

Capítulo 5 **En la búsqueda** permanente del rumbo

Alicia le dijo al gato: ¿"Me podrías indicar, por favor, hacia dónde tengo que ir desde aquí?" "Eso depende de a dónde quieras llegar", contestó el gato.

LEWIS CARROLL. Alicia en el país de las maravillas. 1865



A PLANEACIÓN, definida en forma simple, es un ejercicio para resolver problemas complejos mediante aproximaciones sucesivas. Es un proceso altamente creativo de aprendizaje en el que se hacen de manera permanente supuestos sustentados en una realidad cambiante hasta llegar a la toma de decisiones y alcanzar un resultado deseado.

El plan es el instrumento de la planeación, del cual se derivan herramientas cuya aplicación debe ser objeto de un seguimiento y evaluación constantes para retroalimentar el proceso de la planeación hacia la búsqueda permanente del rumbo. La planeación es visión de futuro, analiza el pasado para interpretar el presente y construir escenarios, es el ojo avizor del entorno que nos dice hacia dónde debemos ir. Solamente con su ejercicio constante se puede esperar que se aproxime *al cálculo que precede y preside la acción*. En este sentido debe servir a la sociedad y a sus organizaciones para:

Mediar entre el presente y el futuro
Prever ante la imposibilidad de predecir
Preparar para lo imprevisto
Convertir la experiencia en conocimiento
Mediar entre el conocimiento y la acción
Coordinar coherentemente, en el contenido, el tiempo y la doctrina las decisiones y acciones de los diversos actores.²

En la CVC la planeación ha sido un proceso permanente de búsqueda del rumbo, no ajeno a las oscilaciones de los diferentes enfoques tanto a nivel nacional como planetario, de los cuales se han derivado no solo marcos normativos y métodos, sino también formas de participación de los actores en el proceso, desarrollo y aplicación de diversas técnicas que han ido evolucionando en el tiempo.

Colombia podría decirse que es uno de los países en vía de desarrollo con una de las más antiguas tradiciones en planificación. A principios de los años veinte ya se había concebido un Plan de Transporte y hacia 1945 una reforma constitucional estableció que el Congreso tenía el deber de formular planes y programas como referentes para la inversión pública y para la adopción de las medidas necesarias para encauzar el desarrollo; con este antecedente se introduce por primera vez el concepto de planificación en la Constitución colombiana.

Antes de la década de los cincuenta otro antecedente importante es la promulgación de la Ley 88 de 1947, que instaura en Colombia la planificación urbana con un carácter enimentemente físico y normativo, de cuya aplicación surgen los Planos Reguladores Urbanos de las

ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, elaborados por los urbanistas europeos Wienner y Sert.

En los años anteriores al cincuenta se crean en Colombia, por iniciativa gubernamental, consejos económicos a los cuales se les otorgan las funciones de orientar la política económica. Entre estos estaban el Consejo Nacional de Economía, la Junta de Defensa Económica Nacional, la Comisión de Expertos Financieros y el Comité de Desarrollo Económico. Por regla general estos estaban integrados por ministros y representantes del Gobierno; su función se limitaba a escuchar las inquietudes de políticos y empresarios, ninguno de sus integrantes ocupaba un puesto técnico y no se disponía de los estudios suficientes que permitieran hacer recomendaciones en este sentido.

De igual forma, hacia la década del cincuenta, ante la necesidad de tener una visión del país en su conjunto y sustentar ante las entidades de crédito internacional la financiación de los proyectos que el país requería, se elaboraron estudios y planes de diversa índole los cuales constituyen antecedentes importantes de la planeación en Colombia.

El primer estudