, Banco de la República, Cartagena

Gómez, Daniel y Suárez, Camilo. 2009. El Pacífico Colombiano: problemático regional e intervención del Gobierno Nacional en los últimos veinte años. 1987-2007. Bogotá: Universidad del Rosario.

Defensoría del pueblo, 2016: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/InformePacificoWeb.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente, 1998

ACNUR, 2013

Molinares, C., & Reyes Le Paliscot, E. (2012). Pobreza, debilidad institucional, cultivos ilícitos, tráfico de drogas y grupos armados ilegales en Buenaventura y Tumaco. Recuperado el 7 de abril de 2014, de <http://library.fes.de/pdffiles/bueros/kolumbien/09889.pdf>

Censo 2005

DANE, 2007

DNP, 2015

MEN, 2013

DANE-DNP, 2005

MEN, 2013

DNP 2007 y 2015b

Casas Castaneda, F. (1994). Proyecto BioPacífico: hacia una cultura de la biodiversidad en el Pacífico colombiano. <http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=CO1999000329>

Hoffman, Odile (2007). Comunidades negras en el Pacífico colombiano. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1038&context=abya_yala

DNP 2007

DNP, 2009

Defensoría del Pueblo, 2016

Revista Integración Pacífico, Vol1, Año1. Cali: CNP, 2014

http://prevencionviolencia.univalle.edu.co/observatorios/narino/exobando/archivos/perfil_exobando.pdf

Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de 2002

Plan de Desarrollo Departamental, 2008

Informe de Gestión Departamental, 2010

Zambrano, 1995: 105): http://nomadas.ucentral.edu.co/nomadas/pdf/nomadas_3/03_8Z_Elcontextohistoricodeladescentralizacion.pdf

VanYoung, 1991: http://historia.ihnca.edu.ni/ccss/dmddocuments/Bibliografia/CCSS2009/Tema3/Haciendo_Historia_Regional.pdf

Viloria de la Hoz, Joaquín. (2008). Economía Extractiva Y Pobreza En La Ciénaga De Zapatosa. BANCO DE LA República - ECONOMÍA REGIONAL, DOCUMENTOS DE TRABAJO SOBRE ECONOMÍA REGIONAL. https://www.researchgate.net/publication/4828442_Economia_Extractiva_Y_Pobreza_En_La_Cienaga_De_Zapatosa

Fuentes Documentales

El Tiempo, 1 de diciembre de 1998
El País No.14355, 3 mayo 1990
El País No. 16410, 13 de agosto de 1993
El Liberal, 6 de marzo de 2001
El Liberal, 4 de septiembre de 1997
El País, 11 de septiembre de 1998
El Liberal, agosto 18 de 1997
El País, octubre 5 de 2010
El País, 11 de septiembre de 2006
El Tiempo, 18 de octubre de 2006
El Liberal, agosto 3 de 2000
El Liberal, agosto 1 de 2000
El Liberal, 9 de junio de 1997
El País, 3 mayo 1990
El Liberal, 3 de marzo de 1998
El Liberal, 9 de diciembre de 1999
El País, 11 de julio de 1988
El País, 14 de octubre de 1993
El Tiempo, 8 de junio de 2005
El País, 22 de enero de 1989
El País, 5 de mayo de 1991
El País, 18 de septiembre de 1991
El País, 27 de mayo de 1992
El País, 1 de julio de 1992
El País, 9 de agosto de 1992
El País, 17 de marzo de 1993
El País, 25 de mayo de 1993
El País, 12 de agosto de 1993
El País, 8 de septiembre de 1993
El País, 11 de abril de 1989

El País, 29 de junio de 1988

El País, 5 de julio de 1988

El País, 8 de Julio de 1988

El País, 11 de julio de 1988

El País, 27 de Marzo de 1990

El País, 10 de junio de 1990

El País, 21 de Octubre de 1990

El País, 15 de enero de 1993

El País, 13 enero 1993

El País, 16 de marzo de 1993

El Liberal, julio de 1988

El País, 25 de abril de 2002

El País, 16 de noviembre de 1992

El País.com, consultado 21 de enero de 2015, en: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/terminal-transportes-cartago-queda-en-veremos>

06

Proyectos especiales: redes de regiones y algunas iniciativas desde la institucionalidad estatal

José Benito Garzón Montenegro

Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium
jose.b.garzon@correounivalle.edu.co

José Darío Sáenz

Universidad Icesi | jdsaenz@icesi.edu.co

Delimitada administrativamente, luego de la división del antiguo departamento del Cauca a inicios del siglo XX, la parte del país que usualmente se llama suroccidente colombiano, es una compleja reunión de diversos grupos humanos, con un desarrollo económico e institucional desigual, con una geografía heterogénea y de evidentes contrastes, cuya denominación como región recoge realidades políticas y administrativas obvias y oculta disparidades de todo tipo que ponen en entre dicho la idea misma de que sea una región.

Este trabajo se propuso identificar la manera como durante los finales del siglo pasado y principios del actual se había configurado una red de ciudades en esa región llamada suroccidente colombiano. Aquí configurado no alude al origen de esta, que se remonta en el tiempo casi a la fundación misma de muchos de estos poblados y ciudades, sino a la forma que adquirieron en el tiempo estudiado. El lapso escogido fue el que iba entre el inicio de la elección popular de alcaldes en 1988 hasta el final de la segunda administración del presidente Álvaro Uribe Vélez. La idea que orientó la selección de este lapso fue la de identificar las características que había adquirido dicha red con los cambios institucionales derivados de la descentralización política y administrativa, reforzados en la Constitución de 1991 y sometidos a diferentes presiones y recortes en el lapso escogido.

Una de las maneras de evidenciar su integración y diversidad, así como sus limitaciones y desarticulaciones, fue mostrar cómo funcionaban las relaciones entre ciudades del suroccidente, privilegiando unas variables que permitieran dimensionar su funcionamiento. Se partía de la base de que el epicentro urbano de dicha red es la ciudad de Cali, que concentra los procesos sociales, económicos y demográficos que le dan dicha relevancia, como lo demuestran los indicadores referidos a estos procesos, así como la presencia de las principales funciones institucionales. En torno a esta ciudad y a nodos intermedios en los tres departamentos se deberían articular una serie de relaciones que permitieran describir el funcionamiento de una red de ciudades muy mentada en discursos y planes, pero escasamente caracterizada y menos conocida en su funcionamiento.

En sentido estricto este trabajo presenta una visión parcial de dicha red. Sus principales limitaciones obedecen a la disponibilidad de información para abordar, en un tiempo limitado, las variables que podrían caracterizar la red. Al tratarse de un trabajo que concibe dicha red, no en un sentido metafórico,

ni que asume las relaciones entre nodos a partir de supuestos como el de funcionalidad de dichos nodos con relación a sus vecinos, la verificación empírica de dichas conexiones se convirtió en un problema difícil de solucionar ante la dispersión y precariedad de la información pública disponible. En algunos casos, las condiciones locales de orden público jugaron un papel importante en la posibilidad de obtener información al momento de hacer su levantamiento (2013 y 2014), pero sobre todo la inexistencia de archivos locales y en algunos casos nacionales, o su desorden, afectó significativamente la posibilidad de contar con datos de primera mano. Adicionalmente, algunos hallazgos que surgieron de la recolección de información pusieron de presente algunos aspectos inicialmente no previstos, como es normal en cualquier investigación.

Este trabajo recoge los resultados encontrados luego de dos años de pesquisas y se atiene fundamentalmente a información primaria proveniente de fuentes oficiales y de la prensa, en menor medida a trabajos secundarios elaborados por instituciones públicas y centros de investigación académica, así como de entrevistas con algunos actores locales y regionales considerados relevantes en materia de planificación estatal.

Una segunda parte presenta los dos aspectos centrales encontrados en el funcionamiento de la red. Por un lado, se da cuenta de la infraestructura que conecta la red, atendiendo las especificidades de esa conexión y que a veces coincide, en otras se superpone y en otras desconoce, las divisiones subregionales halladas en el la parte precedente. Por el otro, presenta la dinámica migratoria que caracterizó la movilidad de personas y que es un elemento central del funcionamiento de la red.

Una tercera parte, no prevista al inicio de la investigación, recoge una dimensión de la red que usualmente suele pasarse por alto, las propuestas nunca puestas en marcha, no desarrolladas, pero que producen una imagen de la red, que, aunque no se corresponde necesariamente con los hallazgos antes mencionados, proporcionan un referente que contribuye o dificulta el funcionamiento de la red.

Tres escenarios de configuración del Suroccidente (1988 - 2010)

Desde la polémica afirmación de Eric van Young, «la región es una hipótesis a demostrar» (1990), delimitar con precisión un espacio que pueda denominarse región pasa por demostrar aquellos rasgos, variables, procesos, entre otros muchos aspectos, que hacen posible delimitar como una unidad dicho espacio. Para el caso que interesa, los tres departamentos que conforman el suroccidente tienen una trayectoria que permite en muchos sentidos hablar de región y se han documentado algunos de los procesos históricos que han dado lugar a su desarrollo como unidad política y cultural. En particular el trabajo de Oscar Almario (2005) intenta rastrear desde el siglo XVIII ese proceso de conformación, sin que por ello haya un acuerdo, más o menos general, en la comunidad académica acerca de una entidad susceptible de ser llamada la región suroccidental.

No obstante lo anterior, desde el Estado central y departamental, bien sea siguiendo una lógica político-administrativa, manteniendo más o menos la antigua división del departamento del Cauca en el siglo XIX (que incluía entre otros territorios al actual departamento del Chocó no incluido en este trabajo), o atendiendo las características geográficas que dan dos continuidades geográficas paralelas, la cordillera de Los Andes y el litoral pacífico, vinculadas de múltiples maneras, se ha difundido y apropiado la idea de que el suroccidente constituye o puede constituir una región, así sea solo para sostener discursos políticos o de planificación social y económica.¹ Históricamente, entonces, los departamentos que conforman el actual suroccidente de Colombia (Valle del Cauca, Cauca y Nariño), aunque no siempre han sido «vistos» como una unidad, se les ha considerado durante diferentes momentos provistos de una

1. Qué tan extendida está esa idea en las distintas localidades y en los diferentes actores sociales que la están dentro de ella es un asunto que escapa a las posibilidades de este trabajo. Dimensionar su difusión es importante a la hora de entender distintos esfuerzos, políticos, culturales y económicos que se identifican a lo largo de este trabajo, y es una tarea que queda pendiente. Es igualmente relevante tener presente la manera como esta división espacial del suroccidente se contrapone o yuxtapone con otras denominaciones que, según la época, parecen hacer más eco en los políticos y planificadores, como la región Pacífico o la región surcolombiana, entre varias denominaciones posibles. Para muestra de ello, la recientemente creada RAP Pacífico (2016) que incluye al departamento del Chocó.

cierta unidad, a pesar de sus diferencias de todo tipo, así como de sus particularidades en múltiples ámbitos. La definición de esta unidad regional debe encuadrarse entonces en el marco de una serie de procesos por el manejo del territorio, por la definición de competencias administrativas y por el juego de intereses de diferentes actores, desde los más locales a los nacionales, por fomentar la unidad o la fragmentación de dicho territorio.

En este apartado se da cuenta de que la pretensión de dicha unidad no ha tenido una contraparte en el desarrollo de formas institucionales regionales, de entidades que gracias a su gestión actúen de forma regional, siempre desde la perspectiva de un sistema o una red de ciudades. Para el lapso estudiado, es insoslayable señalar tres esfuerzos parciales que estuvieron lejos de alcanzar ese objetivo de integración, pero que no se pueden dejar de lado, pues a partir de la documentación recogida, representan los de mayor trascendencia e impacto en la pretensión de abarcar e incidir en el suroccidente. No todas estas iniciativas tuvieron el mismo ámbito de acción y ni tampoco las mismas pretensiones, como se verá más bajo. Pero si tienen una característica común, se trata principalmente de discursos que, desde el ámbito político o técnico, han buscado la presencia en el territorio de obras de desarrollo, principalmente infraestructuras, defendidas a partir de ideas de integración, autonomía, soberanía y progreso que articulen o articularan la red; de allí las permanentes pujas y rivalidades político-regionales que han buscado imponer su diseño de organización político-administrativa frente a un Estado, que desde las postrimerías del siglo XIX, se designó centralista. Con razón de las fuentes estudiadas, en el contexto mencionado de este capítulo, predomina la idea del suroccidente como una región de planificación, que como se verá, siguiendo a Boisier (1991), tiene características de región *pivotal* y de región asociada, lo cual muestra la preponderancia de algunos factores sociales, políticos y económicos sobre otros.

En medio de este contexto, los discursos de integración regional en el Suroccidente colombiano han sido de muy diversa índole, pues han abarcado una heterogeneidad de factores, espacios y procesos. Así, se cuenta con una variada y diversa serie de propuestas, expresadas en planes de desarrollo para el litoral pacífico, reuniones de gobernadores, cumbres de alcaldes, estrategias nacionales de planeación y gestión, entre otras, que permiten identificar buena parte de los esfuerzos que desde diversos ámbitos han propendido por alcanzar la por momentos quimérica integración entre ciudades.

El análisis de la información consultada muestra tres iniciativas de desarrollo o fortalecimiento de la red que desbordaron los ámbitos municipales y/o subregionales, y que estuvieron encaminadas al ejercicio de interacción a partir de las especificidades de cada momento. En este apartado se las presenta como las más destacadas, para lo cual se incluye no solo una rápida identificación, sino además los hechos más preponderantes que las caracterizaron. Las iniciativas halladas, en el casi cuarto de siglo analizado, son: Consejo Regional de Planeación Económica y Social de Occidente – conocido comúnmente como CORPES de Occidente –, las Cumbres de gobernadores y la CVC.

El CORPES de Occidente

Los intentos de descentralización de la planificación administrativa en Colombia se concentran principalmente en el último cuarto del siglo pasado. Un hito importante a favor de dicha descentralización administrativa fue la propuesta agenciada por el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), que bajo su administración en 1975 incentivó la realización de una Asamblea Constitucional con el objetivo de reformar el sistema político administrativo de departamentos y municipios, apuntalando la reforma en la modernización que requerían las regiones en ese momento. Estas medidas pretendían dejar de lado las lógicas de exclusión política auspiciadas desde el Frente Nacional y vigentes hasta varios años después (Santana, 1983). Que esta reforma no pudiera llevarse a cabo traería una nueva frustración no solo frente a los intentos de descentralización, sino que alentaría acciones sociales colectivas que se centraron en demandas escalonadas y específicas hacia el gobierno central, por ejemplo, el Paro Cívico iniciado el 14 de septiembre de 1977, del cual devinieron otro tipo de acciones similares en menor magnitud, hasta el frustrado Paro Cívico Nacional de 1986 (Archila, 2003 y 2007).

La idea de alcanzar la descentralización se mantuvo en el gobierno siguiente. Esta intención se cristalizó en el Plan de Integración Nacional promulgado entre 1979-1982 por parte del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982). Este Plan, amparado en el llamado informe *Bird-Wiesner*, que afirmaba la necesidad de la descentralización del gasto y de la inversión pública, suministró gran parte del fundamento teórico y conceptual para varias de las reformas

en la planificación descentralizada que fueron adoptadas en la década de los ochenta (Wiesner, 1995).

Las iniciativas de descentralización se fueron concretando paulatinamente, y fueron modificando lentamente las disposiciones legales al respecto. Una muestra de lo anterior lo constituyen las siguientes seis normas, que significaron un avance hacia dicho logro: a) el Decreto-Ley 232/1983 (4 de febrero) por la cual se incrementó la cesión del IVA a los municipios; b) la Ley 14/1983 (6 de julio) por medio de la cual se buscaba fortalecer los fiscos municipales, catastro, industria y comercio, licores, etc.; c); la Ley 11/1986 (16 de enero) que ordenó la participación comunitaria en el manejo de los asuntos locales y del estatuto a las administraciones municipales; d) el Acto legislativo No.01 y Ley 78/1986 (30 de diciembre) que estableció la elección popular de alcaldes; y e) el Decreto-Ley 77/1987 (15 de enero) por la cual se determinó el traslado progresivo y armónico de funciones a los municipios y a entidades territoriales.

En esta misma dirección, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– planteó la importancia, en 1987, de que la división administrativa colombiana se ajustara a la evolución del país y reflejara su funcionamiento espacial. Dicho funcionamiento, se indicó, varía en el tiempo y obedece, entre otras causas, al desarrollo, funcionalidad e integración de la red de ciudades, a la jerarquización de los centros definida por la calidad y cantidad de bienes y servicios que ofrece tanto a los habitantes urbanos como a los ubicados en su área de influencia, a la disponibilidad y calidad de las vías y medios de comunicación, a las actividades económicas de la población, entre otros.

A estas normas y disposiciones estatales, habría que agregar que en la academia ese debate también fue creciendo durante la década y cuya propuesta más elaborada, en términos de reordenamiento regional del territorio nacional, fue formulada por Orlando Fals Borda (1988), en su libro *La Insurgencia de las Provincias*. En este retomaba el análisis de la región y la provincia, ahora dentro de un nuevo contexto sociocultural para defender una nueva organización territorial en Colombia que devolviera a las regiones y provincias su carácter de entidad territorial y su protagonismo en la construcción de su propio desarrollo.

Junto con estos debates nacionales, en las regiones también había desarrollos institucionales además de debates, encaminados a promover la regionalización y la planificación. Quizá el antecedente más importante a señalar para el suroccidente sea el Instituto de Desarrollo del Occidente Colombiano (IDOC).

Creado en 1975, fue una entidad que asociaba a los actuales departamentos de Antioquia, Caldas, Chocó, Quindío, Risaralda y Valle, al cual, un año más tarde, se adjuntaron los departamentos de Cauca, Nariño, Tolima y Huila (estos dos últimos no pertenecieron posteriormente al CORPES de Occidente). Entre los propósitos del IDOC se destacó su pretensión de «lograr por medio de la integración, el mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la población, especialmente del sector más deprimido de ella» (Mesa, Tobón e Hincapié, 1995). No hay una valoración disponible de los logros que alcanzó este Instituto, sin embargo, avanzó en propuestas para el desarrollo de la infraestructura física de los departamentos que lo componían, y en la obtención de la descentralización administrativa y financiera; pero en definitiva, el de mayor impacto en los ochenta fue el Plan de Desarrollo Integral de la Costa Pacífica – PLADEICOP promulgado en 1983, la CVC fue la entidad encargada de liderar y organizar este Plan por el gobierno nacional mediante el decreto 2108 de 1983, tarea que se señalará más abajo.

También, durante la década de los ochenta, la Ley 76/1985 (8 de octubre) creó la región de planificación de la Costa Atlántica y autorizó al gobierno para crear las otras que considerase conveniente, lo que condujo a que el Estado central organizara el territorio en cinco grupos de departamentos, y por esta vía introdujo un concepto de regionalización, diferente a los adoptados previamente dentro de la legislación del país. A cada una de estas nuevas entidades le correspondió un Consejo Regional de Planificación Económica y Social –CORPES–, cuyas funciones fueron las de buscar el desarrollo intrarregional equilibrado, fortalecer y articular las entidades territoriales que la conforman y preparar los planes regionales de desarrollo. Aunque en cabeza de cada CORPES estaban el Presidente de la República y el Jefe y sub-Jefe de Planeación Nacional, en la práctica fue el llamado Coordinador de Planificación Regional quien asumía el liderazgo frente a las iniciativas que cada Corpes debería gestionar.

Para el caso de la región que aquí nos interesa, el 23 de febrero de 1986 se creó el CORPES de Occidente, conformado por los departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Cauca, Nariño y Valle del Cauca.

La capacidad de gestión y de ejecución de los proyectos que promovió el CORPES de Occidente durante su existencia estuvo ligada a la disponibilidad de recursos financieros del gobierno central. Estos proyectos no favorecieron por igual a las cinco regiones conformadas, pues unas contaron con mayor capacidad

Figura 01

Reunión en Cali para la creación del CORPES de Occidente



Fuente: Guerrero & Diario Occidente (1986).

de gestión que otras. Además, la alta dependencia de esta entidad respecto al Departamento de Planeación Nacional –DNP– y, en consecuencia, la ausencia de capacidad de autodeterminación, los recelos de algunos gobernadores departamentales, la ausencia de un proyecto socioeconómico que concitara la atención de todos los departamentos que las constituían y la dimensión espacial que se les asignó a estas regiones, son parte de las principales debilidades que tuvieron en su funcionamiento. Sin embargo, se pueden señalar algunos logros como los del establecimiento y cuantificación de los requerimientos regionales de inversión, la intermediación ante el gobierno nacional y el soporte técnico dado a algunas acciones de los actores sociales regionales.

La región del CORPES de Occidente fue integrada por ocho departamentos, un total de 332 municipios y fue presentado de la siguiente manera: «con una

extensión de 208.731 kilómetros cuadrados y una población de 11.300.000 habitantes, la región occidental de Colombia enfrenta el reto de la modernización y la apertura económica con un programa de 20 estrategias regionales» (El País, 23 de diciembre de 1990). Según este mismo medio, el programa fue el producto de una consulta «realizada por expertos de Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Risaralda, Nariño y Valle, que conforman la Región de Planificación del Occidente». La información de prensa permite evidenciar que, aunque era indudable la diversidad de aspectos de desarrollo económico y social que eran necesarios atender para las poblaciones dentro y fuera de cada departamento, las pretensiones fueron lograr una concertación sobre puntos para afrontar los retos regionales.

En general, el documento *Visión, objetivos y estrategias de Desarrollo*, presentado para estudio del Consejo Regional de Planificación del Occidente y la prensa del momento, permiten identificar algunos de esos puntos de acuerdo. Por ejemplo, si bien se reconoce que hay un alto índice de urbanización en la región, pues presenta una gran concentración económica en los núcleos urbano-metropolitanos de Medellín y Cali, lo mismo que una relativa dispersión en centros menores, comprueba la presencia de una población rural dispersa con poco acceso a los beneficios del desarrollo y en condiciones de precariedad. Esta situación se presenta fundamentalmente en la población de los litorales pacífico y atlántico, así como en zonas de reserva indígena y de frontera agrícola. Sin embargo, en las áreas urbanas de las principales ciudades aumentan asentamientos humanos como producto de migraciones rurales y poco empleo, dando paso a condiciones de precariedad en relación con la oferta de servicios básicos que producen graves conflictos sociales. Quizá el punto más significativo de este documento del CORPES son las 20 estrategias con las que se deben enfrentar los que se consideran males de la zona, agrupadas en cinco Programas:

- I- Programas económicos: (1) Modernización tecnológica de la agricultura de exportación cafetera y de insumos agropecuarios (2) Modernización tecnológica de la industria de exportación (3) Gestión financiamiento industrial con la promoción del desarrollo en centros alternos. II- Programas espaciales: (1) Rehabilitación del ferrocarril de Occidente (2) Optimización de la red vial del Corpes de Occidente (3) Expansión de la capacidad portuaria (4) Modernización del sistema de transporte fluvial en la región de Planificación del Occidente (5) Ampliación de telecomunicaciones en el Litoral Pacífico (6) Ampliación del servicio de energía eléctrica en el

litoral. III- Programas ambientales: (1) Prevención de riesgos ambientales por la alta vulnerabilidad existente en la región (2) Recuperación ambiental urbano-industrial. IV- Programa social: (1) Plan ambiental de integración de la cuenca Pacífica (2) Rehabilitación de áreas críticas (3) Emergencia social para Medellín (4) Reforma agraria en áreas de colonización agrícola (5) Desarrollo rural integrado en regiones campesinas. V- Programa Institucional: (1) Reforma política e institucional (2) Descentralización política, administrativa y fiscal (3) regionalización de la inversión pública nacional (4) Reestructuración del sistema nacional ambiental (El País, 23 de diciembre de 1990)

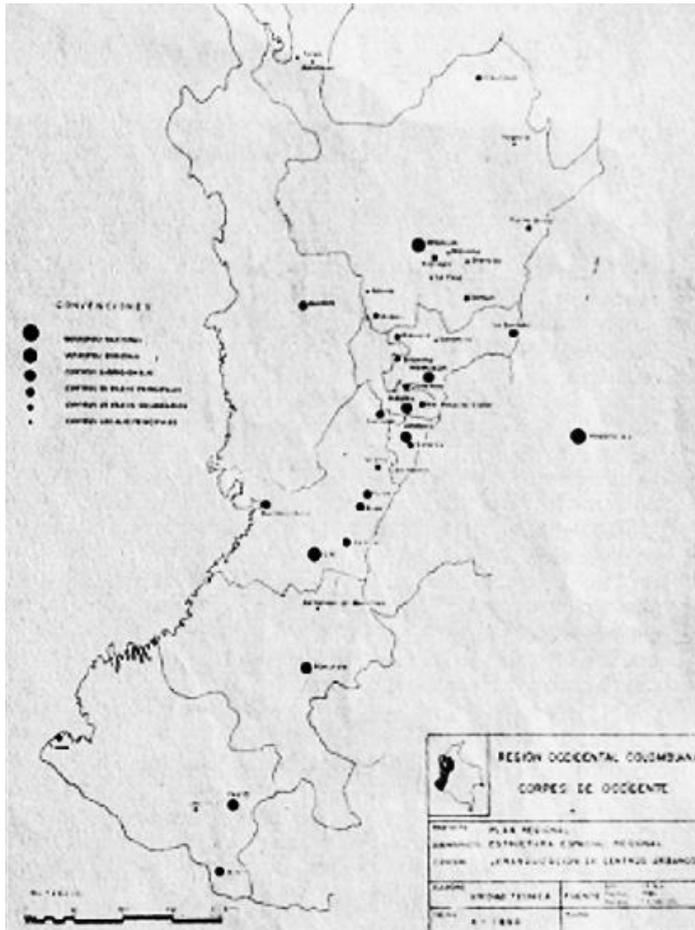
Como se puede apreciar con relativa facilidad, lo que se proponía el CORPES era un conjunto de tareas bastante desigual, que, por un lado, parecen la suma de urgencias departamentales y locales, y por el otro, resulta poco claro en términos de prioridades y de precisión sobre qué se persigue con cada estrategia. Llama la atención por ejemplo que el Plan ambiental de la costa pacífica sea un programa social y no se incluya en el título III de los Programas Ambientales. Que haya un acento especial en la Emergencia social de Medellín (situación particularmente delicada a lo largo de la década, pues la ciudad se vio sacudida por escándalos financieros importantes y por el narcotráfico), que tiene diferencias importantes no solo en tamaño, sino en impacto regional, con el desarrollo rural de áreas campesinas. Todo esto junto al vago propósito de rehabilitar zonas críticas, denominadas así por su cercanía con actividades delictivas e incluso insurgentes, además de sus condiciones de precariedad y pobreza.

Es claro para ese entonces que la articulación es débil entre las ciudades y en toda el área que debe planificar el CORPES de Occidente, fundamentalmente, debido a la desigualdad entre los diferentes territorios, así como en el interior de estos. El citado documento *Visión, objetivos y estrategias de Desarrollo* reconoce la débil articulación del litoral con el interior de la región, «a pesar de su gran potencial de proyección a los mercados de la cuenca del Pacífico» (El País, 23 de diciembre de 1990), a su vez, indica la precariedad de los flujos interregionales y urbano-rurales que dificultan la integración del Pacífico y el interior andino. Como se ve, cinco de las veinte estrategias estaban orientadas al litoral pacífico, lo que muestra la importancia del litoral frente a otras zonas, pero también pone en evidencia, como lo muestra profusamente este trabajo, que ese interés se ha traducido en resultados bastante escasos.

Durante el resto de la década del ochenta hay poca evidencia de que estas estrategias hubiesen alcanzado los propósitos que perseguían. Aunque el COR-

Figura 02

Mapa del CORPES de Occidente



Fuente: Periódico El País, 23 de diciembre de 1990.

Ocho departamentos integran la Región de Planificación del Occidente colombiano. Son 332 municipios y 11.300.000 habitantes a la espera de que los anunciados planes de desarrollo se cumplan.

PES de Occidente siguió operando, sus decisiones se mantuvieron en el ámbito administrativo y de gestión, más que en el de las ejecuciones. En febrero de 1988 se anunció la vinculación del CORPES al Programa de Ciudades Alternas con apoyo de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo impulsado desde el gobierno nacional. Este proyecto se proponía impulsar «el desarrollo económico de aquellas ciudades no capitales que estén en condiciones de liderar zonas estratégicas para la producción y se encuentren hoy deprimidas» (El País, 19 de febrero de 1988). El anuncio del Programa Ciudades Alternas incluía recursos por US\$ 100 millones y fue presentado ante los «gobernadores de los departamentos que integran el organismo de planificación regional, para su aprobación» (El País, 22 de febrero de 1988). Este proyecto se constituyó en la posibilidad de ampliar la «capacidad productiva de la región» frente a la precariedad de recursos que el CORPES de Occidente había logrado efectivamente movilizar del estado central hacia la región (El País, 19 de febrero de 1988). Esta es una de las pocas iniciativas sobre la red y se desconoce si se evaluó su impacto.

Una de las dificultades para desarrollar las estrategias previstas era obviamente la ya citada disparidad de problemáticas en un territorio tan amplio. En octubre de 1989, los representantes del departamento de Nariño propusieron, ante Planeación Nacional, que se estableciera una «subregional del Corpes de Occidente», con el objetivo de brindar «más autonomía a aquellos departamentos que se encuentran enclavados en la parte suroccidental de Colombia» (Diario del Sur, 3 de octubre de 1989). Se señalaba que la importancia que tenía Antioquia, «por su magnitud empresarial, el empuje de sus gentes y ante todo porque tienen una clase política amplia y que se hace sentir en el Congreso Nacional, la mayoría de los recursos siempre se destinan a esa comarca». Esta afirmación se sustentaba en las partidas presupuestales destinadas a cada uno de los departamentos en el año 1988: Antioquia \$ 35 000 millones, Valle del Cauca \$ 32 000 millones y Nariño \$ 21 000 millones. En tal sentido, se indicaba, en el referido documento, que la propuesta para construir una subregional del Corpes con Nariño, Valle y Cauca, tenía respaldo de las autoridades en las regiones, por lo cual, el departamento de Nariño adelantaría las acciones legales necesarias ante Planeación Nacional y prepararlo para su éxito en el Senado y la Cámara de Representantes. Con esto el Departamento tendría mayores posibilidades de participación «en las asignaciones financieras que, para el desarrollo de cada comarca, lleva a cabo la nación» (Diario del Sur, 3

de octubre de 1989). Esta iniciativa no prosperó, pero puso en evidencia dos cosas. Una, que el suroccidente, así fuera tan solo por oposición a Antioquia, resultaba no solo una región administrativamente más manejable por tamaño, sino que se percibían mayores elementos comunes. Segundo, que el acceso a recursos condicionaba las posibilidades reales de sostener la integración, pues al no haber un plan preciso para darle salida a las 20 estrategias, estas quedaban condicionadas por la capacidad de cada departamento de acceder a recursos. En síntesis, no había de facto una región concertada.

Las críticas al Corpes se mantuvieron, en medio de las insuficiencias mencionadas, aunque su existencia parece haber generado un espacio de acuerdo entre los gobernadores, para definir una interlocución con el gobierno nacional, y se avanzó al menos en la figura de actuar de manera conjunta desde la región, por poco cómodos que se sintieran algunos haciendo parte de esta, mantuvo su capacidad de convocatoria. El marco institucional creado generó entonces un escenario de discusión que los gobernadores intentaron capitalizar. Así, con el ánimo de dinamizar las acciones del CORPES, se evidenció, a inicios de la década de los noventa, una actitud de empuje distinta a las de los años anteriores, con reuniones más continuas y con proyectos quizá no menos generales, pero delimitados de forma más precisa que las 20 estrategias anteriores. En abril de 1990 se adelantó una reunión de los «ocho gobernadores del occidente de Colombia para discutir en torno a las principales aspiraciones regionales: la salida al Océano Pacífico y el Ferrocarril de Occidente» (El País, 1 de abril de 1990). Estas dos grandes obras implicaban, en primer lugar, un aspecto central para la red de ciudades, «un sistema de carreteras y puertos, para lo cual la Ministra de Obras Públicas, Priscilla Ceballos Ordoñez, anunció millonarias inversiones». En esta reunión, frente a los graves cuestionamientos al CORPES de Occidente, por su «falta de peso y poder decisorio, y señalado como inoperante», los gobernadores trataron de «darle nuevos rumbos e imprimirle nueva dinámica». Presentaron varias propuestas con el anhelo que fuesen tenidas en cuenta por el Gobierno en la elaboración del presupuesto nacional de 1991. En la reunión, el gobernador de Caldas del momento, Germán Cardona Gutiérrez, presentó proyectos por \$ 19 000 millones, «orientados básicamente hacia la integración con otros departamentos», obras que beneficiarían a todo el occidente colombiano. Indicaba el Gobernador Cardona que «lo que más nos interesa es tratar de organizar y liderar unas obras de beneficio común, seis

o siete macroproyectos, como la salida al Océano Pacífico, el fortalecimiento de puertos como el de Buenaventura, y también Nuquí la zona nuestra, la vía alterna a la Troncal de Occidente y el Ferrocarril del Pacífico». Proyectos que, si bien no se enunciaban de esa manera, estaban orientados a mejorar las conexiones entre las ciudades. Por su parte la gobernadora del Chocó, Eva Álvarez Collazos, presentó a consideración del CORPES proyectos prioritarios en el sector de infraestructura, entre otras, la carretera Cartago-Nóvita. Señaló que la carretera Panamericana «que debe terminar en Nuquí es un proyecto que lleva varios años, pero que aspiramos se vaya dotando de recursos hasta que se concluya» (El País, 1 de abril de 1990).

A esta reunión de abril, le siguió en mayo un encuentro de directores del programa Desarrollo Rural Integrado (DRI) con el propósito de evaluar el proceso de planificación de proyectos con la participación de la comunidad, y los directores regionales que hacían parte del Corpes de Occidente. En el evento participaron los directores del DRI en Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda, Valle, Cauca y Nariño. En esta reunión se trató el proceso de descentralización administrativa y sobre los primeros «pasos que se han dado en los municipios para la aplicación de la Ley 77» (Diario del Sur, 24 de mayo de 1990), reunión que permitió de alguna manera delimitar las líneas estratégicas de lo que se esperaba del CORPES.

Gracias a estos avances, en la sesión formal del CORPES de Occidente, realizada en Medellín en noviembre de 1990 y presidida por el ministro de Obras Públicas, Juan Felipe Gaviria, se estudiaron varios proyectos de interés para los departamentos de la zona. Allí se delegó a los gobernadores para que presentaran los resultados de sus deliberaciones a al gobierno nacional. Los proyectos fueron: (1) Dotación de agua potable para el Cauca, Chocó y Nariño, (2) Realización del inventario sanitario regional, (3) promoción del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, (4) Vinculación a los canales regionales Telepacífico, Teleantioquia y Telecaribe, (5) Rehabilitación de los Ferrocarriles Nacionales, (6) Participación del CORPES en el Plan vial regional y (7) Apoyo a las actividades de gestión ambiental y de recursos naturales. Además, se indicó que para cada uno de «estos programas se han sugerido partidas que garanticen los estudios, las cuales deberán ser incluidas en el presupuesto correspondiente a la próxima vigencia» (El País, 21 de noviembre de 1990). Sin duda este listado reflejaba la agenda de preocupaciones e intereses que estaba en juego en ese

momento a nivel regional y nacional, y aunque mantuvo niveles de generalidad similares a las 20 estrategias, al menos delimitó algunos aspectos claves para el funcionamiento de proyectos de carácter regional, como los Ferrocarriles, el Plan vial, las telecomunicaciones y las condiciones de saneamiento básico. Aunque en contraste con la anterior, la interconexión de municipios juega un papel menos relevante.

Un cambio significativo en la dinámica del CORPES lo representó la elección popular de gobernadores, después de la Constitución del 1991. En la primera reunión de los ocho gobernadores elegidos por voto popular, aun no posesionados, con la participación de Bernardo Mesa (quien para la fecha hacía las veces de director del CORPES de Occidente), se discutieron y examinaron los programas de desarrollo regional (El País, 17 de noviembre de 1991); en dicha reunión se abordaron los proyectos de desarrollo trazados por los nuevos mandatarios para encontrar algunos ejes comunes que les permita jalonarlos conjuntamente. En el contexto abierto por la Constitución, el tono de la reunión despertó rápidamente la suspicacia de algunos sectores opuestos a la descentralización impulsada por la nueva Carta. Por ejemplo, el diario El País tituló uno de sus editoriales ¿Descentralización o desintegración? (El País, 19 de enero de 1992) refiriéndose a las reacciones que suscitó esta reunión. Con posterioridad, las iniciativas que surgieron de este encuentro estuvieron acompañadas por aclaraciones, como las expuestas por el gobernador del Valle del Cauca, Carlos Holguín Sardi, tras el avance de los proyectos de descentralización administrativa departamental. En declaraciones a este periódico, afirmó que «no hay una intención separatista respecto a Colombia, estamos dispuestos a servirles siempre. En el Valle hay un espíritu empresarial, solidario y un deseo de superación» (El País, 10 de julio de 1992). En adelante el debate con relación al centralismo administrativo fue uno de los temas que acompañaron los debates en el CORPES.²

Estas aclaraciones de Holguín Sardi se inscribían en los debates que se suscitaban a partir de una nueva reunión de los gobernadores de ocho departamentos

2. Se estaba en un contexto de fuerte discusión acerca de las alternativas de regionalización en el país, pues durante el primer semestre del año se presentaron cuatro alternativas de regionalización tras la nueva Carta en las que se redefinían las formas de integración nacional. (Cfr. Diario El País, 9 de agosto de 1992).

que componían el CORPES de Occidente en el mes de mes de abril de 1992, en Cali. En esta reunión, los gobernadores reclamaron al gobierno central mayor autonomía regional y mayor claridad sobre los proyectos tributarios. Con relación a estos últimos se pretendía que la nueva autonomía adquirida permitiera aumentar las oportunidades para crear ingresos tributarios que sirvieran de financiación para proyectos de beneficio común para la región (El País, 2 de abril de 1992). Dicha cumbre evidenció una contradicción entre los «gobernadores centrales» y los de «las provincias», allí el gobernador del Valle, Carlos Holguín, propuso formar un bloque del departamento por la defensa de la autonomía regional, para lo cual se requería hacer frente común a la reforma tributaria, para mantener y ganar autonomía (El País, 26 de abril de 1992). Pero solo hasta el mes de mayo de dicho año se logró aprobar en el CORPES un Plan Estratégico para integrar el Occidente del país, el cual contó con nuevos «mega» proyectos que pretendían integrar el occidente del país; asimismo se definieron acciones para los tres años siguientes, en pro de la modernización de la región, en especial frente al puerto de Buenaventura (El País, 16 de mayo de 1992). Dicha reunión también sirvió para reafirmar que los ocho gobernadores del Occidente no estaban interesados en la formación de una región administrativa y de planificación, y mucho menos en la formación de una entidad territorial donde se disolvieran los departamentos (El País, 17 de mayo de 1992). Seis meses después, y tras la designación de Carlos A. Aguirre como nuevo director del CORPES de Occidente, se reforzó el discurso del fortalecimiento del pacífico como la meta fundamental de la región, por la vía de las mejoras en la conexión con esa región como en el desarrollo portuario (El País, 15 de octubre de 1992).

A los debates anteriores sobre descentralización y al énfasis que se le fue dando desde el CORPES al Pacífico, hay que añadir las implicaciones que trajo para la planificación y la región, la apertura económica. Impulsada de manera vertiginosa por el gobierno nacional, encabezado en ese momento por César Gaviria Trujillo, y como parte de los planes asociados a esta, se realizaron varias actividades tendientes a estudiar y discutir la posible creación de la región fronteriza sur colombiana, para ello se llevaron a cabo foros interdepartamentales e investigaciones realizadas por expertos (El País, 3 de febrero de 1992), cuya principal conclusión fue «que esta región deberá hacer un gran esfuerzo para incorporarse a una economía abierta y exportadora» (El País, 13 de febrero de

1992); asimismo, se aprovechó el espacio del CORPES de Occidente para realizar una cumbre de gobernadores y fijar propósitos comunes en dicha materia (El País, 19 de febrero de 1992).

Los elementos señalados previamente muestran el nuevo contexto en el que el CORPES de Occidente como iniciativa regional debía desenvolverse, pero el aspecto de este nuevo contexto que más impactó la labor del Corpes fue que en 1992, por primera vez después de la Carta de 1991, los departamentos que conforman la región de planificación contaban con sus respectivos planes de desarrollo (El País, 6 de diciembre de 1992). Este reto añadía un componente distinto a su papel, no previsto en las funciones fijadas en las normas que le dieron origen. Y aunque la Constitución y los desarrollos posteriores mantuvieron la existencia de los CORPES durante casi toda la década de los noventa, para el caso del CORPES de Occidente esto supuso unas nuevas condiciones en materia de planificación de las cuales se da cuenta en el siguiente recuento breve.

Una de las principales demandas que salieron nuevamente a relucir fue la necesidad de reorganizar el CORPES, tanto administrativamente como en su territorialidad. Con relación al primer punto, en agosto de 1992 se creó en la ciudad de Popayán un Comité para trabajar por la integración regional de los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Nariño, Huila y Putumayo (estos dos últimos no pertenecientes al CORPES de Occidente); dicho Comité contó con la participación de personalidades políticas y culturales de los departamentos mencionados y buscaba incluir en los análisis regionales temas diferentes a los económicos y de desarrollo social que tradicionalmente pretendía el CORPES (El País, 6 de agosto de 1992). En cuanto a lo segundo, a fines del mismo mes, el en ese momento gobernador de Antioquia, Juan Gómez Martínez, propuso una división dentro del CORPES de Occidente. El mandatario consideró que debía dividirse en dos regiones: norte y sur, esta última integrada por los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño, mientras que la del norte estaría conformada por los departamentos de Antioquia, Risaralda, Quindío, Caldas y Chocó (El País, 31 de agosto de 1992). Cabe indicar que dicha propuesta no fue oficializada, tras no recibir el apoyo los gobernantes pertenecientes a las dos subregiones propuestas (El País, 13 de septiembre de 1992). Un mes más tarde, el gobernador del Cauca, Temístocles Ortega, propondría la creación de una nueva región conformada por los departamentos del Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Huila, Caquetá y Putumayo (El País, 27 de septiembre de 1992). En

ese mismo marco, en la ciudad de Popayán, se realizó un foro de integración regional, impulsado por la gobernación del Cauca; una de las conclusiones de dicho evento fue «...que para impulsar su desarrollo del departamento se necesita una unión con sus vecinos y articularse a una gran región de progreso», además de hacer referencia a la necesidad de fomentar una «cultura regional» que permitiera trabajar juntos (El País, 27 de septiembre de 1992).

De aquí en adelante lo más significativo no serán las propuestas de división o desintegración del CORPES, sino que las propuestas que se tramitan a través de él para la inversión del gobierno central, no se limitan a los departamentos establecidos por la norma, sino que concurren otras entidades territoriales. Así, por ejemplo, en julio de 1994 se iniciaron los estudios técnicos sobre el corredor Cauca-Huila-Pacífico, «los cuales se adelantan a través del convenio suscrito entre el Corpes de Occidente y la Universidad del Cauca» (El País, 8 de julio de 1994). Este fue un proyecto pactado en «\$100 millones, de los cuales, el Corpes ha girado la tercera parte», a la espera del primer informe del estudio. El estudio, adelantado por la Universidad del Cauca, tuvo proyectado la formulación de un macroproyecto estratégico para el desarrollo de la zona, «ya que se pretende interconectar más ampliamente a Popayán con la Plata, Huila, y despejar además las alternativas hacia la Costa Pacífica» (El País, 8 de julio de 1994).

Es importante señalar que estas cuestiones no se desarrollaron solo en el marco de un enfrentamiento entre los departamentos miembros del CORPES y el Estado central por competencias para la descentralización y el manejo de los impuestos, pues entre los departamentos, como lo señala El Liberal de Popayán, en un balance de lo ocurrido hasta ese momento en el Corpes, «se han presentado rivalidades y pugnas, porque departamentos como el Valle y Antioquia, buscaban su propio liderazgo». Esta situación produjo «crisis, pues se pensó en acabar el Corpes o dividirlo para agrupar a regiones más homogéneas» (El Liberal, 10 de noviembre de 1994), y también momentos de trabajo conjunto, al menos de discursos compartidos. Por esa misma fecha el periódico El País indica que las cosas han cambiado de «forma positiva» en los últimos tiempos y en una nota se anuncia que finalmente se llegó a la conclusión que «no sólo la unidad se podía hacer entre departamentos homogéneos, sino también heterogéneos». En este diagnóstico se considera que el problema sería mayor si solo se agruparan territorios como Cauca, Nariño y Putumayo

que tiene niveles de pobreza y limitaciones altas, «cuando lo que se pretende es, precisamente aunar esfuerzos para desarrollar al occidente colombiano». Es el caso del departamento del Cauca que, si bien «cuenta con grandes riquezas naturales y tiene inmensas ventajas comparativas, fortalezas de las que carecen otros departamentos», estas no han alcanzado todo el potencial que debieran, pero que en el marco de una actividad colaborativa regional pueden ser desarrollados (El País, 10 de diciembre de 1995).

El balance del diario de Popayán, en su columna editorial, titulada «Urge la integración», sostiene que

... cada departamento tiene mucho que aportar, pero en forma individual no es posible adelantar proyectos de envergadura que le sirve a toda la región, debido a las limitaciones técnicas y económicas... Hace unos meses los ocho gobernadores firmaron un convenio para apoyar la conformación de la región Administrativa y de Planeación. Precisamente el presidente Ernesto Samper, avalará ese proceso de integración, en la reunión del Corpes de Occidente que se cumplirá hoy en la gobernación del Valle (El Liberal, 10 de noviembre de 1994).

Al día siguiente, en el mismo diario se informó que «quedó conformada oficialmente la Región Administrativa y de Planeación del Occidente colombiano, con la firma del acta respectiva por parte del presidente Ernesto Samper Pizano y de los ocho gobernadores comprometidos en este esfuerzo de integración del Occidente colombianos. Esta primera Región Administrativa y de Planificación [RAP] la integran los departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Quindío, Chocó, Risaralda y Valle».

La creación de esta RAP tuvo poco impacto, y parece que no suplantó al CORPES como escenario para la discusión de propuestas de cobertura supra-departamental o que desarrollándose en un solo departamento se esperaba que tuvieran impacto regional, su importancia fue decreciendo. Quizá una de sus últimas grandes iniciativas, ese mismo año, fue que el CORPES colaboró en las actividades tendientes a promover el Plan Integral de Desarrollo Turístico para el Cauca (El País, 24 de noviembre de 1994). Roberto Duque de la Unidad Técnica Regional del CORPES indicó que para dicho Plan «se constituyó un grupo técnico de apoyo a la Planificación del Turismo del Occidente Colombiano, el cual está liderado por la Dirección Técnica de Turismo e integrado por cuatro representantes del Departamento Nacional de Planeación (DNP),

Cortuvalle, Ministerio de Desarrollo Económico y el propio Corpes» (El País, 24 de noviembre de 1994).

En los años siguientes la dinámica anterior fue decreciendo y se repitieron más o menos, con menor frecuencia y vehemencia, los planes estratégicos de finales de la década de los ochenta y de inicios con los noventa. Fue también el momento en que otros planes ganaron fuerza, como el Plan Pacífico, el proyecto GEF para estudiar la Biodiversidad del Pacífico Colombiano, entre otros.

Vale la pena destacar que hacía final de la década hubo un cambio parcial en la orientación del CORPES en beneficio de robustecer el llamado «Corpes educativo». El 13 de marzo de 1998 se adelantó una reunión de este consejo con el «propósito de fortalecer el sector educativo en la región». A ella asistieron los Secretarios de Educación de los ocho departamentos, quienes manifestaron su intención de tratar temas como «la situación actual y perspectivas de la educación de cada región; las políticas de cada gobierno en el campo educativo; los programas educativos a nivel regional en la zona del Corpes, entre otros». La reunión se planteó considerar la organización de un subsistema educativo en la región de planificación del Corpes de Occidente, y así aportar a la «elaboración de un plan estratégico para el desarrollo educativo de la región y la creación de una misión que puede ser el instrumento que dinamice el subsistema» (El Liberal, 10 de marzo de 1998).

Cabe resaltar que los estudios que dieron origen al Plan fueron financiados por Colciencias (Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación), CORPES de Occidente y Mineralco. Dicho estudio buscó ser ampliamente participativo a partir de reuniones de trabajo que integraban a los actores comprometidos en el desarrollo de la región. En el desarrollo del Plan, se establecieron siete fases que se programaron y cumplieron así: (1) Caracterización socioeconómica departamental y regional (2) Encuesta y visión prospectiva del desarrollo socioeconómico sobre la base de la ciencia y la tecnología (3) Caracterización de la Ciencia y Tecnología departamental y regional (4) Escenarios tendenciales y prospectivos de actividad económica, social, ambiental, de infraestructura y de Ciencia y Tecnología (5) Talleres departamentales sobre la demanda de Ciencia y Tecnología en áreas estratégicas (6) Formulación del Plan Regional Estratégico de Ciencia y Tecnología (7) Impacto ambiental y social el Plan estratégico regional (El Liberal, 28 de abril de 1998).

Pero este fue quizá el último proyecto de gran aliento regional del CORPES. A lo largo de la década, el CORPES de Occidente sufrió drásticos recortes presupuestales por parte del gobierno nacional, en especial en 1998. En abril de ese año, el periódico *El Tiempo* da por concluido el momento de los Corpes «tratados peyorativamente por Planeación Nacional... [ya que] han cumplido su ciclo histórico» (18 de abril de 1998), las razones de esta descalificación, según el periódico son tanto jurídicas como presupuestales, lo que los deja sin posibilidad de elaborar planes de desarrollo regionales (*El Tiempo*, 18 de abril de 1998). Esta situación produjo preocupación y rechazo por parte de los mandatarios departamentales, quienes se manifestaron en contra, reunidos en la ciudad de Tumaco a este respecto, pero también fue evidente a partir de allí en adelante, que el CORPES había perdido capacidad de gestión como escenario potencial de planificación regional (*El País*, 25 de mayo de 1998).

En síntesis, durante el lapso estudiado, como lo muestran algunas de las iniciativas reseñadas en este apartado, el CORPES fue el espacio institucional en el cual se discutieron buena parte de las propuestas principales de desarrollo de la región. El CORPES, en tanto estrategia de descentralización, tuvo un alcance limitado, pues a pesar de que generó un escenario de discusión e intermediación entre el Estado central y el occidente del país, en especial, para identificar proyectos considerados prioritarios, careció de los recursos y de la infraestructura institucional para sacarlos adelante. Los cambios derivados de la Constitución del 91 y la dinámica interna de funcionamiento del Departamento de Planeación Nacional, en especial los cambios en su orientación a partir de la administración Gaviria, le restaron además capacidad de acción, pues fue concebido en un momento institucional diferente del que se dio en el país a principios de la década del 90, y este cambio incluye al personal burocrático del Estado.

A su vez, el CORPES evidenció las dificultades de acudir solo a criterios político-administrativos, con vago aire geográfico, para atender las necesidades de planificación regional. Una idea bastante borrosa de Occidente colombiano, siguiendo el modelo de la Costa Atlántica, el primer CORPES creado y que sirvió de modelo al resto, muestra la incapacidad de reconocer diferencias políticas, de mercado y culturales evidentes. Aunque la Costa Atlántica tiene diferencias importantes de un lugar a otro, de la Guajira a Montería, del Cesar a Barú, hay igualmente una serie de elementos tradicionales de todo tipo que

permiten hablar de una cierta unidad regional, incluso la denominada con cierta ligereza «cultura Caribe». No existe tal continuidad ni tradición común en el Occidente o en el Pacífico si se prefiere. Antioquia tiene diferencias importantes con los departamentos surgidos del Viejo Caldas, estos a su vez son distintos de la zona andina de Cauca y Nariño, que tienen elementos diferenciadores claros, evidentes con el valle geográfico del río Cauca, y todos son diferentes del andén pacífico, que es uno de la desembocadura del San Juan hacia el norte y otro de Buenaventura hacia el sur.

El CORPES no pudo integrar esa diversidad, ni siquiera en una época en la que el reconocimiento de dicha diversidad no era un mandato constitucional. Las reiteradas propuestas para dividir el CORPES en al menos dos áreas diferentes así lo evidencian, como la intención constante de ligar al Putumayo o al Huila, para poner un ejemplo. Estas muestran que la planificación con regiones como las definidas en los CORPES, enfrentan desafíos que no solo respondían a coyunturas particulares, darle salida al Huila y al Putumayo al pacífico por Buenaventura o Tumaco, sino a procesos históricos que no podían obviarse. Como se verá más adelante, la idea de Surcolombianidad apunta desde otra estrategia, más política y menos técnica a redefinir la región a partir de esos elementos.

Otra limitación del CORPES, derivada de su diseño institucional, es que descansaba en buena medida en las gobernaciones. Luego de la Constitución del 91, los municipios y sus planes de desarrollo jugaron un papel mucho más significativo, adquiriendo además mayor fuerza la figura del alcalde, antes subordinado al gobernador de turno. Esta menor importancia de los departamentos en la planeación dejó a los CORPES en una condición de desventaja para gestionar e intermediar. Más allá de las consecuencias que esto trajo en cuanto al diseño institucional, un efecto muy significativo, del cual se habló en el capítulo anterior, es abrirles espacio a las asociaciones subregionales de municipios agrupados en torno a problemáticas más cercanas, reunidos en muchas ocasiones gracias a un pasado compartido, a una cultura común y a procesos políticos similares o ligados a proyectos con presencia étnica muy fuerte. Estas asociaciones, temporales o permanentes, tuvieron mayor capacidad de maniobra y enfrentaron con mayor claridad los desafíos de la planeación local y subregional, que la desbordada pretensión del CORPES, tal como fue diseñado, de incluir como un todo común un territorio demasiado heterogéneo.

Un elemento adicional en la pérdida de importancia del CORPES fue el cambio de denominación de la región, en torno a una nueva agenda, promovida por actores con intereses distintos a los que predominaban en los ochenta. A principios de la década siguiente la denominación Pacífico, para nada nueva, comenzó a tener más peso que la anterior de Occidente. El llamado mar del siglo XXI, la apertura económica, la necesidad de modernizar el puerto de Buenaventura, la salida de Antioquia hacia ese mar, así como la de los departamentos del Eje Cafetero, entre otros procesos, hicieron que el Pacífico ocupará un lugar mucho más fuerte en el imaginario de los planificadores y políticos. De otro lado, los fuertes procesos organizativos de las comunidades, el Artículo Transitorio 55 de la Constitución del 91 y la posterior Ley 70 de 1993 crearon un escenario de participación social y política diferente, para el cual el CORPES carecía de respuestas. Si se incluye en este escenario una presencia mayor del conflicto armado en la región, el auge de la delincuencia asociada al narcotráfico y el desborde de la minería es claro que el CORPES no contaba con los insumos para atender este complejo panorama, menos si se apoyaba en los gobernadores y desconocía las diversidades entre Apartadó e Ipiales.

Aun así, no es desdeñable lo que logró el CORPES en términos de construir un escenario regional. En especial las reuniones de gobernadores permitieron un proceso más fluido de intercambio de propuestas, que más allá de su concreción, delimitaron un espacio de acción relativamente importante. Quizá por omisión, el desconocimiento de la existencia de un suroccidente resultó una necesidad de mejor definición para este como se verá en el apartado tres de este capítulo.

En cuanto a una red de ciudades, es claro que, en principio, la conexión terrestre entre centros urbanos y la posibilidad de ampliar la cobertura e intercambio entre mercados urbanos jugó un papel relevante en el CORPES. Aunque no fue posible identificar las motivaciones que llevaron a sumarse al Programa de Ciudades Alternas del BID, es evidente que a finales de los ochenta las conexiones municipales y el desarrollo de las ciudades estaba en el centro de la agenda, como lo evidencia el dinero destinado a este programa y los resultados esperados, que no se han evaluado. Posteriormente, en los noventa, esta relevancia desapareció y quedó limitada, en las iniciativas del CORPES, a la integración vial. En este sentido, aflora un rasgo común con las otras iniciativas estudiadas en este texto, la confianza en que la construcción

de vías traería otras conexiones sociales y económicas, sin que sea evidente un proceso planificador que tenga en cuenta la dinámica propia de las ciudades, en especial después de la elección popular de alcaldes.

En síntesis, el CORPES no fue un instrumento de planificación que tuviera un impacto significativo en la red de ciudades, ni que persiguiera su consolidación. Era claro que esta no era necesariamente su tarea, pero también resulta evidente que tuvo poca incidencia, como ente planificador, en una agenda en torno a dicha red.

Región y gobernabilidad: Cumbres de gobernadores y discursos de integración

Sería ingenuo atribuir al funcionamiento del CORPES el origen de las reuniones entre gobernadores del suroccidente, igual de ingenuo que desconocer su papel dinamizador de dichas reuniones, en especial, tal como se reseñó, con los cambios que se dieron a principios de la década de los noventa en el papel de las gobernaciones. Estos cambios implicaron la disminución del protagonismo de los gobernadores y una mayor autonomía de los alcaldes. Se abrieron nuevas posibilidades de asociación regional en temas de planificación y de conformación, al menos en el papel, de otras instancias regionales, entre varias de las innovaciones previstas en la Carta. Sin duda, el nuevo escenario político en el que entraron estos actores y maneras de hacer política se encuentran en la base de estas reuniones que fueron uno de los intentos más significativos de generar cohesión regional.³

En este apartado se da prelación a las denominadas cumbres de gobernadores, pero es preciso aclarar que, sin esa denominación, hubo a lo largo de los años

3. Si bien en este acápite el interés se centra en las llamadas cumbres de gobernadores de la región, en la lógica de la integración y la gobernabilidad, es importante resaltar que no fueron los únicos actores que en este lapso actuaron de ese modo. Se puede señalar como ilustración que el 26 y 27 de abril de 1990, en la ciudad de Cali, se realizó el tercer encuentro de personeros de Cali, Popayán, Pasto y Quibdó, el que se denominó como Encuentro de Personeros del Suroccidente Colombiano, al cual fueron invitados los alcaldes municipales de los cuatro departamentos (Diario del Sur, 16 de Abril de 1990) y aunque quizá el impacto de estas reuniones, al menos en presencia frente a la opinión pública haya sido menor que las de gobernadores, no por ello jugaron un papel regional menos relevante.

ochenta y principios de los noventa, reuniones entre los mandatarios regionales de muy diverso tipo. Encuentros bilaterales o multilaterales se dieron, en especial en la segunda mitad de los ochenta, pero casi siempre se trató de iniciativas a corto plazo, en general, salvo las de los CORPES con escaso impacto en la agenda regional, tanto en materia política como económica.

Ahora bien, no es un hecho menor que la primera cumbre de gobernadores en el lapso estudiado se hizo previo a estos cambios. El 23 de octubre de 1990, en la ciudad de Cali, se reunieron los gobernadores del Valle, Mauricio Guzmán Cuevas; del Cauca, Jesús Ignacio García Valencia y de Nariño, Luis Ernesto Chávez Martínez; junto a sus homólogos de Caldas César Gómez Estrada; Quindío, Samuel Grisales Grisales y Risaralda, Diego Patiño Amariles, más el intendente del Putumayo, Diego Orozco Gómez. En dicha reunión se decidió constituir un «Frente Social por la Paz», cuyo propósito fue «concertar y ejecutar obras en zonas golpeadas por la violencia» (El País - octubre 24 de 1990). A dicha reunión asistieron, además, el Consejero para la Paz, Jesús Antonio Bejarano Ávila y otros miembros de su equipo de trabajo, altos mandos del Ejército y el director regional del DAS. En el lugar, el gobernador Mauricio Guzmán Cuevas, «recalcó que el Valle, por ejemplo, no puede pensar obtusamente en que va a conseguir la paz, mientras que en el Cauca subsistan problemas que puedan ser aprovechados como banderas para los violentos. Afirmó que el compromiso es la solidaridad más allá de las fronteras territoriales» (El País, 24 de octubre de 1990). Esta reunión respondía obviamente a las condiciones de negociación hace poco alcanzadas, especialmente, con el M-19 y el Quintín Lame, en la región. Lo que sirvió de abre bocas a las siguientes, donde se esperaba la acción conjunta de los gobernadores.

La primera reunión de gobernadores de elección popular se llevó a cabo el 17 de febrero de 1993, en el marco de un acuerdo de cooperación mutua entre los gobernadores de los departamentos de Cauca, Temístocles Ortega Narváez y Valle, Carlos Holguín Sardi. A la cumbre asistieron además algunos empresarios regionales, funcionarios nacionales y departamentales, el alcalde de Popayán, Luis Fernando Velasco Chávez, y el comandante de la Tercera Brigada del Ejército, general Víctor Arévalo Pinilla. En el acuerdo se priorizaron los siguientes propósitos: unificar puntos de vista sobre los contenidos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y sus normas complementarias, que estaban en discusión en el Congreso de la República y cuyas consecuencias se veían por

partes iguales en esperanza y temor; actuar conjuntamente para garantizar la preservación y recuperación de los recursos naturales renovables, especialmente en el tema de aguas y la sempiterna preocupación por el Litoral Pacífico; unificar esfuerzos para la ejecución de programas gubernamentales en temas sociales considerados como álgidos (energía, vías, producción agrícola, salud, educación y turismo); impulsar «valores culturales» en los aspectos literarios, artísticos y folclóricos; y finalmente, desarrollar un convenio de interacción limítrofe con el Ecuador, en el marco del Acuerdo de Buena Vecindad, firmado por los presidentes de ambas naciones. Para que el proyecto funcionara igualmente se creó «un fondo mixto de integración regional» todo con el propósito de crear de un futuro una región administrativa y de planeación (El País, 17 de febrero de 1993).

En este marco, el embalse de La Salvajina fue un foco de atención importante. Pues en relación con su funcionamiento y ampliación se discutió la desviación del río Ovejas. Esta propuesta, tal como se señala en el apartado siguiente, será retomada por la CVC como uno de sus proyectos centrales, y demandará una nueva reunión de gobernadores en 1995 para tratar este tema específico y un nuevo acuerdo interdepartamental. En el marco de la generación y distribución de energía, el acuerdo consignó que se promovería la creación de una «empresa regional energética del suroccidente colombiano, con capital accionario suscrito entre los sectores público y privado» (El País, 19 febrero 1993). Esta empresa estaba ya en ciernes y se oficializaría poco después con el nombre de Empresa de Energía del Pacífico S.A. – EPSA, que asumiría todos los proyectos de energía adscritos a la CVC.

Edgar Dorronsoro Tenorio, presidente de la Sociedad de Agricultores Capítulo Valle, fue uno de los gestores de este «trascendental acuerdo... para llevar a los hijos del Río Cauca a puerto seguro en los albores del siglo XXI», y cuyo «principal propósito será el de consolidar la región y el país en la Cuenca Internacional del Pacífico» (El País, 19 febrero 1993). El gobernador del Valle, Holguín Sardi, afirmó que «este es un acto colombiano donde estamos reunidos todos los caucanos, porque todos nos llamamos así»; al tiempo que propuso que para 1997 se instalara la planta termoeléctrica del Pacífico. «La integración ha nacido entre Cauca y Valle, para el futuro aspiramos integrar a los departamentos de Caquetá, Huila, Nariño, entre otros, con miras a consolidar la región y buscar la integración de Colombia» (El País, 19 febrero 1993). Estas

declaraciones de Holguín se producen meses después de la polémica, ya reseñada, sobre los supuestos intentos separatistas regionales y de allí que se insista en la doble condición de caucanos, por una parte, en un acto «colombianista».

Unos meses más tarde se anunció que para el 25 y 26 de octubre de 1993, se unirían a dicha iniciativa los departamentos de Nariño y Putumayo, respectivamente, con lo cual se adelantarían acciones conjuntas que permitieran concretar «proyectos en las áreas de infraestructura en los distintos niveles energéticos, de integración comercial con Ecuador y la zona de libre comercio y de desarrollo institucional» (El País, 14 octubre 1993). Rubén Olarte Reyes, director del Departamento Administrativo de Planeación del Valle del Cauca, indicó que así solo «queda pendiente de efectuar similar proceso con Quindío, Chocó, Huila y Tolima, los que se espera estén finiquitados antes de finalizar noviembre del año en curso» (El País, 14 de octubre 1993). Es muy interesante ver que estos intentos de agremiación ocurren por fuera de la órbita del CORPES, excluyen los departamentos denominados paisas, Antioquia, Risaralda y Caldas, con la excepción de Quindío, e incluyen a departamentos del centro y la Amazonía. Obviamente se inscriben en los intereses del Valle del Cauca, que por ese entonces pretende liderar la región y posicionarse frente al estado central para sacar adelante iniciativas que considera relevantes.

En el documento propuesto para protocolizar la unión con estos dos departamentos, se señala que la integración con Nariño priorizará el proyecto de canal interior o acuapista que vincule a Tumaco con Buenaventura; de igual manera, el fortalecimiento del puerto de Tumaco como terminal alternativo a Buenaventura, para que sirviera de zona de libre comercio y polo de desarrollo del suroccidente colombiano. A su vez, la posibilidad de mejorar la interconexión vial entre Pasto y el suroccidente con el Pacífico y de este con los departamentos del Caquetá y Putumayo; fortalecer la hidroeléctrica de Arrieros del Micay; posibilitar la extensión de la troncal gasífera de Cali a Pasto, así como el proyecto multipropósito de la laguna de La Cocha, entre otros (El País, 14 de octubre 1993).

Con relación al Putumayo, el acuerdo buscaba impulsar el desarrollo petrolero y gasífero de este departamento y su articulación con el suroccidente colombiano; se consideraba además presionar para la terminación de la carretera Pasto-Mocoa; el desarrollo aeroportuario en los dos departamentos mediante la creación de una empresa regional de aeródromos; un plan de desarrollo integral de la zona de

frontera con Ecuador e impulsar el intercambio comercial y el establecimiento de un sistema de precios y mercados (El País, 14 de Octubre 1993).

El 17 de noviembre de 1993, un mes después de lo previsto, se efectuó la firma del protocolo de acuerdo entre las autoridades de los departamentos del Valle, Putumayo y de Nariño. El protocolo se firmó haciendo alusión al Artículo 306 de la Constitución Nacional, que señala que es viable que dos o más departamentos del país se puedan constituir en región administrativa y de planificación, para que a través de acciones armónicas e integrales se consolide el desarrollo socioeconómico dentro de un marco de respeto territorial. Se consideraba que con la firma de este acuerdo se dio el primer paso para que ello ocurriera, aunque a la postre no pasó de ese modo (El País, 12 de noviembre 1993). Aunque no estuvieron presentes en la firma del acuerdo, desde el Cauca se manifestó el beneplácito con su suscripción pues «el ser socio significaría una participación igualitaria económica para nuestro Departamento (Cauca) de los beneficios y utilidades del proyecto». Además, se dijo, «significaría el ingreso al manejo directivo de todo el proyecto y lo más importante sería un paso fundamental, auténtico, real, de integración igualitaria entre el Valle y el Cauca dentro el gran plan de integración regional del Sur-Occidente colombiano» (El Liberal, 12 de noviembre de 1993).

Estos propósitos y acciones se diluirían en los años siguientes, es especial después del cambio de mandatarios departamentales, ya que los siguientes gobernadores electos manifestaron poco interés en impulsar los acuerdos, al menos en los términos descritos.

A final de la década, en agosto de 1998, un grupo de parlamentarios elegidos en el Valle reclamaron un plan urgente de reactivación de la región para evitar que esta cayese en abismos de descomposición social y económica. Estos planes incluían planes de vivienda, estímulo agroindustrial, obras de infraestructura y fomento de empleo en la región, para ello hicieron declaraciones públicas dirigidas al gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) (El País, 17 de agosto de 1998). Estos reclamos se hicieron ante el gobierno recién posesionado, que debería enfrentar una crisis financiera de gran calado, que se extendió por el conjunto de la economía nacional y que afectó al Valle del Cauca de forma significativa. Pocos días después, los gobernadores del Suroccidente del país hicieron lo propio tras la decisión del Gobierno Nacional de no asumir ni siquiera el 50 % de sus obligaciones con el sector financiero. Ante esto, los gobernadores de

Cauca, Nariño, Risaralda, Quindío y Valle se reunieron nuevamente y luego de cinco años volvieron a presentar una propuesta conjunta para darle una salida a la profunda crisis que se avecinaba (El País, 26 de agosto de 1998).

La surcolombianidad

La siguiente actividad conjunta debió esperar al cambio de siglo. El 24 de septiembre de 2001, con la firma de una declaración conjunta, seis gobernadores del sur de Colombia aseguraban que había que volver a fundar una república unitaria, sobre la base de autonomía y desarrollo regional, ese fue el pronunciamiento final de la Cumbre de Departamentos del Sur realizada en Pasto (El País, 24 de septiembre de 2001). Estas cumbres se realizaron en un ambiente político distinto, pues reunía a gobernadores con filiaciones políticas cercanas a la izquierda o a las reivindicaciones étnicas, como Guillermo Jaramillo del Tolima, Floro Tunubalá del Cauca, Parmenio Cuéllar de Nariño y dieron origen a la llamada «Surcolombianidad» de la cual se venía hablando desde al menos una década antes. Estas cumbres, con una fuerte agenda social marcaron la integración regional a comienzos de la década pasada con la notable ausencia del Valle del Cauca, cuyo gobernador, el conservador Germán Villegas, tenía posiciones políticas claramente distintas.

Explícitamente dentro de esta agenda se buscó superar los elementos que condujeron a los procesos de integración regional previos, especialmente los de inicios de la década del noventa ya reseñados. Se hizo énfasis en la falta de liderazgo propio; la debilidad en el establecimiento de un propósito común, así como la escasa autonomía frente al gobierno nacional.

Esta nueva iniciativa de integración regional en el suroccidente colombiano se articuló en torno a dos prácticas distintas a las precedentes. En primer lugar, las cumbres de Gobernadores del Suroccidente de Colombia que contaron con la participación de Nariño, Huila, Tolima, Caquetá, Putumayo y Cauca. La segunda, la promoción por parte de estos mandatarios de Asambleas Constituyentes Departamentales y Regionales, como un mecanismo para desarrollar una nueva cultura política, a través de la participación y formación ciudadana que a futuro oriente la formulación de políticas públicas en los municipios, regiones, departamentos e incluso el país (PNUD, 2009). En esa línea, la Quinta Cumbre de Gobernadores del Suroccidente, realizada en Popayán, propuso

el impulso de una Constituyente Regional del Sur Colombiano a finales de 2003, como estrategia para «...la solución de problemas en zonas golpeadas por el conflicto armado» (El País, 15 de agosto de 2002). Nuevamente el cambio de gobernadores dio para el 2004 un escenario distinto, en un contexto nacional diferente, bajo la primera administración de Álvaro Uribe y con poco respaldo popular a los procesos iniciados a comienzos de la década. Aunque la surcolombianidad sigue siendo un discurso político con alguna relevancia, especialmente en Nariño y Putumayo, sus pretensiones de integración regional prácticamente desaparecieron.

Desaparecida la iniciativa anterior, el bloque parlamentario del Valle del Cauca agenció en varias oportunidades iniciativas en pro de la integración departamental y/o regional. Entre las iniciativas de este bloque cabe destacar su posición frente al Gobierno Nacional con respecto a la atención brindada a Buenaventura con una serie de reuniones y pronunciamiento seguidos entre mayo de 2003 y noviembre de 2004, especialmente. Estas presiones dieron origen a las propuestas que culminan con la designación de este municipio como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico en 2006 (El País, 12 de septiembre de 2006) y que culminaría con la aprobación el 6 de julio de 2007 en el Congreso (El País, 15 de junio de 2007) a pesar de la negativa y el rechazo del gobierno nacional.

Las Cumbres de Gobernadores en el marco de proyectos para el Pacífico tuvieron algunos contactos importantes bajo la administración de Angelino Garzón en el Valle del Cauca a mediados de la década pasada, pero un trabajo sistemático en este sentido solo se hará en la década presente, por fuera de la temporalidad de este estudio.

En síntesis, las iniciativas de integración regional impulsadas por los mandatarios regionales, si bien lograron avanzar en temas comunes e incentivar algunos aspectos que permitirían reconfigurar una elusiva identidad regional, no lograron salir de la lógica impuesta por los intereses políticos, generalmente a corto plazo, por el período de gobierno del mandatario de turno. Así, las cumbres no tuvieron continuidad en los temas priorizados en sus distintas fases, ni lograron establecer una institucionalidad que perviviera en el tiempo.

En cuanto a la red de ciudades, esta no ocupó un lugar destacado en la agenda, por varias razones, una de las principales es que, para departamentos como Nariño y Cauca, y en menor medida el Tolima, la agenda rural tiene

un peso muy fuerte, pues la población campesina y la revitalización de los movimientos étnicos, es significativo en la vida política, cultural y económica de estos departamentos. La construcción de vías o los desarrollos de conexión entre ciudades mediante infraestructuras diversas quedan subordinadas a lógicas que priorizan la actividad agrícola y por esta vía, aunque las ciudades son un aspecto clave, son secundarias en el discurso político. La ausencia del Valle del Cauca en la surcolombianidad obedece a razones políticas y no a una oposición campo ciudad, pero termina reforzando el imaginario de que los intereses urbanos del Valle son contrapuestos, o al menos distintos, a los de sus vecinos menos industrializados y con mayor vocación rural.

La Corporación regional Autónoma del Valle del Cauca - CVC

De naturaleza claramente distinta al CORPES, durante la segunda mitad del siglo XX la CVC fue un actor regional más relevante en el suroccidente del país. Promovida originalmente desde Cali, sus pretensiones abarcaron todo el suroccidente, parte andina y pacífica, se entroncaron con otras iniciativas regionales, por ejemplo, su control sobre el mencionado PLADEICOP, y su capacidad de acción y respuesta fue mucho más rápida que la de otros entes de planeación regional. Su vinculación al menos hasta mediados de los noventa al sector de generación y distribución de energía en el Valle le proporcionó vínculos estratégicos y recursos importantes, sumados a su tarea original de control del río Cauca, lo que la mantuvo al lado de los intereses de los cañicultores y la convirtió en, quizá, la única agencia verdaderamente regional en la segunda mitad del siglo XX, en el occidente colombiano. Es importante señalar que después de creado el CORPES, los proyectos del PLADEICOP que lideraba la CVC debieron presentarse para su aprobación ante esta instancia. Es decir que fue posible, por un lapso relativamente breve, más o menos entre 1988 y 1992, coordinar acciones entre dos instancias supra-departamentales. No hay evidencia de acción coordinada en diferentes frentes entre estas instancias, CORPES y PLADEICOP, y es necesario recuperar más información para saber si esta presentación era más un acto formal, que una instancia de discusión y concertación.

Creada el 22 de octubre de 1954 bajo la administración de Gustavo Rojas Pinilla, aunque de iniciativa estrictamente local, su objetivo inicial fue promover el desarrollo integral del Valle del Alto Cauca. La creación de la Corporación se empezó a gestar desde la década de 1930, cuando se comenzaron a buscar soluciones que menguaran los desastres ocasionados por las inundaciones del río Cauca y los desbordamientos y avalanchas de sus afluentes. Estas iniciativas fueron analizadas a principios de la década de 1950 por entidades como el Banco Mundial y por expertos como David Lillienthal, presidente de la Autoridad del Valle del Tennessee, quienes trabajaron apoyados por un grupo de dirigentes vallecaucanos como José Castro Borrero, Ciro Molina Garcés, Manuel Carvajal Sinisterra y Harold Eder, entre otros. El trabajo de la entidad, se pensó inicialmente, que estaría orientado al sector agropecuario, el fomento regional y el manejo de los recursos naturales, propiciando un crecimiento armónico entre lo biofísico, lo social y lo económico. Fue así como, mediante el Decreto 3110 de 1954 se creó la CVC, siguiendo muy de cerca el modelo de la Tennessee Valley Authority (TVA), entidad que fue visitada por los promotores locales de la CVC. Bernardo Garcés Córdoba fue el primer director de la entidad, y desde su misma posesión y con el apoyo del Banco Mundial, inició la realización de un estudio que aconsejó centrar la primera fase de la gestión de la Corporación en la solución del problema de energía, la adecuación de tierras y el manejo de los recursos naturales. En ese entonces fue el propio Jefe de la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Harold Larsen, quien realizó las primeras exploraciones por los territorios que conformaban el entonces denominado Plan Lillienthal (norte del Cauca, Valle del Cauca y parte suroccidental de Caldas). Estos estudios definieron el marco de acción de la CVC que se extendió por toda la región, llegando en los ochenta a tener proyectos desde Caldas hasta Tumaco y la convirtieron en una institución clave para el desarrollo regional, en especial como se entendía este desde el Valle del Cauca.⁴

4. Al menos desde la llamada dirigencia económica y política, la CVC fue percibida como una instancia estratégica clave para el funcionamiento regional. De entre las muchas muestras de esta centralidad se pueden retomar las palabras del empresario Ernesto De Lima, quien en 1989 ante los intentos de restringir el ámbito de acción a esta entidad y de que a su juicio se afectará su autonomía dijo que «la autonomía de la CVC y el desarrollo de la región suroccidental son una misma cosa» (El País, 19 de marzo de 1989).

La presencia y fuerza de la CVC se mantuvo incluso después de la creación de otras corporaciones departamentales encargadas de temas similares. Casi tres décadas después de creada la CVC, el 23 de junio de 1983, luego del devastador terremoto que azotó a la ciudad de Popayán, fue creada la Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC–; en el mismo año fue creada la Corporación Autónoma Regional de Nariño –Corponariño–, como iniciativa complementaria al manejo ambiental de dicho departamento. Pero solo hasta los cambios constitucionales de inicios de los noventa y de la venta de sus activos para la generación de energía a mediados de la década, la CVC limitó su influencia al departamento del Valle del Cauca.

No obstante, es necesario destacar que aunque el rango de acción de estas dos corporaciones autónomas se inscribió en el manejo integral de algunas cuencas hidrográficas, vinculadas con algunos proyectos estratégicos de desarrollo, paulatinamente sus límites tendieron a coincidir con los del departamento, como funcionan hoy en día. De igual manera, en un primer momento, sus funciones se ampliaron hasta abarcar una gran variedad de objetivos, entre los que se destacan los referidos a proyectos de colonización agrícola, adecuación de tierras, proyectos de inversión energética, desarrollo urbano, control sobre la explotación minera, saneamiento y conservación ambiental, entre otros. Pero fue solo con la Ley 99 de 1993 con la que se introdujeron cambios en la naturaleza, organización y funcionamiento de las corporaciones autónomas, que para ese momento ya eran 18 en todo el país.⁵

Dicha ley estableció que la función principal de estas entidades se relaciona con la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y su aprovechamiento sostenible en concordancia con la política ambiental trazada por el Ministerio del Medio Ambiente. Previo a estas definiciones, las Corporaciones de Cauca y Nariño presentaron dificultades importantes para su funcionamiento, en especial en el escenario de cobertura departamental que pretendían. Por ejemplo, en julio de 1990, el gobernador del Cauca, Fernando Iragorri Cajiao, «llamó la atención a los congresistas caucanos a fin

5. La Ley 99 de 1993 mantuvo algunas de las corporaciones regionales existentes al momento de su entrada en vigor, modificó otras y creó nuevas, hasta completar las 26 que existen en la actualidad. También creó 7 regiones con régimen especial, con el propósito de garantizar el manejo sostenible de áreas que poseen grandes riquezas naturales (Massiris, 1997).

de realizar un frente común con el objeto de salvar la Corporación para la Reconstrucción y Desarrollo del Cauca, CRC, que afronta una crisis económica como consecuencia de la falta de pago de aportes que por ley debe realizar la nación», según lo establecido en ese entonces por la legislación vigente. En la misiva que envió el Gobernador a los congresistas indicaba que «al Ministro de Hacienda y Crédito Público se le reclamó con justo derecho el incremento del 5 por ciento sobre el impuesto de timbre nacional, ordenado por el literal C del artículo 5, y el artículo 18 de la ley 11, de 1983, el que desde entonces hasta julio de 1986, no ha sido transferido por la nación» (El País, 20 de julio de 1990). Esta solicitud fue rechazada por la Directora General de Presupuesto de esa dependencia, razón por la cual el Gobernador del Cauca solicitó a los congresistas, «encontrar una salida viable a este impasse fiscal o en caso contrario conformar un proyecto de ley claro y conciso que obligue a la nación a transferir el 5 por ciento pendiente, para asegurar así la supervivencia de la Corporación» (El País, 20 de julio de 1990).

En el presente apartado no se puede hacer un balance cabal de las acciones de la CVC, en primer lugar, por la magnitud de su tarea, mucho mayor que el de las otras dos entidades, no solo por el área geográfica que abarcó, sino porque sus principales acciones de orden regional ocurrieron antes del periodo aquí estudiado. En ese lapso la CVC fue una instancia clave en proyectos de todo tipo, desde inventarios de recursos naturales diversos, la reconstrucción de las costas nariñense y caucana luego del maremoto de 1979, en programas de desarrollo rural como el PIMUR, en iniciativas de mercadeo agrícola, en el apoyo a organizaciones comunitarias diversas (muchas veces siendo escenario de los conflictos entre terratenientes y pequeños productores), en proyectos de educación ambiental, entre otros.

Para el caso de la red de ciudades, aunque las acciones de la CVC de impacto regional se pueden evidenciar desde los años sesenta, para el lapso estudiado se señalan a continuación dos proyectos, vías de comunicación y generación e interconexión eléctrica, que fueron –aún lo son– centrales para considerar algunas de las relaciones que incidieron en la red de ciudades del suroccidente y que se destacan dentro de la documentación encontrada en medio de otras iniciativas de menor envergadura.

El primer elemento que vale la pena señalar, en el marco de las acciones de integración regional emprendidas por la CVC es su pretensión de establecer

vías de comunicación para la integración del litoral pacífico con el interior del país, y entre poblaciones del mismo litoral. Estas iniciativas se concretaron en dos proyectos principales.

El primero fue la propuesta de una acuapista, que, a través de esteros, comunicara a Buenaventura con Tumaco y a las demás poblaciones que hay en el sur del litoral pacífico colombiano. Dicha propuesta se elaboró en el marco de un proyecto de cooperación internacional entre el Gobierno de Holanda y la CVC que desarrolló varias iniciativas de distinta índole en el Pacífico, especialmente en la ensenada de Tumaco. Esta propuesta esbozada desde mediados de la década de los ochenta, aún se mantiene vigente, aunque no está claro cuándo pueda concretarse. Sin embargo, ha hecho parte de múltiples planes que se han elaborado sobre el Pacífico desde ese entonces a la fecha y se convirtió, quizá, en uno de los grandes pilares de la ambición de integración del Pacífico en el suroccidente.

A finales de esa misma década un segundo proyecto, emparentado con el anterior y visto como solución provisional mientras salía adelante la acuapista, buscó mantener la comunicación en el pacífico. En enero de 1988, la CVC con el apoyo del Servicio Naviero de la Armada Nacional-SENARC,⁶ se comprometió a prestar un servicio regular de cabotaje en la Costa Pacífica. En este proyecto común, la Armada Nacional donó a SENARC el buque ARC «Quibdó», que ya cumplía con las siguientes rutas: de Buenaventura al sur (Guapi y Tumaco) y de Buenaventura al norte (Pizarro, Bahía Solano y Juradó). Por su parte, «la CVC se ha comprometido a trasladar a Senarc los recursos de presupuesto nacional asignados al proyecto de cabotaje» (El País, 12 de enero de 1988) estos recursos estaban previstos dentro del ya mencionado PLADEICOP. Lo anterior, con la pretensión de mantener la comunicación marítima en el litoral, mediante la movilidad de carga y pasajeros. Aunque esta

6. El Servicio Naviero de la Armada Nacional (Senarc), liquidado en 1992, fue una empresa industrial y comercial del Estado dependiente del Ministerio de Defensa que funcionó durante ocho años. Su principal servicio fueron las líneas de navegación en regiones apartadas que no contaban con éstas y que benefició a centenares de personas, la entidad además prestó el servicio de transporte de carga a los especialmente llamados Territorios Nacional, que ante la carencia de vías de transporte terrestre tuvieron que recurrir al transporte fluvial. (Cfr. Publicación: eltiempo.com, sección otros. Fecha de publicación 16 de septiembre de 1992). Recuperado el 22 de marzo de 2013.

movilidad siguió siendo reducida e intermitente fue una de las pocas alternativas de comunicación, entre el litoral y Buenaventura y de allí hacia el interior del país, que hubo al inicio del lapso estudiado.

En cuanto a la interconexión y generación de energía eléctrica, estas iniciativas se desarrollaron por parte de la CVC desde su inicio hasta mediados de los noventa. Para finales de los años ochenta, buena parte de los grandes proyectos impulsados por la CVC se habían culminado. En el lapso estudiado, vale la pena destacar dos iniciativas que muestran la capacidad decreciente de la CVC para ejecutar estas mega inversiones.⁷ En agosto de 1988, con la pretensión de integrar la región, la CVC inició una serie de anuncios sobre grandes proyectos de infraestructura energética. Estos anuncios tuvieron inicio con el impulso que se dio al proyecto Calima IV (El País, 5 de agosto de 1988), que tuvo problemas de ejecución porque los estudios ambientales mostraron impactos negativos. Dos años más tarde, en agosto de 1990, se iniciaba la ampliación de la cobertura de energía en el Valle del Cauca bajo el impulso de la CVC, que buscaba favorecer las iniciativas económicas de empresas privadas ubicadas en la Zona Industrial de Cali - Yumbo y la «Ciudadela Industrial de Palmaseca». La CVC, además, fortalecería algunas subestaciones eléctricas que brindarían servicios a los municipios de La Cumbre, Dagua, Buenaventura, Pradera, Palmira, Buga, Andalucía y Candelaria; todo ello con la garantía de su vinculación al Servicio de Interconexión Eléctrica S.A. - ISA, que le garantizaría responder a la demanda requerida (El País, 9 de agosto de 1990).

En diciembre de 1990, la CVC definió dos proyectos que calificó como indispensables para la región. Según su Director Ejecutivo, Oscar Emiro Mazuera González, se trataba de «la construcción de la central hidroeléctrica Calima III y el desvío del Río Ovejas a Salvajina». La ejecución de Calima III incluía el «trasvase» del Río Cauca al Calima, «proyecto que es centro de controversia en el Departamento, pues algunos sectores estiman que esto ocasionaría notorias alteraciones de orden ecológico». Estas propuestas requerirían inversiones por

7. La construcción de los complejos hidroeléctricos de Salvajina, Calima y Anchicayá, la electrificación de buena parte del departamento del Valle de Cauca, el distrito de riego RUT, entre otros, son proyectos de integración centrales todos previos al periodo aquí estudiado y por ello sólo se harán algunas alusiones puntuales a los mismo. Entre los logros más recientes figura la construcción del embalse SaraBrut, de un impacto ya más puntual en una subregión del Valle del Cauca.

más de US\$ 900 millones (El País, diciembre 4 de 1990). Aunque Mazuera señaló que estas inquietudes ambientales eran infundadas, pues según los estudios no habría impacto ecológico negativo, sin embargo, no se hizo público el estudio en mención.

En cuanto a la segunda de estas propuestas surgió un factor al parecer no previsto al inicio de esta. El trayecto del Río Ovejas es compartido con el departamento del Cauca, lo que obligaba a que la construcción de esta hidroeléctrica incluyese a las autoridades del departamento vecino. En mayo de 1993, la construcción de esta obra ya hacía parte de la agenda de ambos departamentos, pues desde el Cauca se planteaba como una necesidad dicha obra, al indicar que la «integración con el Valle va a tener una gran oportunidad de continuar manifestándose en el caso bastante publicitado de la desviación del río Ovejas» (El Liberal, noviembre 12 de 1993). El proyecto señalaba que el río pertenece al Cauca y se constituía en un factor «indispensable para regular el embalse de las aguas de la Salvajina». Este proyecto, desde «el punto de vista de la ingeniería puede decirse que es un hermoso proyecto», cuyo costo aproximado se acercaba a los \$ 25 000 millones (El Liberal, 12 noviembre de 1993). En enero de 1994 se adelantó una reunión en la que participaron los Gobernadores del Cauca y Valle, los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales, CRC y CVC, de las empresas eléctricas Cedelca y Emcali, al igual que el Viceministro de Minas y Energía y el Gerente de ISA (El Liberal, 26 de enero de 1994). En dicha reunión no se avanzó mucho y habría que esperar a que un par de años más tarde, cuando se creó la Empresa de Energía del Pacífico S.A. - EPSA, quien administra el complejo eléctrico de La Salvajina (Municipio de Suárez, Departamento del Cauca), para que la propuesta se retomara. Hoy en día el desvío del río Ovejas es uno de los proyectos más conflictivos entre ambos departamentos, pues las organizaciones de comunidades afrodescendientes se han opuesto a la construcción de esta, con poderosos argumentos ambientales, sociales y políticos.

Para la década siguiente (siglo XXI), las iniciativas de la CVC en materia energética desaparecieron completamente, pues la naturaleza de sus competencias se había transformado significativamente desde mediados de los noventa.

Sus principales logros se centraron a partir de allí en acciones solo de nivel departamental, muy significativas algunas, pero de abarque distinto. Entre estas se cuentan el cierre del basurero de Navarro, la puesta en marcha del relleno

sanitario de Yotoco, el cierre de las minas de carbón del Cerro de La Bandera y la construcción del Parque Ecológico CVC sobre el Jarillón del río Cauca. Por su parte, en el Pacífico vallecaucano la declaratoria de 31000 hectáreas de Bahía Málaga como área protegida buscaba garantizar la preservación de la biodiversidad en la zona. Igualmente, el proyecto «Razones Naturales» buscó la recuperación del río Cauca, y las especies de flora y fauna que habitan en él.

En síntesis, la dinámica de las corporaciones autónomas regionales, en general, posibilitaron un ejercicio de trabajo mancomunado y de complementariedad, hasta que la ley se los permitió. En dicha dinámica se destaca la labor de la CVC, por ser precursora en la implementación de este tipo de iniciativas y porque logró concitar los deseos y expectativas de buena parte del empresario del valle geográfico del río Cauca, así como interactuar con otros entes territoriales para la concreción de importantes obras de infraestructura, de las cuales muchas aún se mantienen en servicio. Es evidente que luego de 1993, tras la promulgación de la nueva ley que reguló el accionar de dichas entidades, el papel de la CVC, así como de las demás corporaciones autónomas, se constriñó.

Pese lo anterior hay impactos significativos sobre el tejido urbano del occidente colombiano, la CVC tenía su foco principal de acción en la zona rural, y una evaluación adecuada de su impacto debe verse en ese contexto. En un plano más general, muchos de sus proyectos estaban encaminados a asegurar el bienestar de algunas ciudades, el caso del Jarillón sobre el río Cauca que protege a Cali es el ejemplo más visible, o para proporcionar desarrollos asociados a las ciudades en varios pueblos y caseríos, especialmente en el Pacífico. Esta fue una labor más de desarrollo moderno, que propiamente urbana, sin embargo, tejió una red de relaciones entre diferentes lugares y poblados, cuyo impacto aún es visible en el territorio, por las iniciativas que dejó funcionando, las interconexiones eléctricas en el occidente, los proyectos que puso a circular aunque no se hayan concretado, como la acuapista a la que se volverá en distintas partes de este documento, hasta las cadenas de comercialización y de distribución de productos agrícolas en la zona andina y en el litoral pacífico. No es con exactitud lo que generalmente se piensa como impulso a una red de ciudades, pero sin duda sirvió de base para múltiples conexiones de nodos de la red, que sería sin duda muy distinta sin la presencia de la CVC, con todo lo bueno y lo malo que esto trae.

Consideraciones finales

En este apartado se han presentado los procesos institucionales de asociación que tuvieron mayor relevancia para el occidente colombiano en el lapso estudiado. Aunque claramente sus iniciativas no perseguían explícitamente el desarrollo o la consolidación de una red de ciudades, si generaron el marco de planificación en que esta red debe ser concebida en esos años. Es claro que muchas de las propuestas estaban encaminadas a beneficiar ciudades concretas, como Cali o Medellín, pero estos beneficios no se pensaron en el marco del conjunto de relaciones regionales que condicionaban a las ciudades, sino hasta los procesos de planificación del presente siglo, y esto aún con reservas en torno a la idea de un sistema urbano planeado o al menos impulsado.

En el marco de las iniciativas de integración regional, se evidencia que la región, a partir de las presentaciones precedentes, podría caracterizarse como una de tipo *pivotal* (dada la complejidad histórica del territorio y de los procesos culturales que permiten definir algún tipo de reconocimiento identitario) de una parte, y de la otra como de tipo asociativo (dados los reseñados intentos de conformar una unidad de planeación más allá de las divisiones político administrativas), siguiendo a Boisier (1991). Ambos tipos se presentan de forma imbricada en el suroccidente colombiano, luego de las transformaciones institucionales que significaron las iniciativas políticas de fines de la década de 1980 e inicios de 1990. El CORPES de Occidente y la CVC son una muestra evidente de este tipo de enlace, que dio como resultado, de una manera u otra, la vinculación de lugares apartados de la región a nuevas dinámicas, especialmente a aquellas regidas por la apertura económica y los cambios institucionales derivados de la Constitución del 91.

Para el caso de las corporaciones autónomas regionales, la CVC significó un ejercicio vinculante para lugares distantes geográficamente, mediante conexiones de diverso tipo, desde el cual se diseñó e implementó un importante aporte a la infraestructura de conexión entre diferentes nodos de la región, además de impulso de mercados (energéticos, turísticos y de agroindustria por mencionar los más destacados), lo que permitió la integración entre algunos nodos y la vinculación de la región con otros mercados en al ámbito nacional e internacional.

Finalmente, se evidencian, de manera preliminar, algunas posibles dificultades que se presentaron en la lógica de integración promovida por los mandatarios departamentales, las mismas que transversalmente impidieron la integración en la región y el periodo estudiado. Entre las más significativas se puede señalar: a) La planeación en este lapso fue un discurso en el que predominó más una lógica política, que una técnica, sin la consiguiente concreción en diagnósticos, procesos y proyectos que permitieran valorar adecuadamente los objetivos y logros de estos planes. Evidentemente todo proceso de planificación se corresponde con una lógica política, pero también se espera que la dinámica específica de la técnica y la tecnocracia de la planificación impongan posibilidades y restricciones a las demandas políticas. Salvo la mayor parte de las iniciativas de la CVC y algunas del CORPES, este no fue el caso; b) Un déficit de liderazgo, pues ninguno de los representantes departamentales logró desempeñar de forma cabal y consecuente ese tipo de rol en función del tamaño, capacidad, e inclusive, riqueza con que cuenta la región suroccidental; pero más importante que esto, ninguno fue capaz de asegurar la continuidad de los procesos de planificación iniciados ni de garantizar que los acuerdos firmados se proyectaran en el tiempo para alcanzar, así fuese parcialmente, las metas previstas y c) Un aspecto central descuidado en la construcción de la integración regional es el institucional y normativo, pues la integración pasa, entre otras cosas, por la edificación de un entramado legal, normativo e institucional que le brinde altos niveles de estabilidad, lo que aún sigue siendo una falencia crucial.

Referencias

- Almario, O. (2005). *La Invención del Suroccidente Colombiano. 2 Volúmenes. Tomo I. Historiografía de la Gobernación de Popayán y el Gran Cauca, siglos XVIII y XIX. Tomo II. Independencia, Etnicidad y Estado Nacional entre 1780 y 1930*. Medellín: Concejo de Medellín - Universidad Pontificia Bolivariana - Instituto Colombiano de Estudios Estratégicos.
- Archila-Neira, M. (2016). «El Paro Cívico Nacional del 14 de septiembre de 1977». En: *Revista de Economía Institucional* 18(35), pp. 313-318.
- Archila-Neira, M. (2003). *Idas y venidas, vuelta y revueltas. Protestas Sociales en Colombia. 1958 - 1990*. Bogotá: CINEP.

- Boisier, S. (1991). Palimpsesto de las regiones como espacio socialmente construido. En, Boisier, S. (1991). *Territorio, Estado y Sociedad*. Santiago de Chile: Editorial Pehuén.
- Fals-Borda, O. (1988). *La insurgencia de las provincias. hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional y Siglo XXI Editores.
- Mesa-Ochoa, S; Tobón-Bernal, F e Hincapié-Correa, A. L. (1995). *Evaluación ex - post de los Corpes* (Informe Final). Bogotá: DNP, BIRF y Fonade. Mimeo.
- Santana, P. (1983). *El desarrollo Regional y los Paros Cívicos en Colombia*. Bogotá: Editorial CINEP.
- Van-Young, E. (1990). *La ciudad y el campo en el México del siglo XVIII: la economía rural de la región de Guadalajara 1675-1820*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wiesner, E. (1995). *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*. Bogotá: DNP, Anif y Findeter.

Fuentes Documentales

- Diario del Sur, 3 de octubre de 1989. Subregional del Corpes de Occidente
- Diario del Sur, 24 de mayo de 1990. Encuentro de directores del programa Desarrollo Rural Integrado (DRI)
- Diario del Sur, 16 de abril de 1990. Encuentro de Personeros del Suroccidente Colombiano
- El Liberal, noviembre 12 de 1993. El Río Ovejas
- El Liberal, 12 de noviembre de 1993. Integración igualitaria entre el Valle y el Cauca
- El Liberal, 26 de enero de 1994. Reunión de Gobernadores del Cauca y Valle, con directores de las Corporaciones autónomas regionales.
- El Liberal, 10 de noviembre de 1994. Balance del Corpes de Occidente: Urge la integración
- El Liberal, 10 de marzo de 1998. Corpes educativo
- El Liberal, 28 de abril de 1998. Plan Regional de Ciencia y Tecnología del Pacífico Colombiano
- El País, 12 de enero de 1988. El compromiso de la CVC

- El País, 19 de febrero de 1988. Vinculación del Corpes al programa de Ciudades Alternas
- El País, 22 de febrero de 1988. Programa Ciudades Alternas
- El País, 5 de agosto de 1988. El proyecto Calima IV
- El País, 19 de marzo de 1989. Autonomía de la CVC y el desarrollo de la región
- El País, 1 de abril de 1990. Reunión de los ocho gobernadores del occidente de Colombia
- El País, 20 de julio de 1990. Corporación para la Reconstrucción y Desarrollo del Cauca, CRC
- El País, 9 de agosto de 1990. Ciudadela Industrial de Palmaseca.
- El País, 24 de octubre de 1990. Frente Social por la Paz
- El País, 21 de noviembre de 1990. Reunión Corpes de Occidente
- El País, diciembre 4 de 1990. CVC definió proyectos indispensables
- El País, 23 de diciembre de 1990. Corpes de Occidente
- El País, 17 de noviembre de 1991. Reunión de los 8 gobernadores electos
- El País, 19 de enero de 1992. ¿Descentralización o desintegración?
- El País, 2 de abril de 1992. Nueva reunión de los gobernadores
- El País, 3, 13 y 19 de febrero de 1992. Planificación la región en la apertura económica
- El País, 26 de abril de 1992. Bloque para la defensa de la autonomía regional
- El País, 16 y 17 de mayo de 1992. Plan Estratégico para integrar el Occidente del país
- El País, 10 de julio de 1992. Descentralización administrativa departamental
- El País, 6 de agosto de 1992. Reorganizar el Corpes
- El País, 31 de agosto de 1992. Subdivisión dentro del Corpes de Occidente
- El País, 13 de septiembre de 1992. No procede la propuesta de subdividir el Corpes
- El País, 27 de septiembre de 1992. ¿Un nuevo Corpes?
- El País, 15 de octubre de 1992. Carlos A. Aguirre, nuevo director del Corpes de Occidente
- El País, 6 de diciembre de 1992. El Corpes de Occidente
- El País, 17 de febrero de 1993. Fondo mixto de integración regional

El País, 19 febrero 1993. Empresa regional energética del suroccidente colombiano.

El País, 14 octubre 1993. Integración comercial con Ecuador y la zona de libre comercio y de desarrollo institucional

El País, 12 de noviembre 1993. Creación de una empresa regional de aeródromos

El País, 8 de julio de 1994. Convenio entre el Corpes de Occidente y la Universidad del Cauca

El País, 24 de noviembre de 1994. Plan Integral de Desarrollo Turístico para el Cauca

El País, 10 de diciembre de 1995. Fortalezas de la integración regional

El País, 25 de mayo de 1998. Corpes pierden capacidad de gestión

El País, 17 de agosto de 1998. Plan urgente de reactivación de la región

El País, 26 de agosto de 1998. Una salida a la profunda crisis que se avecinaba

El País, 24 de septiembre de 2001. Cumbre de Departamentos del Sur

El País, 15 de agosto de 2002. Quinta Cumbre de Gobernadores del suroccidente

El País, 12 de septiembre de 2006. Buenaventura: Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

El País, 15 de junio de 2007. Aprobación de Buenaventura como Distrito Especial.

El Tiempo, 16 de septiembre de 1992. El Servicio Naviero de la Armada Nacional (Senarc)

El Tiempo, 18 de abril de 1998. Los Corpes

Conclusiones

Subregiones y ciudades en el Suroccidente colombiano: recuento de hallazgos y problematizaciones

El ejercicio

El ejercicio detrás del presente libro ha explorado la existencia y las características de diversas redes entre catorce de las principales ciudades del Suroccidente colombiano, durante un período de alrededor de 20 años y a partir de la consideración de cuatro dimensiones específicas: infraestructura, migraciones, flujos económicos y proyectos y discursos políticos sobre la región. Todo esto con el ánimo de identificar cómo los vínculos y flujos entre los más destacados centros poblacionales de la región dan cuenta no solo de interdependencias y complementariedades, sino de la configuración de subregiones particulares a lo largo del más amplio espacio cubierto por los Departamentos del Cauca, Valle del Cauca y Nariño.

La definición de los tres Departamentos y el reconocimiento de sus principales centros poblacionales tienen, como se señaló en la introducción, su sustento. Estos tienen en su conjunto un peso significativo en términos tanto poblacionales como económicos. Datos provenientes del DANE (históricos y estimados) permiten reconocer un porcentaje poblacional medio para el período 1988-2010 del 16,26% sobre el total de la población nacional. Entre tanto, dentro de los Departamentos en revisión, la misma fuente permite reconocer el peso significativo de los municipios seleccionados en estos términos: 60,82% es la tasa poblacional promedio de los municipios revisados para el período 1988-2010 sobre el total poblacional de los Departamentos en revisión, teniendo así que un 10% del total nacional de la población sería el peso promedio de los municipios seleccionados para estudiar durante el período.

Un cálculo del peso del Producto Interno Bruto de cada uno de los Departamentos y del total de ellos frente al PIB nacional justifica la selección también. Datos provenientes del DANE permiten reconocer un aporte medio de los tres Departamentos para el período 2000-2010 del 13,41% sobre el total del PIB nacional. Pero, para cada uno de los Departamentos en revisión, la misma fuente señala el aporte en estos términos: 10,44 % es el porcentaje promedio que aporta el Valle durante el período a la nación, mientras que Nariño ofrece un 1,56% y el Departamento del Cauca un 1,41%. Diferencias importantes que invitan a explorar posibles relaciones de dependencia o complementariedad, y a poner a prueba la noción –recurrente en interpretaciones provenientes del estado central– de una *gran región*.

Los resultados descritos en los capítulos anteriores permitieron el reconocimiento de centros poblacionales con distintos grados de relevancia para el contexto regional estudiado, así como con distintos niveles de prevalencia para la configuración de subregiones dentro del territorio mismo. Áreas de influencia y de vínculos entre las ciudades establecidas pudieron reconocerse a lo largo del ejercicio, en una primera y lógica instancia, a partir del reconocimiento de redes de infraestructura vial que los articularan.

Algunos de los principales resultados se presentan a continuación. Para empezar, debe decirse que se confirmó capítulo a capítulo la relevancia de las catorce ciudades identificadas como principales desde los primeros momentos del análisis colectivo, no solo por las implicaciones derivadas de sus respectivos pesos económicos y poblacionales dentro del espacio estudiado, sino por el rol político que buena parte de ellas jugaron dentro de iniciativas territoriales a lo largo del suroccidente estudiado. Paso seguido, el estudio debe reconocer una importante falencia: en el camino de aproximación a los fenómenos intermunicipales –y subregionales– del suroccidente fueron apareciendo, para la segunda parte de nuestro período abordado, dos centros poblacionales con creciente pertinencia para el norte vallecaucano: Roldanillo y Zarzal.

Su pertinencia puede reconocerse en el análisis de dinámicas subregionales del norte vallecaucano presentes en los capítulos de mercados y subregiones, por ejemplo. No haberlos detectado como dos centros poblacionales más del conjunto de los principales desde los cuales se buscó presentar las más importantes redes implicó un vacío no solo en términos del análisis pretendido de complementariedades o sinergias intermunicipales para el período, sino –en-

tonces— de la existencia de particulares subregiones a lo largo del suroccidente abarcado. Este problema, así como los vacíos de información para los casos de Palmira, Buga y Tuluá, dificultaron la identificación de subregiones diferenciadas entre el norte, centro y sur vallecaucanos. ¿Deberían Zarzal y Roldanillo formar parte de la Subregión del Norte del Valle del Cauca? o ¿deberían constituir una propia? ¿Constituyen Buga y Tuluá una sola subregión? o ¿establecen subregiones más chicas en torno a sus respectivos *hinterländer*? ¿Cali y Palmira deberían ser municipios centrales en la configuración de una sola?

Los capítulos llegaron a algunas respuestas importantes que sugieren territorialidades diferenciadas y más autónomas para el sur y el centro vallecaucanos, y diferenciadas, pero con mayores niveles de complementariedad e interdependencia para el norte del departamento (asumiendo para este espacio entonces una sola subregión).¹

Lo que sigue a continuación, más allá de las debilidades atrás mencionadas, es un recuento de los principales hallazgos y caracterizaciones que proponen los capítulos, seguido por algunas consideraciones analíticas resultantes del ejercicio.

Algunos hallazgos sobre las redes de municipios abordados

A lo largo de nuestro estudio, Cali, Buenaventura, Buga, Cartago, Popayán y Pasto se reconocieron como las ciudades más importantes dentro de las redes reconstruidas. La evidencia apenas si permitió reconocer vínculo alguno entre Cali y los municipios de El Bordo-Patía y Túquerres. Por lo demás, la centralidad de Cali como municipio dentro del entramado social reconstruido fue indiscutible en varias de las dimensiones que fueron abordadas: centro de producción, acopio y distribución, de prestación de servicios (de salud,

1. De alguna manera, estaríamos hablando de una representación del territorio del sur y centro vallecaucanos más cercana a la Propuesta de subregionalización del Valle del Cauca propia de la Ordenanza 14 de 1976 - Decreto 1601 de 1977, que de aquella de la propuesta de subregionalización del Valle presente en la Reforma Administrativa de 1999. Y de una representación del territorio del norte vallecaucano que se moverían entre las visiones propias de la propuesta de subregionalización de finales de los setentas y las del Plan Maestro del Valle del Cauca al 2015. Sobre el debate, además de los capítulos, ver «Un modelo físico de ordenamiento territorial para el Valle del Cauca a partir de su sistema de ciudades», de Falla Gutierrez et.al. (2009).

educación, estatales de distinta índole) y de oferta laboral ampliada, la ciudad se constituye durante el período en la receptora y emisora más importante de flujos migratorios, económicos y, valga decirlo, también políticos.

Pero, como lo mencionamos en varios de nuestros capítulos, lo anterior no puede entenderse como una centralidad caleña absoluta. Las otras ciudades mencionadas pesan también.

Por una parte, Buenaventura (en mayor grado desde la apertura económica de la década de 1990) se establece como la segunda ciudad más relevante en lo que respecta a flujos económicos y proyectos de infraestructura (aún si por el puerto marítimo más que por la ciudad en propiedad): su relevancia en tanto puerto para el comercio exterior del país (Pérez V., 2008; Collazos, 2006), se evidencia, entre otras, en los flujos de transporte de carga presentados en el capítulo de mercados y en los proyectos de infraestructura y discursos sobre lo mismo evidenciados en los capítulos sobre infraestructura, la red imaginada y las redes de regiones. Tanto así que Buga, Cartago y Popayán procuraron con recurrencia establecer redes de infraestructura de mayor envergadura para el fortalecimiento de su conexión directa con el puerto. Conexiones que generarían beneficios particulares para su territorio al articular, a través de ellos mismos, el flujo de mercancías que del norte, sur o suroriente del país (o del continente incluso) procedan con destino hacia el mar.

Pero en términos de flujos económicos, además, Buga se reconoció como una ciudad especialmente importante para articular de manera directa al norte y oriente del Valle y del país con Buenaventura.

La limitada red vial entre Cali y el sur, y la centralidad que por ello juega la angosta y sinuosa carretera Panamericana a lo largo del Cauca y Nariño, hicieron de Pasto y Popayán, también capitales departamentales y por ello ciudades de singular magnetismo, centros fundamentales a través de los cuales el transporte de mercancías, pero también de personas, se articularon y pasan.

Finalmente, Cartago pudo identificarse como ciudad articuladora de distintas dinámicas económicas de la subregión del norte del Valle y del sur del Eje Cafetero. En tanto municipio vinculante entre el norte del país y Cali o Buenaventura, o en tanto municipio vinculante entre el sur y oriente inmediatos, y los mercados del norte colombiano, Cartago jugó un papel económico relevante en ese espacio durante todo nuestro período, como se señala en el capítulo sobre mercados.

Sin embargo, no es solo la cuestión de la centralidad lo que importa. De Cali, por ejemplo, pudo verse que cuenta con una importante oferta de servicios especializados que estimula los flujos regulares desde buena parte de los municipios de la región. Pero pudo verse también que las ciudades intermedias mencionadas (así como varias otras más de nuestra región más amplia) se constituyeron en centros significativos en lo que a asuntos de salud, educación y servicios de otras índoles (comerciales, financieros) respecta. Y que, entre varias de estas, como los capítulos lo demuestran, pueden reconocerse flujos multidireccionales y relaciones cruzadas, que permiten hablar –además de centralidades– de complementariedades o sinergias.

Es el caso de los vínculos y flujos descritos en los capítulos de mercados o migraciones para la región del norte vallecaucano, donde se ponen en evidencia flujos bidireccionales entre el sur de Risaralda y Cartago por asuntos comerciales, turísticos y de prestación de servicios públicos de orden administrativo. O el caso de flujos cruzados entre municipios como Toro o El Águila, Roldanillo, Zarzal, Cartago y –en menor medida– Tuluá por motivos de educación, salud o acceso al comercio y servicios financieros.

También es el caso, como lo demuestran los capítulos de subregiones o la red imaginada, para el norte caucano y sur del Valle (con interacción entre varios municipios nortecaucanos con Cali o Santander de Quilichao, por ejemplo, por motivos de integraciones políticas en torno a demandas de una cierta modernización subregional, o de reivindicación étnica y popular). Y del sur nariñense, como los mismos capítulos lo señalan, en torno a la prestación de servicios de la administración pública en Pasto, de servicios comerciales y de organización productiva que se buscan en Ipiales, o de coordinación de proyectos de cooperación que articulan actores del Pacífico y la zona andina nariñense con la capital del Departamento, e incluso con centros urbanos del centro del país. En todos estos casos, prestaciones diferenciadas de servicios que dan cuenta de complementariedades e incluso de coordinación, así como de sinergias para el impulso de políticas públicas que beneficien ciudadanías de las subregiones.

Lo anterior, debe decirse, confirma la pertinencia de asumir la aproximación propuesta por Camagni (2005) sobre la importancia de estudiar ciudades y regiones desde la perspectiva de redes, dados los cada vez más evidentes contextos de urbanización de las poblaciones globales y de la consecuente consolidación

de centros urbanos intermedios relevantes. Para Camagni (2005), cabe recordar, la aproximación desde las redes de ciudades es pertinente por tres razones fundamentales: (i) la perspectiva de la organización en red reclama la búsqueda, y permite así la identificación, de relaciones y flujos no solo jerárquicos frente a un centro urbano predominante, sino también horizontales entre diversos; (ii) estas relaciones y vínculos permiten identificar redes de complementariedad y sinergia, ya que posibilitan el reconocimiento en red de ciudades con diferentes o con similares niveles de especialización; (iii) la perspectiva de redes de ciudades ofrece nuevas posibilidades para la integración y asociación entre centros urbanos para el desarrollo mancomunado de proyectos, que estudios regionales gruesos (o individuales de centros urbanos) no siempre estarían en capacidad de estimular.

Los resultados arrojados por este estudio sobre redes en el Suroccidente se ajustaron a estas expectativas teóricas. Para dar cuenta de relaciones horizontales y no solo jerárquicas entre los centros abordados, de interdependencia –y complementariedad– y, en muchos casos, de sinergias y articulación de proyectos desde la planeación pública que, debe señalarse, demostraron no obstante tener un peso menor en la configuración de representaciones de una *gran región* que las iniciativas de desarrollo infraestructural jalonadas por requerimientos privados para la consolidación de las más significativas apuestas productivas del espacio abordado.

Los resultados de este ejercicio, señalado lo anterior, entran a complementar estudios sobre los distintos Departamentos y sus características productivas y poblacionales más gruesas, así como estudios sobre sistemas de ciudades dentro de marcos departamentales específicos, para los que ofrece además algunas precisiones necesarias.² Esto lo hace al fortalecer sus resultados por la vía del reconocimiento de vínculos, flujos y ejercicios de asociatividad para la integración política que estudios como los anteriores no presentan. Y al superar fronteras político-administrativas que estos otros estudios suelen imponerse. Es por ello por lo que una lectura detallada de los resultados, creemos, debería ser obligada para aquellas personas interesadas en procesos de transformación regional conducentes al mejoramiento de las condiciones de vida de sus distintas poblaciones.

2. Ver, por ejemplo, el ya citado Falla Gutierrez et.al. (2009).

Una breve caracterización de las subregiones identificadas

El propósito, una vez reconstruidas las redes de ciudades, fue identificar la existencia de territorialidades particulares que permitiesen hablar de la existencia de una multiplicidad de subregiones a lo largo del suroccidente en cuestión. Distintas dimensiones y distintos momentos del espacio estudiado permitieron el reconocimiento de un puñado de estas, para las que ciudades particulares jugaron papeles fundamentales dentro del tejido de vínculos y actividad de estas, pero como centros conectores de estas subregiones con varias otras subregiones más.

El trabajo expuesto en el capítulo quinto identificó cinco subregiones para el espacio y período abordado. Estas son: la *Subregión del Norte del Valle del Cauca*, la *Subregión del Sur del Valle y Norte de Cauca*, la *Subregión del Pacífico Colombiano*, la *Subregión del Sur del Cauca y Norte de Nariño*, y la *Subregión del Sur de Nariño*.

Lejos de la identificación de subregiones a partir del establecimiento formal de las mismas por parte de documentos oficiales de planeación, la distinción y presentación de estas cinco respondió a patrones que el ejercicio detrás de los capítulos uno a cuatro sistematiza, haciendo un seguimiento especial a flujos económicos, a actores, a sus proyectos comunes y los municipios vinculados, y a las dimensiones institucionales que estos hayan procurado —y ayudado a— constituir. El mapa de las interacciones económicas, retomando a Van Young (1991), reconstruido sobre la base del reconocimiento inicial de infraestructuras logísticas (siguiendo a Boix, 2003), fue no obstante el punto de partida.

Tres de las subregiones encontradas para el período tienen pie en distintas geografías del departamento del Valle del Cauca. La *Subregión del Norte del Valle del Cauca* encuentra en Cartago su municipio principal. Como se menciona en el capítulo sobre mercados, Cartago es articulador de procesos políticos y económicos del área señalada durante el período. El municipio constituye un lugar de encuentro regular para la definición y el impulso de proyectos que estimulen el intercambio comercial y la prestación de servicios coordinados entre pequeños municipios del norte vallecaucano. De tradicional producción cafetera, la subregión se caracterizó además por la producción de distintos frutos que, en buena porción y a lo largo del período estudiado, fueron transportados a centrales de abasto del norte del país. De hecho, la subregión se reconoció

como la mayor productora de frutos de Colombia para el cierre del período, enviando hacia Bogotá y la Costa Atlántica buena parte de su producción, y destinando otro tanto para el comercio internacional.

Los proyectos de la Troncal de Occidente fueron de particular importancia para el estímulo de estas actividades y proyectos subregionales coordinados, como varios de los capítulos lo señalan. Y, a su vez, para una mayor integración económica de esta subregión con el resto del país. Qué tanto se debiese la definición y realización de estos proyectos al ejercicio político de liderazgos subregionales, sin embargo, es algo que este trabajo no pudo concluir. Si bien la relevancia de cooperativas y asociaciones no fue menor para el alcance de distintos proyectos locales o sectoriales dentro de la subregión (como los capítulos sobre mercados y subregiones señalan), otras evidencias (de apuestas y reclamos de integración por parte de élites políticas del norte del Valle, así como de proyectos de integración departamental para los que Cartago y el norte aparecen en menor medida), dan cuenta de la debilidad del vínculo entre esta subregión y el centro económico y político del Valle del Cauca.

Por su parte, las iniciativas de integración encontradas y expuestas en capítulos como los de mercados, subregiones y o la red imaginada, que vinculan y articulan en distintas formas y momentos al norte del Valle con el Eje Cafetero, así como los frecuentes flujos de municipios del norte vallecaucano hacia el sur de los departamentos vecinos para el acceso a servicios especializados de distinta índole, terminan de resaltar el fuerte nexo de este territorio del Valle del Cauca con sus vecinos cafeteros de Risaralda, Quindío y Caldas a lo largo de todo el período. Esta evidencia, en conjunción con la evidencia mencionada en los anteriores párrafos, termina de dar forma a una subregión importante económicamente y fuerte en sus vínculos con espacios del norte, no considerados por las visiones de *una* región Suroccidental. Una subregión que reclama, entonces, estudios sobre las implicaciones de un diseño político-administrativo que impone fronteras artificiales inadecuadas, así como dependencias fiscales y distancias electorales entre actores del norte vallecaucano y del centro geográfico y político departamental.

La *Subregión del Sur del Valle y Norte de Cauca* apareció de camino hacia el sur del mapa como la segunda del espacio en estudio. Potenciada por la Ley Páez, la región muestra un importante desarrollo industrial durante la segunda mitad de la década de 1990 e inicios de la última década en estudio, con

asentamientos productivos en el norte del departamento caucano. La red de infraestructura vial de ambos departamentos ayudó a definirla y reafirmarla tras una multiplicidad de inversiones, además, al facilitarle la conexión con el Valle más que con el centro, el sur y el Pacífico caucanos.

Las Figuras 1 y 2 presentan transformaciones en la participación porcentual de las principales ramas de actividad en cada uno de los departamentos estudiados. Haciéndolo, dan cuenta indirectamente de la transformación de la industria para dicha subregión, en tanto que el cambio evidenciado para el departamento del Cauca en esta rama responde –en buena medida– a los nuevos asentamientos productivos en el norte de este desde 1995 en adelante.

Su histórica producción agrícola, además, permite determinar características e intereses comunes entre municipios y actores de la región: de bajos a muy bajos niveles de fertilidad en la mayoría de sus tierras, el Cauca encuentra lo más altos niveles de fertilidad hacia el nororiente (con niveles altos y moderados, según datos del IGAC: Gamarra Vergara, 2008). Tanto allí como en el sur del Valle la tierra productiva, caracterizada además por la continuidad de altos niveles de concentración de su propiedad durante el período, tuvo (y mantiene a la fecha) como principal y mayoritaria destinación la siembra y explotación de la caña de azúcar. Ya pesar de su disminución en el aporte de riqueza desde finales de la década de 1990 como rama generadora de valor agregado para la subregión y el departamento, su papel sigue siendo fundamental.³

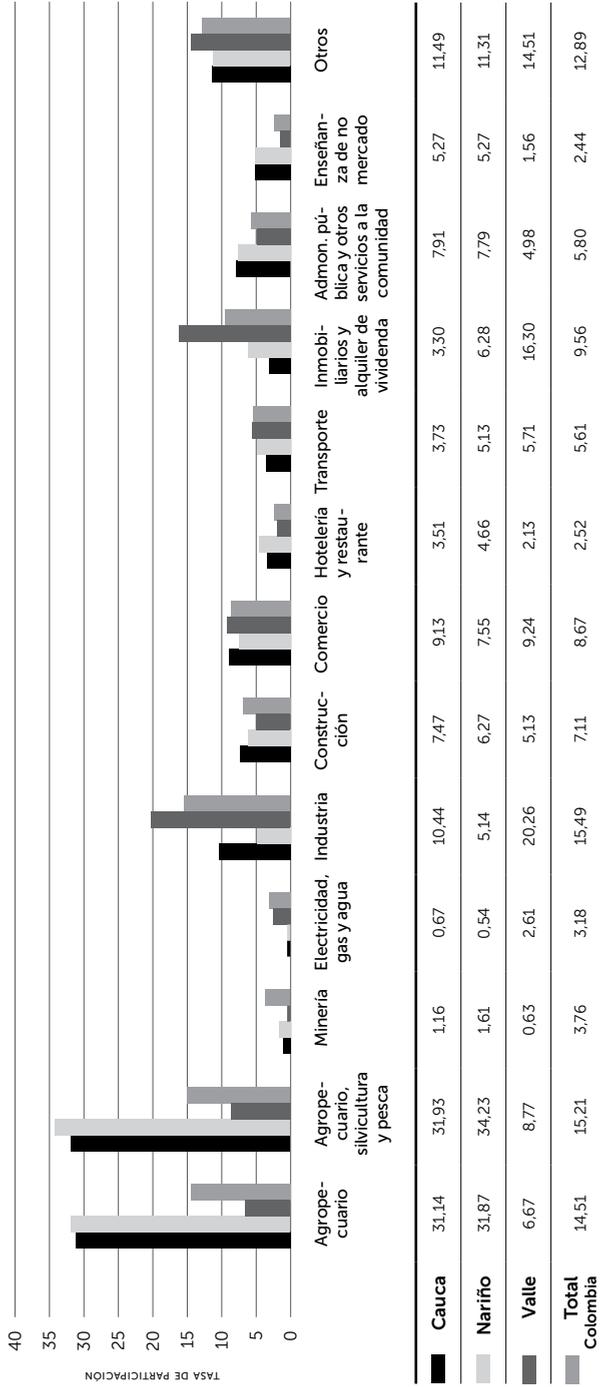
Como lo mencionasen los capítulos sobre mercados y subregiones, este estudio encontró que el municipio más relevante de la subregión en mención es Santander de Quilichao. Concentra proyectos productivos (industriales en su mayoría), y es además lugar de paso de personal y mercancías por su ubicación geográfica y conectividad vial. Indicador de su importancia es también la presencia del Instituto Agustín Codazzi y de la ANDI en el municipio, oficinas que no se encuentran en el resto de la subregión, ni en el resto del Cauca.

Puerto Tejada, Villa Rica y Guachené se destacaron también dentro de la subregión, sumándose de manera significativa al aporte de la producción industrial y con grandes extensiones de tierra asignadas a la cañicultura (solo esta zona representa una mayoría absoluta del PIB caucano a lo largo del período

3. Buena parte de la producción agroindustrial del departamento está ubicada en esta subregión, como señala Gamarra Vergara (2008).

Figura 01

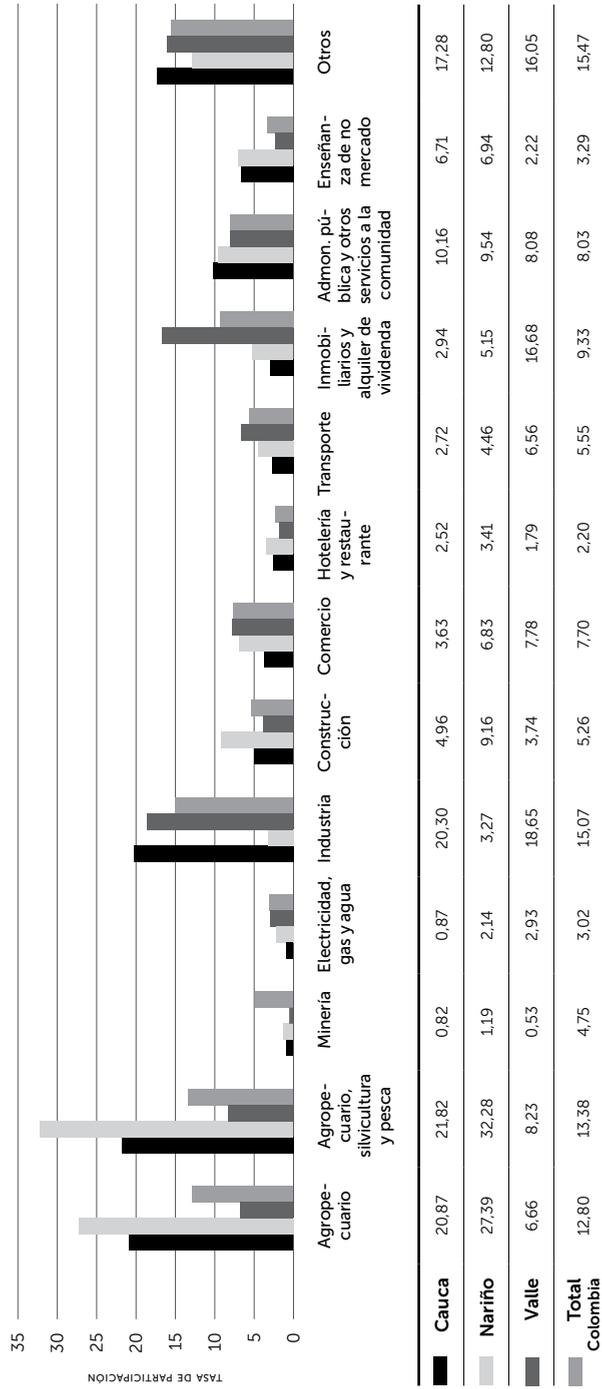
Participación Porcentual por Ramas de Actividad dentro del Departamento (1993). A precios constantes de 1994



Fuente: Banco de la República. Cuentas Departamentales.

Figura 02

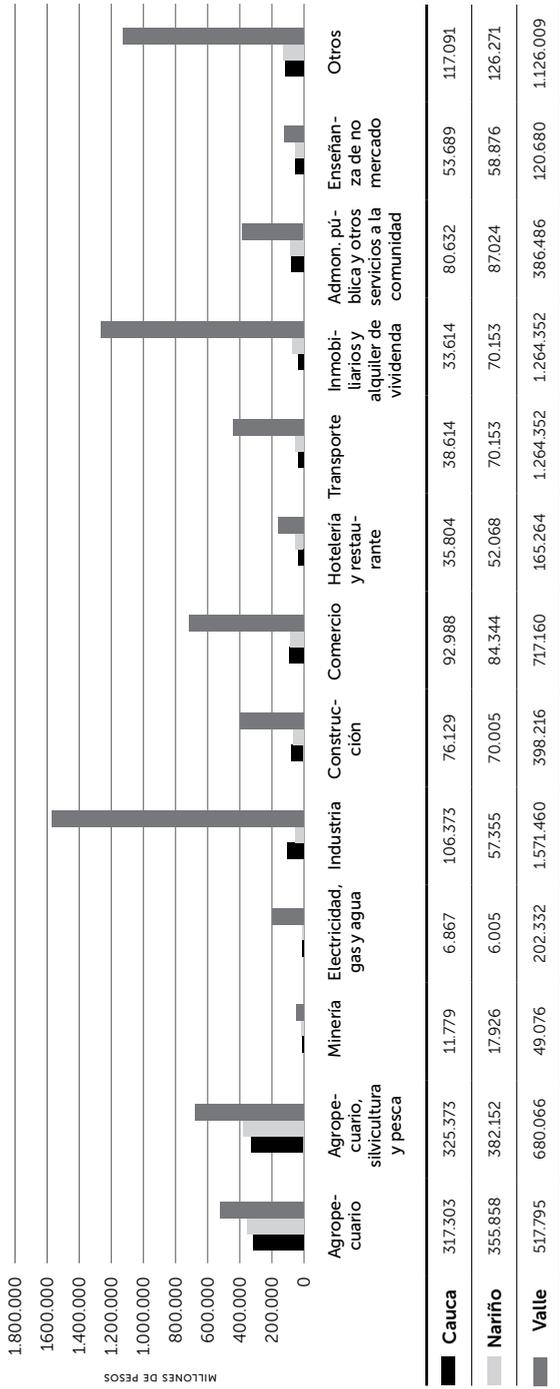
Participación Porcentual por Ramas de Actividad dentro del Departamento (2004). A precios constantes de 1994.



Fuente: Banco de la República. Cuentas Departamentales.

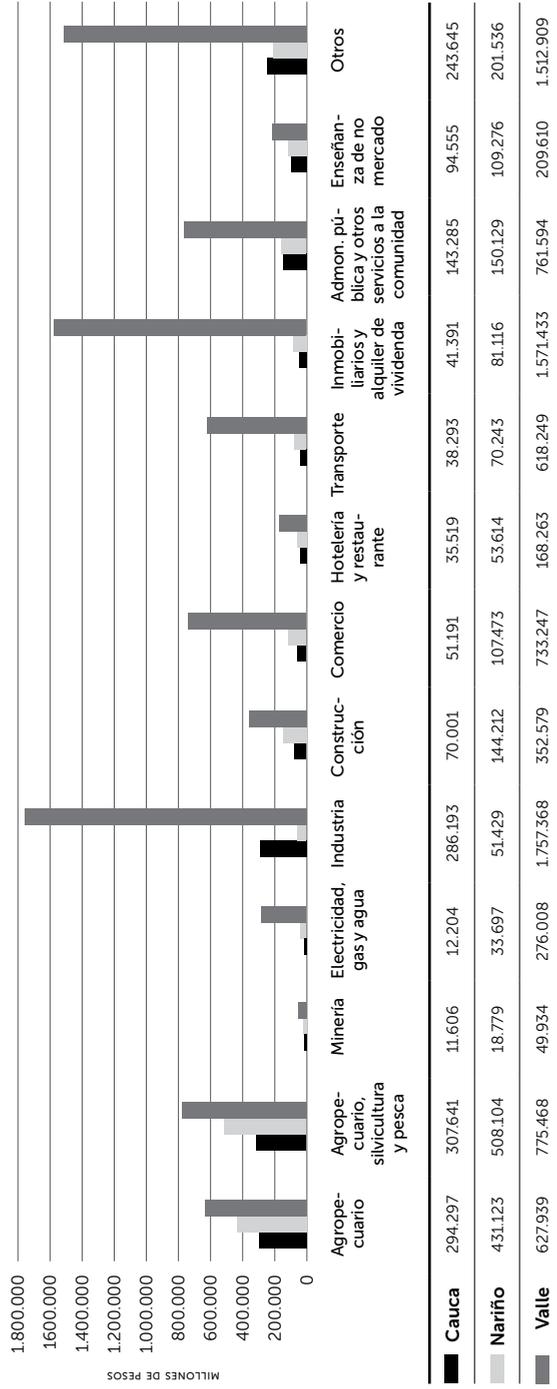
Figura 03

Valor Agregado por Ramas de Actividad (1993). A precios constantes de 1994



Fuente: Banco de la República. Cuentas Departamentales.

Figura 04
 Valor Agregado por Ramas de Actividad (2004). A precios constantes de 1994



Fuente: Banco de la República. Cuentas Departamentales.

revisado, con la industria ganando significativo terreno dentro de la economía departamental, como lo demuestra el capítulo sobre mercados).

La definición de esta subregión, sin embargo, se basó más en el reconocimiento de actores particulares y su rol en el proceso de configuración de una territorialidad, que en el papel de municipios como escenarios centrales de decisión política (en este sentido, Popayán y Cali tuvieron –por lo general– el rol central como plataformas de fondo). Como lo muestran los capítulos sobre la red imaginada, las subregiones y los mercados, el papel de AMUNORCA, pero además el rol del empresariado organizado (a través de Cámaras, Asociaciones, Fundaciones o acuerdos de inversión), de la CRC y de organizaciones como ACIN, la CRIC o ACONC, fueron determinantes y dieron cuenta, por sus singularidades, de lo particular de la subregión. Una subregión caracterizada por pujas derivadas de importantes niveles de desigualdad, de concentración de la propiedad y la riqueza, de suelos pobres y de alta heterogeneidad étnica,⁴ que llaman a considerar nuevas visiones sobre la modernización y el bienestar de las poblaciones en dicho territorio, del fortalecimiento de la provisión de servicios públicos fundamentales, de nuevas formas de organización político-administrativa, de nuevas políticas de reivindicación y representación popular, que algunos trabajos publicados bajo esta colección tratan de problematizar.

Otras dos subregiones identificadas fueron la *Subregión del Sur del Cauca y Norte de Nariño* y la *Subregión del Sur de Nariño*. Ambas se caracterizaron a lo largo del período por ser mayoritariamente rurales y de vocación agropecuaria, por contar con una población étnicamente más homogénea (cada cual) que aquella de la *Subregión del Sur del Valle y Norte de Cauca*, por sumar las apuestas de más alto impacto promovidas por vía de la cooperación internacional junto con la *Subregión del Pacífico* (ver capítulos sobre infraestructuras y sobre la red

4. Capítulos anteriores, así como Gamarra Vergara (2008), ayudan a evidenciar esto: por una parte, censos del DANE informan sobre una significativa participación de población indígena y afrodescendiente a lo largo de su territorio; por otra, exceptuando al municipio de Puerto Tejada, todos los demás municipios de la subregión todavía contaban al 2005 con índices de *Necesidades Básicas Insatisfechas* de entre el 30% y el 80%; además, datos del IGAC sobre concentración de tenencia de la tierra, de la Gobernación del Cauca sobre hectáreas destinadas a resguardos indígenas, y estudios e información de prensa sobre actores colectivos y movilizaciones políticas, dan cuenta de tensiones significativas en un contexto de nuevas normativas constitucionales, importantes disparidades económicas y compleja heterogeneidad política y social.

imaginada). Pero también por contar con una red de infraestructura (vial, de servicios públicos, de salud y educación) muy limitada, y por sumar municipios no capitales como centros poblacionales de alto impacto para las dinámicas territoriales: el Bordo-Patía en el primer caso, Ipiales en el segundo.

El sur de Nariño llegó a reconocerse durante el período estudiado como una zona especializada en producción lechera (ganadería y la industria se concentran en el centro del departamento), en producción agrícola (papa, maíz, trigo, frijol, arveja y cebada destacándose), y en comercio exterior. Entre tanto, el norte de Nariño y el sur del Cauca se destacaron durante el período, primordialmente, como zonas cafeteras, paneleras y de ganadería (y comercial y de reserva forestal y agroforestal hacia el macizo).

Demográficamente, el sur de la subregión nariñense se caracterizó por contar con una mayor presencia de población indígena (con buen número de resguardos). Un dato que se contrasta con una heterogeneidad étnica y cultural mayor en la *Subregión del Norte de Nariño y Sur del Cauca*. Por otro lado, en lo que a condiciones de bienestar poblacional respecta, lo que se encuentra entre 1988 y 2010 son mayores niveles de *Necesidades Básicas Insatisfechas* en la *Subregión del Norte de Nariño y Sur del Cauca* que en la del sur nariñense.⁵

En términos económicos más generales, y como experiencia común a los tres departamentos, el papel de la rama *Administración pública y otros servicios a la comunidad* (ver Figuras 1 y 2) se constituyó desde inicios de los noventa en un sector activo de las economías locales de ambas subregiones. Subregiones con niveles de desarrollo capitalista de pobres a medios, para las que el crecimiento experimentado en la administración y disponibilidad –aún si modesta– de recursos públicos, fue importante (y para lo que la explicación se encuentra

5. Cauca y Nariño reportan niveles generales de *Necesidades Básicas Insatisfechas* mayores al promedio nacional en los distintos reportes ofrecidos por el DANE. Buena parte de la zona norte del Cauca abarcada por la *Subregión del Sur del Valle y Norte de Cauca*, y las zonas centro –primordialmente– y sur de Nariño, se destacan dentro de cada departamento como aquellas con mejores condiciones. Sin embargo, el norte del Cauca se mantiene muy por debajo de lo que centro y sur nariñenses presentan: alrededor de 0,25 y entre 0,25 y 0,41 es el indicador que evidencian estos últimos respectivamente (a 2005), en tanto que el norte caucano llega a ser solo menor a 0,5 en sus zonas productivas y se mantiene por encima del 0,5 en el resto. Caso distinto es el de la subregión del sur del Cauca y norte de Nariño: los niveles de NBI allí superan para el 2005 el 0,50.

en los procesos de descentralización impulsados en el país y, así también, en su correlación con iniciativas políticas para el desarrollo de subregiones).

Los vínculos más fuertes de la *Subregión del Norte de Nariño y Sur del Cauca* durante el período fueron con el Huila y, en general, con el conjunto de municipios del macizo colombiano. La capital del Cauca y municipios aledaños fueron también importantes para la subregión según lo evidenciado. Además de esto, lo que puede destacarse de la subregión es que presentó los ejercicios probablemente más significativos de organización intermunicipal del suroccidente abordado (tal vez solo superada por las experiencias de la *Subregión del Norte del Valle*), como los capítulos de mercados y subregiones pudieron develar. En buena medida, encontramos estímulos para ello en los nuevos marcos institucionales propios del período inicial de la descentralización. También, sin embargo y por supuesto, en la falta de recursos fiscales y la desconexión existente entre los municipios del territorio con los intereses políticos del corazón de los respectivos departamentos.

Entretanto, lo que cabe destacar para el caso de la subregión del sur nariñense es su vinculación con las economías del centro de Nariño y de Ecuador como elemento fundamental. Las dinámicas económicas detectadas sirvieron de evidencia para reafirmar, dicho lo anterior, la noción ya existente de fragilidad de sus economías, como resultado no solo de las lamentables condiciones de la infraestructura nacional que conecta al sur con el resto del país (evidenciadas para todo el período), sino de la dependencia de los ciclos y políticas macroeconómicas no solo nacionales sino también del país hermano (ver Viloria de la Hoz, 2008).

Lo que se encontró sobre ambas subregiones obliga a pensar en los potenciales de consolidación productiva (agrícola o turística, desde ejercicios de cooperación intermunicipal, por ejemplo) con que –todavía– cuentan. Y, para ello, a pensar mejores arreglos de participación institucional que articulen de manera eficiente los apoyos de las administraciones nacionales y departamentales a nuevas formas de administración autónoma descentralizada. Por último, en esta pesquisa se encuentra la *Subregión del Pacífico Colombiano*. Allí la relevancia asignada a los puertos de Tumaco y Buenaventura, en particular desde la década de 1990, en pleno contexto de liberalización económica, se hizo evidente a lo largo de la recolección y el análisis documental. Diferentes proyectos e iniciativas de

desarrollo (en infraestructura logística en especial) expuestos en los capítulos sobre infraestructuras, la red imaginada y las redes de regiones, así lo confirman.⁶

Por un lado, se encuentra el Pacífico nariñense, principal generador de la producción exportable del departamento para inicios de la década del 2000 (95% del total exportado para el 2003 provino de la región).⁷ Un Pacífico nariñense que, a pesar de ello, mostró profundas dificultades para consolidar apuestas productivas de largo plazo que conllevaran la consolidación de un aparato institucional robusto conducente al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región.

Asunto que se explica por la caída de las exportaciones de petróleo por el puerto de Tumaco durante los primeros años del milenio, pero también por una gran variedad de impases que generaron duros golpes a la economía de Tumaco y cercanías durante el más extenso período revisado. Pero, sin duda también, por los intereses de una inversión de capital predominantemente foráneo (vallecaucano principalmente), con fines extractivos a lo largo del período, que nunca llegaron a procurar la consolidación de infraestructuras, la preservación de los recursos naturales extraídos, o la reinversión en otro tipo de apuestas productivas en la región (ver capítulo de mercados).

Pero revisar las características del pacífico vallecaucano, con Buenaventura a la cabeza, permite dar cuenta de problemáticas compartidas por el Pacífico del sur también: por los altos niveles de NBI, violencia y procesos migratorios derivados de esta, la fuerte dependencia del recurso nacional y de la irregular cooperación nacional, por la inflación de iniciativas de desarrollo que, en su mayoría, configuran una región imaginada antes que efectivamente transformada, por los bajos niveles de formación de su población y pobrísimos servicios tanto en esta área como en la de la salud, la vivienda y la recreación (como los capítulos de subregiones y de mercados señalan). Su economía, como es bien sabido, estuvo –y está– fuertemente ligada a los intereses del puerto bonaerense durante todo el período. Es así como la competitividad en ambos casos (del Pacífico sur y el vallecaucano) fue el tema primordial para los liderazgos políticos del período,

6. Se recuerda aquí que el puerto de Tumaco, fundamentalmente dedicado a la exportación, juega un papel menor dentro del complejo de puertos marítimos existentes. Situación contraria –y conocida– es la del puerto de Buenaventura.

7. En buena parte debido a la exportación petrolera: ver capítulo de mercados.

como lo evidenciaron los capítulos de infraestructuras, redes de regiones y de la red imaginada (mientras que políticas sociales o económicas de desarrollo de sectores productivos desvinculados de los puertos estuvieron, en cambio, prácticamente ausentes del debate nacional y regional durante el período).

Lo encontrado sobre la subregión del Pacífico plantea enormes dificultades que requieren de políticas y disposiciones tan amplias, que superan las recomendaciones particulares que este trabajo pueda generar. Pero que, sin duda, parten de consolidar liderazgos subregionales con ascendencia en los ámbitos de la política regional –más amplia– y nacional, del fortalecimiento de organizaciones sociales de base para la reivindicación de demandas particulares, de presencias institucionales serias y pertinentes en materia de provisión de salud y educación básica, técnica y profesional para las necesidades singulares del contexto, de nuevas inversiones no extractivas, tanto privadas como públicas, de ampliación de las infraestructuras logísticas y de comunicaciones, de nuevos marcos político-administrativos y, sin duda también, de una revisión sustancial (como, de alguna forma, es también importante para el caso de las subregiones del macizo) de la política antidrogas nacional e internacional.

Algunos hallazgos importantes detrás de las redes y las subregiones identificadas

Las subregiones encontradas dieron cuenta de un suroccidente colombiano heterogéneo y amplio, que reclama consideraciones especiales al momento de plantearse ejercicios de planificación regional, sea desde el gobierno central, desde los Departamentos o desde instancias intermedias para la planificación, como las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) y las Regiones Entidades Territoriales (RET) que la Constitución de 1991 plantea. Proyectos de Ley recientes han buscado impulsar este tipo de figuras político-administrativas intermedias con el ánimo de llevar adelante ejercicios de planificación estratégica que no solamente sobrepasen los límites jurisdiccionales de los Departamentos existentes, sino que sobrepasen además temporalidades limitadas por los condicionamientos derivados del ciclo electoral.⁸ Cualquier intento de rediseño

8. Ver, por ejemplo, el proyecto de Ley Número 182 de 2017, que al momento de publicación de este libro transita en el Legislativo sobre la consolidación de Regiones Administrativas de

institucional de esta envergadura debe reconocer la existencia y singularidades de estas subregiones, y así también la pertinencia de una adecuada participación de estas en sus órganos de decisión.⁹

El trabajo de investigación del presente libro permitió reconocer la existencia de distintos tipos de vínculos y flujos entre los municipios más relevantes del Suroccidente que recurrentemente se busca planificar. Concentrados en el reconocimiento de redes a partir de la interacción, antes que de la descripción propia de sus ciudades, el trabajo siguió la línea de las teorías de redes, más que de sistemas urbanos, aportando novedades al estudio de las lógicas políticas, económicas y urbanas de una gran región que, además, supera lo departamental.¹⁰

Los distintos ejercicios ofrecidos a lo largo de este libro, que permitieron la identificación de subregiones y redes de ciudades con múltiples municipios de distinto valor para el suroccidente o sus áreas de influencia particular, arrojaron en el camino una serie de consideraciones generales que deben tenerse en cuenta para una mejor comprensión de las características de toda la *gran región*, y así entonces para los ejercicios descentralizados de planeación regional.

a) Sobre cambios en el tiempo

Los resultados del estudio permitieron, además de las redes y construcciones subregionales enunciadas más atrás, la identificación de variaciones en dinámicas económicas o políticas macro dentro de la región y sus distintas subregiones, y

Planeación (RAP) y su conversión a Regiones Entidades Territoriales (RET). Sobre este importa indicar que la dimensión temporal como consideración esencial para la constitución de una entidad de planeación estratégica regional no ha sido, al momento de la publicación, puesta en discusión. Según el proyecto en trámite, los períodos de ejercicio de las directivas de las RET propuestas estarían definidos por una junta constituida por los gobernadores de los Departamentos vinculados. Así, los períodos prometerían ser apenas similares a los de los gobernadores mismos.

9. Una participación incluyente, pero que no derive en la atomización de proyectos y así del uso disperso –y no estratégico– de los recursos. En este respecto, análisis de la política pública y la ingeniería institucional, provenientes de estudios sobre casos como los de las Corporaciones Regionales Autónomas (con órganos de dirección incluyentes, pero atomizados), tendrían que ponerse en juego.

10. Los pocos trabajos encontrados sobre regiones o sistemas de ciudades suelen inscribirse dentro de fronteras departamentales particulares.

su correlación con hitos identificados a priori por el equipo investigador, como momentos clave del análisis para los distintos ejes seleccionados.

Fueron de fundamental incidencia para todos los municipios y subregiones analizados los procesos de descentralización política, fiscal y administrativa. Puede encontrarse en el crecimiento y papel que la rama *Administración pública y otros servicios a la comunidad* empieza a jugar desde los primeros años de los noventas como generadora de valor agregado dentro de la actividad departamental. En lo particular, el impulso al surgimiento de Asociaciones de municipios de 1994, así como los cambios en la legislación sobre planeación y desarrollo territorial de 1997 (esto en especial), pudo asociarse con un incremento de la información sobre iniciativas de planeación y desarrollo integradoras o integradas, que varios de los capítulos señalan para la *Subregión del Norte del Valle*, para la del *Sur del Cauca y Norte de Nariño* y para la del *Pacífico Colombiano* en especial.

La apertura económica de la década de 1990 vino, asimismo, acompañada de un importante incremento de los proyectos, discursos y documentos sobre competitividad e internacionalización a lo largo de la región. Por su parte, la crisis de finales de los noventas dio cuenta de alteraciones en dinámicas de economías de subregiones como la del *Norte del Valle*, del *Sur del Valle y Norte del Cauca* o del *Pacífico Colombiano*. Mientras que la Ley Páez y nuevas zonas especiales, por supuesto, transformaron las lógicas productivas –y sociales– de la *Subregión del Sur del Valle y Norte del Cauca*, e incluso la relación entre sus municipios con otros más como Buenaventura. Además de ello, encontramos cómo la dolarización del Ecuador, así como otras dinámicas propias de su economía, se relacionaron con impactos significativos en el comportamiento de la economía del sur –especialmente– de Nariño.

b) Sobre élites, la provisión de bienes públicos y el poder desatendido de los *hinterländer*

En primer lugar, debe decirse que, como varios de los capítulos permiten entenderlo, el desarrollo agroindustrial importa para entender la configuración de la mayor parte de las redes de ciudades de este Suroccidente, así como de territorialidades singulares que congregan ejercicios de cooperación en torno a los diferentes tipos de producción agrícola prevalente en sus áreas de influencia. Así, entonces, tal vez los *hinterländer* deberían (contrario a nuestras convicciones iniciales, imbuidas en las teorizaciones de los estudios urbanos-regionales) con-

siderarse como *vorländer* a la vez, porque lo rural importa en la configuración de subregiones con aspiraciones de modernización también.

La agroindustria de la caña podría ser lo primero que salte a la mente al pensar en esta *gran región*. Esta agroindustria ha sido la fuerza de transformación de un extenso territorio, con sembrados cubriendo áreas que van desde el norte del Cauca hasta el centro del Valle. La particular modernización de Cali como el centro urbano en el que buena parte de las élites cañeras habitan, y su centralidad dentro de la región, son una señal más de lo determinante que ha sido esta forma de presencia agroindustrial para una parte importante del valle geográfico del Cauca. Pero lo ha sido también para áreas geográficas circundantes, y sus poblaciones respectivas, por cuenta de la consolidación de infraestructuras para el soporte de semejante apuesta de acumulación. El acervo de estudios (algunos pocos citados en este trabajo) sobre los efectos ecosistémicos, económicos y culturales derivados de proyectos de inversión como el de la Salvajina, por ejemplo, permiten entender tanto bondades como abusos provenientes de dichos procesos de acumulación.

Pero la agroindustria de la caña no es la única apuesta de producción agrícola con la capacidad de dar una forma singular a territorialidades a lo largo del suroccidente abarcado: café y frutas importan para el norte vallecaucano, así como la producción de leche y sus derivados desde la organización de cooperativas en el sur nariñense. Y estos ejemplos no son menores. Las características singulares de esos tipos de producción, las formas de asociatividad que generan, los apoyos institucionales que atraen —o no—, así como el tipo de relaciones laborales y comunitarias que las caracterizan, dan cuenta de un norte vallecaucano y un sur de Nariño sustancialmente diferentes al sur valluno y el norte del Cauca. Subregiones entonces con matrices productivas, poblacionales, prácticas culturales y requerimientos institucionales muy distintos. Subregiones que, junto a las otras, deben recordar la existencia de un suroccidente más amplio, diverso y complejo que aquel de la salida al Pacífico y la gran agroindustria del azúcar (o energética, como de unos años para acá se empieza a considerar).

Dicho lo anterior, debe decirse además que estos tipos particulares de apuestas productivas agroindustriales, así como las apuestas de modernización impulsadas desde los principales centros urbanos, explican buena parte de la aparición de nuevas conexiones entre centros poblacionales del suroccidente, así como la desaparición o reconfiguración de vínculos y flujos preexistentes

entre algunas ciudades cercanas a ellas. Pero que –y aquí lo importante– en la mayoría de los casos esas nuevas conexiones y reconfiguraciones resultaron de iniciativas que no surgieron de la planeación institucional construida desde espacios burocráticos formales.

Siguiendo el análisis de capítulos como el de infraestructuras, el de proyectos regionales y el de la red imaginada, puede detectarse cómo los cambios más significativos en las infraestructuras para la producción y la comunicación (y entonces en las redes de ciudades estudiadas) nacen de intereses y presiones de ciertas élites en los principales centros de acumulación de capital, con el fin de satisfacer necesidades específicas de las mismas.

Se trata, como lo identifican dichos capítulos, de la satisfacción de necesidades de carácter tanto privado como público, que se reflejan en varios de los proyectos de mayor envergadura analizados y que tienen como fin, mayoritariamente, la oferta para determinadas áreas geográficas de lo que la literatura económica reconoce como bienes públicos impuros.

Los bienes públicos impuros son bienes que, a diferencia de los bienes privados (de consumo excluyente y arbitrario) o de los bienes públicos puros (no exclusivos ni competidos, sino plenamente compartidos por una población), generan efectos positivos¹¹ para sendos sectores poblacionales, y no solo para unos pocos actores tradicionales, pero con efectos distributivos evidentemente desiguales a lo largo de espacio y población.

Y esa particularidad de los bienes públicos impuros (sus efectos distributivos) es lo primero que todo análisis debe perseguir para entender sus impactos sobre el funcionamiento de las redes y subregiones identificadas: gestación, reconfiguración, reafirmación o desaparición de flujos y vínculos (como varios de los capítulos llegan a señalar) son el producto de importantes proyectos diseñados en beneficio del fortalecimiento de proyectos de acumulación asentados –muchas de las veces– en zonas rurales.

Pero, señalado lo anterior, hay algo más a tener en cuenta sobre estos grandes proyectos adelantados para la garantizar provisión de estos bienes. Y es que, para el período estudiado, ellos fueron el resultado de ejercicios que pusieron

11. Cabe aquí señalarse, retomando el ejemplo del proyecto de Salvajina, que efectos negativos diferentes a los distributivos pueden derivarse de la instauración de un tipo de bien semejante (o de todo tipo de bien; público puro, inclusive).

el foco de atención en la capacidad del bien para proveer beneficios en materia de productividad y competitividad, así como de conectividad con centros de acumulación nacionales e internacionales presentes más allá del Suroccidente colombiano, en favor de las ya mencionadas apuestas productivas particulares. Y que pusieron menos el foco, en cambio, en los vínculos y flujos intermunicipales –dentro de subregiones o el mismo Suroccidente– que estas apuestas pudiesen generar.

Estas dos observaciones permiten explicar que los cambios más importantes en las redes no respondan –por lo general– a los ejercicios más formales de planificación burocrática sobre las mismas. Las preocupaciones detrás de unos (élites económicas subregionales) y otros (planificadores departamentales) para la modernización regional suelen poner el acento en la provisión de bienes desde perspectivas que no centran su atención en las redes urbanas y sus dinámicas relacionales. Y la concreción de los más importantes proyectos suele depender de los intereses económicos de sectores productivos más fuertes (de élites económicas particulares), así como de su capacidad de cabildeo frente al gobierno nacional.

Lo detectado por esta investigación es que tan solo en los ejercicios de asociatividad entre municipios medianos e intermedios es que llegan a reconocerse demandas organizadas de articulación y fortalecimiento de vínculos intermunicipales para el desarrollo subregional. Y si bien dichas demandas empiezan a aparecer en los Planes de Desarrollo que fueron analizados a lo largo del estudio, estos documentos mantuvieron el acento en visiones gruesas, de conjunto, más que en los vínculos y flujos intermunicipales que develan dinámicas económicas particulares.

c) Sobre los problemas encontrados a lo largo del estudio

Señalado lo anterior debemos decir que este trabajo deja a la vista falencias significativas de la *gran región* en dos líneas: (i) una debilidad para la de articulación de instancias, ejercicios y documentos de planeación, así como de definición de políticas integradoras de municipios y subregiones, que arrojen resultados certeros; (ii) la ausencia de una agenda de investigación compleja y robusta que permita la reconstrucción y el análisis de procesos de transformación en el suroccidente.

La información recolectada, como se indica en la introducción, provino de documentación oficial,¹² de una extensa revisión y selección de apartes de prensa de los principales periódicos de cada departamento, y de entrevistas a funcionarios del Estado, miembros de agremiaciones, académicos y actores de organizaciones sociales. Con esa información se dio lugar a la construcción de las redes de ciudades y de las subregiones que el libro presenta. Además, se aportó a la construcción de lo que podría ser una región o una serie de redes imaginadas, pero cada una de estas construcciones tiene sus serias limitaciones, a pesar de ser juiciosas y representativas observaciones de varias dimensiones importantes de la realidad regional. Y esto tiene su explicación:

Buena parte de la información estadística generada por la academia y la administración pública describe las ciudades o sectores productivos, pero no los flujos intermunicipales. Buena parte de esta información, además y como vienen reclamándolo desde tiempo atrás investigadores de la región (Ortiz, C. 2003, pp. 18-20, para dar un ejemplo) es escasa, agregada, o representativa del contexto nacional más no del regional o subregional.¹³ La consecución de buena parte de este tipo de información, además, fue por lo regular problemática y dispendiosa (concentrada en buena medida en Bogotá, pero dispersa entre distintos órganos estatales, requiere de inmensidad de trámites que con dificultad llegan a buen fin), dejando algunos vacíos espaciales y temporales. Ejemplo de esto es la dificultad para recopilar información de todo el período y territorio, sobre vínculos y flujos económicos (vínculos y flujos entre ciudades sobre este respecto fueron construidos fundamentalmente a partir del seguimiento de indicadores sobre tráfico de automóviles –de carga en particular– ofrecidos por el Ministerio de Transporte para ciertos años, y complementados o confrontados –para el ejercicio de construcción de subregiones también– por prensa,

12. Series de planes de desarrollo a nivel departamental y municipal, documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, informes y estudios de la Dirección Nacional de Planeación, planes de acción y estadísticas sectoriales, informes regionales, planes de ordenamiento territorial, agendas de competitividad regional, presupuestos de inversión, boletines de censos, cartografías, informes de gestión y legislaciones.

13. Cabe reconocerse que, desde el año de la reclamación de Ortiz a la fecha, útiles compendios de información regional han sido realizados por el Banco de la República (tanto por parte del Centro de Estudios Económicos Regionales de Cartagena como del Centro Regional de Estudios Económicos de Cali). Sin embargo, y para los propósitos de este tipo de análisis, dichas bases siguen siendo sumamente pobres.

entrevistas y literatura secundaria más general a la vez). También puede ser ejemplo de esto la dificultad de presentar un análisis subregional –y nodal– de cadenas de producción exportadora para todo el período (las series suelen ser incompletas y los datos, en muchos casos, demasiado gruesos para nuestras pretensiones).

La ausencia de lo que podría ser una subregión del centro u oriente del Valle ha sido una preocupación recurrente para los investigadores del proyecto. El espacio presenta centros urbanos importantes dentro del entramado regional general y se encuentra evidencia de ciertos flujos y nexos recurrentes entre algunos de estos con otros municipios vecinos (para Tuluá hay en este sentido algo más de evidencia), o entre estas mismas ciudades analizadas también (entre Buga y Tuluá, por ejemplo). Pero la información, a diferencia de lo encontrado para establecer otras redes o proponer las cinco subregiones identificadas, no llegó a ser significativa. Y esto se debió, en buena medida y además de las limitaciones expuestas en el párrafo anterior, a la dificultad que existe para recompilar información propia de gobernaciones y municipios.

En buena parte de ellos (municipios especialmente) los archivos son de pobres a inexistentes y en la mayoría de los casos lo que llega a conseguirse es información propia de la administración de turno o, con suerte, del último par de años de la anterior.¹⁴ La memoria institucional debe ser entonces reconstruida a través de entrevistas a antiguos funcionarios, ya no presentes muchas de las veces, o de actores relevantes de la vida pública local. Con frecuencia, con el problema de encontrar vacíos, incongruencias o lecturas muy específicas de un período o de unas pocas líneas de políticas o sectores productivos.

Pero los documentos oficiales hallados permitieron, por su parte, dar cuenta de una problemática común en los distintos departamentos y municipios del espacio y período abordado. Por un lado, hay una carencia de estudios y datos de soporte para los documentos oficiales que no posibilitaron ir más allá de la superficialidad en algunos de sus análisis y de sus ejercicios de planeación. Hay, además, una ausencia –en muchos de los casos– de ejercicios articulados entre

14. A esto se suman arreglos institucionales entre algunas Gobernaciones con instituciones académicas del suroccidente que cierran el acceso a información pública pertinente a otros investigadores, y que para colmo presentan de escasos a nulos resultados en materia de publicaciones académicas, además.

actores regionales clave que sugiere un importante nivel de desarticulación en la planificación regional del momento. Se encuentra, además, la repetición incesante de proposiciones de transformación (en particular haciendo referencia a infraestructura logística y al Pacífico colombiano), que no llegaron a buen fin. Asimismo, la carencia de mecanismos de control y gestión que documentos de planificación y gestión deberían haber incluido para llevar a buen puerto lo planificado. Y todo ello demuestra voluntarismo, en muchos casos demagogia, pero sin duda una clara incapacidad para llevar adelante ejercicios más concienzudos de gestión de subregiones y departamental. Demuestra entonces la mencionada debilidad para la articulación de instancias, ejercicios y documentos de planeación, así como de definición de políticas públicas intermunicipales y subregionales del período. La exposición de regiones imaginadas ofrecida por el quinto capítulo, que en muchos casos no resultan significativamente transformadas, o si llegan a algo lo hacen apenas en el sentido anunciado, es en este libro la más poderosa evidencia en ese respecto.

Una agenda necesaria

Los hallazgos que destaca este capítulo sobre las redes y las subregiones del Suroccidente no son gratuitos: pretenden no solo describir –brevemente– un puñado de lo más relevante que se expone en los capítulos de esta publicación, sino demostrar las distintas dimensiones de investigación necesarias para promover una agenda que procure la reflexión –y la incidencia– sobre las dinámicas –y políticas– del desarrollo regional.

Estudios sobre instituciones y desarrollo, como aquellos de Robinson y Acemoglu, son citados con cierta frecuencia por trabajos de la disciplina económica. La *Subregión del Pacífico Colombiano* ha recibido especial atención en este sentido. Una mayor profundización sobre estos asuntos desde la sociología política y la historia económica –regional, comparada–, que preste particular atención a la configuración y transformación de instituciones políticas particulares, así como a la identificación y explicación de ciclos económicos específicos o procesos demográficos transformadores, podría dar importantes detalles para la comprensión de las lógicas –y posibilidades– políticas y económicas de la región.

Entretanto, el desarrollo de una apuesta de investigación desde la sociología económica (ausente en la región y sin mucha presencia en la academia nacio-

nal en general), podría dar significativas luces sobre instituciones –formales e informales– de los mercados subregionales, así como de distintos sectores productivos de la región. Bases institucionales del desarrollo capitalista (lo que a veces se conoce como la arquitectura de los mercados),¹⁵ pueden ser el foco de análisis para una mayor comprensión de fenómenos como las experiencias exitosas de cooperativas productivas en la *Subregión del Sur de Nariño* o las lógicas de articulación de sectores de la matriz productiva –y de servicios– de la subregión de mercados de Ecuador. Para una mejor comprensión de la inestabilidad económica y la tensión social de municipios del *Pacífico Colombiano*, o incluso de los flujos entre estos y sectores de municipios como Cali en torno a dinámicas propias del sector informal. Y así también, de las nuevas apuestas productivas para el mercado internacional o la economía política del azúcar o del *Sur del Valle y Norte de Cauca*, o de las potencialidades y debilidades de sectores productivos del *Norte del Valle del Cauca*, entre otros de los asuntos clave mencionados desde los inicios de este capítulo de cierre.

Por otro lado, las experiencias de subregiones como las del *Norte del Valle del Cauca* y, en especial, del *Sur del Cauca y Norte de Nariño* y del *Sur del Valle y Norte de Cauca*, ofrecen experiencias importantes (fallidas, exitosas, más o menos complejas) de organización intermunicipal para la planeación subregional, el lobby y la puesta en marcha de políticas de distinta índole. Sin embargo, estudios sobre dichas experiencias, desde la preocupación por la planeación y la administración pública estratégicas, el diseño e impacto de nuevas normas de estímulo u organización de la descentralización administrativa, la forma y pertinencia de sistemas alternativos de autogobierno subregional, o la incidencia del sistema electoral y de partidos sobre la definición de dirigencias departamentales y nacionales y sobre las políticas públicas de cada subregión, son llamativamente limitados. En particular para una *gran región* que, como

15. Como ejemplo de esto que se define como la arquitectura de los mercados (o las bases institucionales del desarrollo capitalista), puede pensarse en estudios sobre sistemas de formación profesionales y en oficios, y su vínculo con los actores productivos y de planeación local, regional y nacional. Sobre sistemas y formas de empleo regionales y sectoriales, y apuestas políticas en esa materia. Sobre formas de asociación productiva, de propiedad y de control. Sobre relaciones industriales o sobre sistemas de apoyo financiero –privado y estatal–. También, sobre estabilidad y cambio en los mercados, y formas de repuesta desde la administración pública frente a ello. Así como varias otras líneas más de estudio, aún débiles en la región.

se mencionó páginas atrás, se caracteriza por una compleja red de municipios para la que Cali, lejos de ser un municipio de absoluta centralidad, representa una de varias ciudades relevantes para entender la articulación de procesos productivos, sociales y políticos múltiples y a veces distantes. Y, siendo así, reclama mejores herramientas para la comprensión, planeación y ejecución de proyectos de desarrollo de diversa condición.

La articulación de grupos de investigación en torno a estas líneas de estudios regionales permitiría la construcción de importantes bases de información, así como análisis rigurosos que abarquen la complejidad de actores, ciudades, instituciones, ciclos o coyunturas críticas, y dinámicas –políticas, sociales, económicas– centrales para entender y construir posibilidades de desarrollo y transformación significativas de región. Esta es una aspiración que podría encontrar respuesta en la reciente expansión de programas de investigación en ciencias sociales que ha experimentado el suroccidente. Una aspiración que este equipo de investigación, desde los hallazgos y dificultades encontrados, invita a tener.

Juan José Fernández Dusso

Universidad Icesi | jjfernandez@icesi.edu.co

Referencias

- Alcaldía de Cartago. (1997). *Plan Municipal de Desarrollo 1998-2000*. Cartago.
- Alcaldía Municipal de Popayán. (2002). *Plan de Ordenamiento Territorial- Documento ejecutivo*. Popayán.
- Alcaldía Municipal Santander de Quilichao. (2002). *Plan Básico de Ordenamiento Territorial-Documento técnico*. Santander de Quilichao.
- Almario, J. E. (1991). Plan Pacífico, Valle será centro exportador. *El País*.
- Alonso, J. C., y Lotero, A. M. (2008). *Diez años de la Ley Páez. Transformación de la economía caucana*. Cali: Editorial Universidad Icesi.
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (2008). *Plan de Desarrollo Departamental del Valle del Cauca*. Cali.

- Boix, D. R. (2003). *Redes de Ciudades y Externalidades*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Recuperado de: <http://ddd.uab.cat/pub/tesis/2003/tdx-0611104-145749/rbd1de4.pdf>
- Collazos, J. A. y Escobar, J. (2007). «Series históricas del departamento del Valle del Cauca: Un compendio de herramientas para la investigación regional». *Ensayos sobre Economía Regional*, 47. Cali: Banco de la República.
- Collazos, J. A. y Borrero, S. (2006). «Las Sociedades Portuarias Regionales en el comercio exterior colombiano: una reseña sobre la importancia del Puerto de Buenaventura 1990 - 2004». *Ensayos sobre Economía Regional*- Cali: Banco de La República.
- Comisión Regional de la competitividad de Nariño. (2010). *Plan regional de competitividad de Nariño 2010-2032*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2009). *Decreto 1197 de 2009*. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1241474>
- Presidencia de la República de Colombia. (2008). *Decreto 780 de 2008*. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1164921>
- Gamarra, J. R. (2008). «Economía del Departamento del Cauca: concentración de tierras y pobreza», en Vilorio de la Hoz, J. (2008). *Economías del pacífico colombiano*. Cartagena: Banco de la República.
- Gobernación del Valle del Cauca y Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero. (2000). *Hacia la construcción de un modelo de ordenamiento territorial para el norte del departamento*. Cali.
- Gobernación del Valle del Cauca. (2000). *El Valle del Cauca. Hacia la construcción de un modelo de ordenamiento territorial para el norte del departamento*. Cali: Imprenta Departamental del Valle del Cauca.
- Congreso de la República de Colombia. (1995). *Ley 218 de 1995 por la cual se modifica el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994 proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante Decreto 1178 del 9 de junio de 1994 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 383 de 1997 por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

- Londoño, J. E. (2013). «Vapores y ferrocarril en la configuración de una región económica, 1874-1974». En: Londoño, J. E., Motta, J. D., Sáenz, J. C., Cifuentes, A., Rodríguez-Caporalli, E. y Caguenas-Rozo, D. (2013). *Formas de modernización regional en el suroccidente colombiano*. Cali: Editorial Universidad Icesi. Cali.
- Ministerio de Transporte. (2004). *Encuesta Origen-Destino de Vehículos de Carga*.
- Montenegro, A. (1988). «Una nota sobre las relaciones económicas entre Ecuador y Colombia». *Ensayos sobre Política Económica*, 14. Bogotá: Banco de la República.
- Ortiz, C. H. (2003). «Coyuntura económica del Valle del Cauca, 1988-1998». En: Guzmán, A., Ortiz, C. H., Escobar, J. H. y Hernández, J. (2003). *Cuatro ensayos de coyuntura: Valle y Cauca a fines del siglo veinte*. Cali: Universidad del Valle, CIDSE y CEREC.
- Pérez, G. J. (2008). «Historia, geografía y puerto como determinantes de la situación social de Buenaventura». En: Vilorio de la Hoz, J. (2008). *Economías del pacífico colombiano*. Cartagena: Banco de la República.
- Preciado-Saya, B. (2013). *Un modelo de UAATAS exitosa en la Renovación Palmera de Tumaco. Presentación*. Tumaco: CORDEAGROPAZ.
- Saavedra, V. y Salazar, E. (2013). *Impacto de proyectos de desarrollo de Tuluá en la transformación económica de municipios aledaños* (tesis de pregrado). Cali: Universidad Icesi.
- Universidad del Cauca. (1990). *Plan vial del Departamento del Cauca*. Popayán: Universidad del Cauca.
- Van-Young, E. (1991). «Haciendo historia regional: consideraciones metodológicas y teóricas». En: Pérez-Herrero, P. (comp.). (1991). *Región e historia en México (1970-1850). Métodos de análisis regional*. México: Instituto José María Luis Mora.
- Vilorio de la Hoz, J. (2008). «Economía del Departamento de Nariño: ruralidad y aislamiento geográfico». En: Vilorio de la Hoz, J. (2008). *Economías del pacífico colombiano*. Cartagena: Banco de la República.
- Zuccardi, I. (2002). «Los ciclos económicos regionales en Colombia». *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 25. Cartagena: Banco de la República.

Sobre los autores

Enrique Rodríguez Caporalli

Cuenta con estudios doctorales en Historia por la Universidad de París (Francia), de maestría en Sociología y de especialización en Teoría y Métodos de Investigación Sociológica por la Universidad del Valle (Colombia). Su formación de pregrado es en Comunicación Social (por la Universidad Autónoma de Occidente de Cali). Actualmente se desempeña como el director del Centro de investigaciones CIES de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Icesi. Ha servido, además, como Jefe del Departamento de Estudios Sociales de dicha Facultad, siendo un actor central en el proceso de construcción y consolidación de los programas de pregrado y postgrado de la Facultad misma. Su investigación de los últimos años se ha centrado en asuntos de construcción de ciudad, burocracias y administración pública desde una perspectiva histórica. Algunas de sus publicaciones en esa línea son «Modernización y construcción de lo público en Cali: las relaciones entre la Junta de Ornato y el Consejo municipal», en *Desafíos para la democracia y la ciudadanía*; «La burocratización incipiente: la administración pública en Cali entre 1910-1940», en *Formas de modernización regional en el suroccidente colombiano*; y «Presencia territorial de la administración en una ciudad transformada», en *Transformar lo público*. Correo electrónico: caporalli@icesi.edu.co
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0997-7793>

Leidy Diana Vargas Ortiz

Magistra en Economía de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, es Geógrafa de la Universidad del Valle y especialista en Docencia Universitaria de la Universidad Icesi. Docente hora cátedra adscrita al Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi para la cátedra de Espacio, territorio y población en Colombia y al Departamento de Estudios sociales para la cátedra de Geografías del Mundo Contemporáneo. Sus intereses de investigación se

centran en general en los estudios territoriales, particularmente en las migraciones internas, los asentamientos informales y además de la enseñanza de las ciencias sociales y de la geografía.

Correo electrónico: leidyvor@gmail.com

Jenny Padilla-Cabrera

Cuenta con una maestría en Estudios Sociales y Políticos por la Universidad Icesi y una en Historia por la Universidad del Valle. Es licenciada en Historia de esta última universidad. Sus intereses de investigación se centran en las áreas del desarrollo regional, la historia económica y la configuración estatal. Cuenta con una publicación sobre el proceso de modernización de los servicios públicos en Cali a inicios del siglo XX: «Relaciones entre lo público y lo privado en los servicios de acueducto y electricidad en Cali, 1910-1944», en *Poder y ciudad en Cali: hacia la construcción de un orden urbano, 1910-1950* y un artículo en la Revista *HistoReLo* sobre «Empresas, inversiones y negociantes en Cali (Colombia) entre 1915 y 1929».

Correo electrónico: jennypadillacabrera@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5445-0144>

José Benito Garzón Montenegro

Doctor en Historia de la Universidad París Diderot - París 7 (Francia) y en Humanidades de la Universidad del Valle (Colombia) por doble titulación, cuenta además con una maestría en Historia de la Universidad del Valle (Colombia). Es historiador por la misma universidad. Actualmente se desempeña como decano de la Facultad de Educación de Unicatólica. Ha sido docente e investigador en el campo social, político y económico desde la perspectiva de los derechos humanos, de las universidades del Valle e Icesi. Es miembro del grupo de investigación Nación - Cultura - Memoria y responsable de la línea de investigación Sociabilidades políticas y movimientos sociales, de la Universidad del Valle. Asimismo, es miembro del laboratorio de investigación «Identités, Cultures, Territoires», adscrito a la Universidad París Diderot - París 7. Se especializa en

historia urbana, sociología histórica y geopolítica. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: «Acciones colectivas contenciosas, cultura política y construcción de ciudad: Cali 1910 - 1953», en *Poder y ciudad en Cali, hacia la construcción de un orden urbano, 1910-1950*; y «Obedecer la costumbre, negociar la obediencia. Acciones colectivas contenciosas de los esclavizados en suroccidente de la Nueva Granada, 1770-1830», en *Historia y Espacio, V. 13*. Correo electrónico: jose.b.garzon@correounivalle.edu.co

Juan José Fernández Dusso

Doctor y magister en ciencia política. Especialista en finanzas y economista. Actualmente se desempeña como profesor del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi, del cual ha sido director. Es miembro del Centro de Ética y Democracia de la misma universidad. Sus estudios se centran, desde la economía política comparada, en asuntos relacionados con élites, sectores populares y políticas del desarrollo. Y, desde la ética y la teoría política, en asuntos relacionados con teorías del reconocimiento y sentimientos morales. Correo electrónico: jjfernandez@icesi.edu.co
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8281-1709>

José Darío Sáenz

Doctor en Ciencias Sociales con especialización en estudios políticos (FLACSO), cuenta con maestrías en Estudios Políticos (Universidad Javeriana) y en Sociología (Universidad del Valle), y con una especialización en Teoría y Métodos de Investigación Sociológica (Universidad del Valle). Es licenciado en Ciencias Sociales (Universidad Santiago de Cali). Actualmente se desempeña como profesor de la Escuela Ciencias de la Educación de la Universidad Icesi. Sus áreas de experiencia/experticia son la sociología política y la sociología de las élites. Cuenta con publicaciones sobre élites políticas y su rol en las configuraciones de la ciudad de Cali y el departamento del Valle del Cauca. Correo electrónico: jdsaenz@icesi.edu.co
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8178-7671>

Índice temático

— A

Afrodescendientes

05, 35, 295, 325, 336, 350, 394

Buenaventura

31, 36, 38-40, 42-47, 49, 52-54, 59-75, 80, 83, 87, 89-93, 99, 101, 112, 115-122, 127-128, 134, 136-142, 156, 159, 164-165, 169, 174, 177-180, 183, 185-186, 188, 190, 193-194, 196-197, 199-200, 202-204, 215-216, 220-222, 224-227, 231-237, 239, 243, 255, 257, 260, 263, 270, 273, 287, 308, 317-318, 320, 322-332, 334-335, 337-339, 349-351, 353, 371, 373, 379-380, 384, 387, 392-393, 400, 403-404, 416-417, 420, 429-430

Buga

31, 36, 38-39, 43, 45, 47, 49, 53-54, 56-64, 73-74, 83, 99, 101, 112, 115-122, 127, 129, 136, 142, 156-157, 159, 164-165, 178-180, 182-185, 188, 190, 193-194, 196-197, 199-200, 204, 221-222, 225, 227, 232, 234, 237, 239-240, 260, 270, 273, 301, 303, 315, 318, 322, 334, 393, 403-404, 425

— C

Cali

25, 36-40, 42-46, 48, 50-65, 71-74, 79-80, 83, 86, 89-91, 98-99, 101, 110, 112, 115-122, 127-129, 133-135, 137-145, 158-160, 163-168, 173, 176-178, 181-188, 190, 192-194, 196-198, 200, 202-204, 208-209, 220, 222, 224, 231-232, 234, 237-240, 242-243, 249-250, 253, 259-260, 268, 270, 273, 275, 282-283, 285-289, 295-297, 301, 303, 308, 317, 319-320, 324, 327-328, 331-332, 334, 337-339, 348-349, 352-354, 358, 365-366, 373, 381-382, 384, 388, 393, 395-396, 403-405, 414, 421, 424, 427-430

Cartago

36, 38, 40-41, 43, 45, 50-53, 57, 71, 73, 79-80, 83, 90, 99, 101, 112, 115-122, 129, 137, 142, 155-159, 174, 178, 180, 182, 184-185, 190, 193-194, 196-197, 200-201, 214, 224, 228, 232, 234-235, 237, 240, 245, 260, 270-271, 273, 305, 310, 312-320, 334, 349, 351, 353, 371, 403-405, 407-408, 428

Cauca

05-06, 14, 21, 23, 36-37, 39-42, 44, 46-49, 51-66, 68, 71-76, 78-87, 89-93, 98, 101, 111-112, 122, 129-135, 137-138, 140-146, 156, 159-172, 176-177, 180-181, 183-184, 187, 190, 193, 196, 198-200, 202-204, 208-210, 213, 215, 217, 219, 222, 224, 227-229, 231-232, 238-253, 256, 259-260, 270-273, 275-283, 285-289, 292-298, 300-303, 305-306, 308-312, 320-322, 324, 328, 331-332, 334, 337, 346, 349-350, 352-353, 358, 360, 364, 366, 369, 371-372, 374-376, 379, 382-391, 393-395, 397-404, 407-416, 420-421, 427-430

Centralidad

19, 38, 47-48, 58-60, 153-154, 159, 173, 178-179, 187-189, 194, 198, 232, 240, 242, 257, 270, 272, 278, 303, 305, 314, 334, 347, 389, 403-405, 421, 428

Competencia

47-48, 84, 122, 172, 204, 235, 348

Complementariedad

08, 12-13, 47, 50, 210, 300, 349-350, 395, 402-403, 406

Comunicación

34, 52-53, 59-60, 63, 67-68, 71-72, 138, 152, 177, 213-216, 222-224, 233-237, 244, 246, 250, 254, 259, 262, 264, 285, 287-288, 299, 320,

328, 332, 339, 345, 348, 363, 391-393, 422

Comunidades

28, 36, 135, 188, 227, 269, 284, 288, 293-295, 305, 316, 323, 326-327, 330, 333, 338-339, 380, 394

Conectividad

19, 21, 59, 96, 129, 154, 163-164, 166, 173, 187, 189-190, 194, 196, 198, 200, 272, 285, 287, 291, 309-310, 345, 348, 409, 423

Cooperación

12-13, 47, 51, 68, 140, 169, 187, 199, 236, 250, 269, 272-273, 290, 326, 382, 392, 405, 414, 416-417, 420

— E

El Bordo/Patía

170, 188, 193, 196-197

— I

Indígenas

05, 35, 86, 138, 283, 292-295, 325, 336, 343, 350, 414

Infraestructura

16, 28-37, 39-44, 46, 48-50, 52-54, 57-61, 67-68, 70-71, 73-74, 77, 79-81, 86-91, 96, 102, 107, 127-129, 145, 151, 160, 166, 168, 170-171, 173, 178-179, 182, 185, 189, 199-200, 207, 210, 213-215, 219, 221-222, 224, 227, 235, 242, 245, 259, 262-263, 265, 269, 271, 273, 276,

278, 284-287, 299, 308-309, 314, 316, 319-320, 322, 327, 329, 334, 337-338, 345-346, 348-351, 359, 364, 371, 377-378, 384-385, 393, 395-396, 401-402, 404, 409, 415-417, 426

Ipiales

36-38, 40, 43-44, 50, 52-54, 59, 60, 64, 83, 98-99, 101, 112, 115-119, 121, 128, 168, 171-174, 183, 185, 190, 194, 196-197, 200, 256-257, 270, 272, 324, 334, 341-342, 345-351, 380, 405, 415

— M

Mercado

09, 14, 16, 48, 52, 54, 63, 79, 96, 106-107, 122, 138, 152, 154, 158-159, 161-162, 164, 170-174, 176-177, 179, 183-184, 187-189, 194-195, 197-198, 201, 219, 265, 315, 378, 410-413, 427

Migración

97, 104-111, 115, 118-122, 127, 130, 134, 138, 143-144, 158, 176, 187, 189, 239, 273, 289, 315, 322, 328

Municipios

06-08, 16, 19, 22-23, 31, 37, 44-46, 49, 51-52, 55-57, 63, 67-68, 74-75, 80-81, 83-85, 95, 97-98, 101-102, 105, 109, 112, 115-116, 121-122, 127-129, 131, 135, 137-138, 140-141, 150-160, 163-167, 170, 173-174, 178-181, 183-184, 187-189, 193-

194, 196-201, 203, 210, 220, 222, 226, 229, 231, 234, 238-239, 243, 247-251, 257, 260, 267-280, 282-286, 288-292, 295-297, 299-317, 319-322, 324-325, 327-329, 331, 334, 336, 340, 341-345, 347-351, 362-363, 365, 368, 371-372, 379, 386, 393, 401, 403, 405, 407-409, 414-416, 419-420, 423, 425, 427-428, 430

— N

Nación

74, 209, 219, 221-229, 231-232, 235-236, 240, 242-246, 248, 250-251, 253, 256-257, 259-260

Nariño

06, 14, 23, 37, 40-42, 44, 46, 52-54, 58-60, 64-66, 68, 75-79, 82-86, 89-90, 92, 98, 101, 112, 122, 130-131, 133, 135, 137-138, 141, 143-144, 146, 159, 161-162, 168-174, 177, 181, 193, 196, 200, 202-203, 209-210, 215, 217-219, 223, 227, 229, 240, 243-244, 247, 249-251, 253-259, 270-273, 303, 305, 309-311, 314, 322, 324, 328, 332, 337, 341-346, 349-350, 353, 360, 364, 366, 369, 371, 374-375, 379, 382-387, 390, 401-402, 404, 407, 410-416, 420-421, 427, 429-430

— P

Pacífico

06, 14, 16, 23, 44, 47-49, 53, 55, 60,-63, 65-73, 77, 83, 89-90, 129, 138, 141, 143-144, 174, 176-177, 183-186, 193, 200, 202, 204, 209, 212-218, 222-227, 232-233, 235-237, 240, 243-246, 248-249, 251, 253-257, 260, 262-265, 268, 271-273, 276, 287, 297, 300, 318, 320, 322-324, 326-340, 346, 350-354, 360, 366-367, 370-371, 373, 375, 377, 379-380, 383-384, 387, 392, 394-395, 398, 405, 407, 409, 414, 416-418, 420-421, 426-428

Palmira

38-39, 43, 45, 53, 57-60, 64, 73-74, 99, 101, 112, 115-122, 127, 129, 137, 142, 163, 168, 173, 179-180, 183-185, 187-188, 190, 193-194, 196-197, 220, 222, 231-232, 234, 237, 243, 260, 270, 286, 301, 303, 320, 334, 393, 403

Pasto

36-39, 41, 43, 45-46, 49-51, 53-56, 59-60, 64-65, 67-68, 77-78, 89, 92, 99, 101, 112, 115-122, 127-129, 131, 133, 135, 138, 142, 144, 146, 159, 167-168, 172-174, 177, 183, 185, 193-194, 196-197, 215, 224, 229, 240, 251, 253-257, 259, 268, 270, 324, 327, 334, 341-342, 345-348, 381, 384, 386, 403-405

Piendamó

37-38, 40, 55, 78, 98-99, 101, 112, 115-120, 122, 152, 160, 166, 168, 190, 196, 250, 304

Planeación

05-06, 09, 22, 24, 68, 88, 140, 170, 172, 185, 212, 248, 268, 291, 308, 312, 330, 347-348, 361, 379, 383, 388, 396-397, 406-407, 419-420, 422-423, 425-428

Planificación

08, 13-15, 24, 60, 89, 93, 144, 210, 217, 257, 262, 268, 289, 300, 304, 350, 359-364, 369, 371, 373-374, 377-379, 381, 385, 396-397, 418, 423, 426

Popayán

38-39, 41-43, 45-47, 50-51, 53-60, 74, 78, 89, 93, 98-99, 101, 112, 115-122, 127, 129, 135, 141-142, 144,-146, 159-160, 163-168, 170-171, 173, 178, 183, 185, 193-194, 196, 200-201, 203-204, 212, 214-215, 222, 224, 229, 242-243, 245-247, 249-250, 259-260, 268, 270, 276, 286-287, 303-305, 308, 310, 324, 332, 334, 346, 374-376, 381-382, 386, 390, 397, 403-404, 414, 428, 430

Proyectos

09, 12, 14, 18, 22-24, 28-29, 31, 34, 36-37, 40-42, 44-50, 52-53, 57-58, 60-63, 71-72, 76, 79, 83-84, 87-88, 128, 140, 154-156, 163, 176, 185,

187, 194, 199-200, 203, 206, 208-210, 214, 216-219, 221-222, 224, 229, 232, 234-238, 240, 242, 245, 248-249, 251, 253-254, 256-257, 259-260, 262, 264, 269, 271, 273, 278, 285, 289, 291-292, 298-299, 306, 308-309, 312, 315, 319, 322, 329-330, 332-333, 335-336, 342, 345, 348-349, 351, 364, 370-373, 376, 378-379, 383-384, 387-395, 397, 399, 401, 404-409, 416, 419-423, 428, 430

— R

Red / Redes

05-06, 08-10, 12-24, 27-37, 39-42, 44, 46-51, 53-54, 59-61, 63, 68-74, 77, 81, 83, 85-87, 91-92, 95-98, 101-102, 106-107, 111-112, 121-122, 124, 126-129, 140, 144-145, 150-159, 166, 168-170, 173, 176, 178-179, 182-183, 185-186, 188-192, 194, 196-197, 199, 201, 205-208, 210-212, 214-221, 224-229, 231-232, 234, 236-240, 242-246, 248, 250-251, 253, 255-257, 259-260, 262-273, 275, 280, 284-285, 287-288, 299, 308, 312, 317, 320, 322, 327-328, 334, 338-339, 341, 345, 348, 350-351, 357-359, 361-363, 366, 369-370, 380-381, 387, 391, 395-396, 401-409, 414-415, 417-420, 422-426, 428

— S

Santander de Quilichao

37-39, 43-44, 53-55, 57-58, 64, 74, 98-99, 101, 112, 116, 121-122, 129, 137, 142, 159-160, 163-165, 168, 181, 185, 190, 193, 196-197, 201, 222, 243, 247, 250-251, 270, 276-278, 280, 282-283, 285-286, 288-289, 296-298, 324, 334, 349, 351-352, 405, 409, 428

Subregión / Subregiones

05-06, 08-09, 14-16, 18-19, 22-24, 36, 51, 59, 149-150, 154-160, 163-166, 168-174, 178, 180, 185, 188-189, 194, 198-199, 201, 248-250, 256-257, 268-275, 277-278, 280, 282, 284, 286-288, 291-301, 303-305, 308-309, 312-316, 320, 322, 325-330, 333, 335, 341-343, 345, 347-351, 374, 393, 401-405, 407-409, 414-427

— T

Tuluá

38, 40, 43, 51, 53, 56-57, 73-74, 80, 98-99, 101, 112, 115-122, 129, 134-137, 140, 146, 159, 168, 179, 181-183, 188, 190, 193, 196-197, 203, 232, 237, 270, 301, 303, 322, 334, 403, 405, 425, 430

Tumaco

36-38, 40, 42-43, 45-47, 49-50, 52-53, 59-60, 64-68, 70, 74, 77, 83, 86, 93, 98-99, 101, 112, 115-122, 129, 135, 137-138, 141, 146, 160, 168-169, 173-177, 185, 193-194, 196-197, 203-204, 215-216, 225-227, 229, 236, 238, 240, 243, 251, 253-255, 257, 260, 263, 271, 273, 308, 322-330, 334, 339, 341, 345-347, 351, 353, 378-379, 384, 389, 392, 416-417, 430

Túquerres

38, 40, 59, 77, 98-99, 101, 112, 115-116, 121, 128, 152, 173-174, 188, 193, 196, 256, 341-342, 345, 347-348, 403

— V

Valle del Cauca

06, 14, 23, 36, 37, 41-42, 44, 47-48, 53, 56-57, 61-66, 71-74, 76, 79, -83, 85, 87, 90-91, 98, 101, 111-112, 130-134, 142-146, 156, 159-160, 165, 168, 176, 180, 184, 190, 196, 199-200, 202-203, 215, 222, 227, 229, 231, 239-241, 271, 273, 276, 282, 285-287, 297, 301, 312, 319-322, 324, 334, 337, 352-353, 360, 364, 369, 372, 374, 384-390, 393, 401, 403, 407-408, 427-430

Otros títulos de la colección

El Sur es Cielo Roto

— **Optimismo, tesón y labor. Jorge Garcés Borrero, 1899-1944**

Jaime E. Londoño M. (ed.)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.20.2019>

— **Constitución y jurisprudencia. Balances y perspectivas de la construcción de un Estado social y democrático de derecho en Colombia**

Yecid Echeverry Enciso (ed.)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.19.2019>

— **Conflictos multiculturales y convergencias interculturales. Una mirada al suroccidente colombiano**

Inge Helena Valencia P. y Diego Nieto S. (eds.)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.18.2019>

— **Perspectivas multidisciplinares sobre las cárceles. Una aproximación desde Colombia y América Latina**

Omar Alejandro Bravo (ed.)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.17.2018>

— **Demando mi libertad. Mujeres negras y sus estrategias de resistencia en la Nueva Granada, Venezuela y Cuba, 1700-1800**

Carmen Luz Cosme Puntiel y Aurora Vergara Figueroa (eds.)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.16.2018>



Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en junio de 2020 en los talleres de Carvajal Soluciones de Comunicación (cotizaciones@carvajal.com), en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia. En su preparación, realizada desde la Editorial Universidad Icesi, se emplearon tipos Adobe Garamond Pro en 12/15 y 11/13,5. La edición consta de 150 ejemplares y estuvo al cuidado de Adolfo A. Abadía.



Este libro estudia distintos tipos de dinámicas intermunicipales en el Suroccidente colombiano, seleccionando los catorce municipios más relevantes del espacio abordado comprendido por los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca, para dar cuenta de la configuración y características de diferentes redes de ciudades entre estos y, desde allí, de la existencia de territorialidades que configuran subregiones particulares a lo largo del suroccidente en cuestión. La pregunta de base que orientó nuestra investigación fue: ¿qué define las redes entre las catorce principales ciudades del suroccidente colombiano, en términos de infraestructuras, mercados, migraciones y procesos de integración política, desde 1988 a 2010? Como lo señaláremos, las respuestas obtenidas constituyen la base de un análisis que pretende no solamente develar y caracterizar las principales redes de ciudades del suroccidente en cuestión, sino –desde allí– la existencia de territorialidades diferenciadas que den cuenta de las subregiones a lo largo de esa gran región suroccidental comúnmente encapsulada dentro de fronteras político-administrativas particulares.

Autores

Juan José Fernández Dusso • Enrique Rodríguez Caporalli
 • Leidy Diana Vargas Ortiz • Jenny Padilla-Cabrera • José Benito Garzón Montenegro • José Darío Sáenz



Valle del Cauca



Nariño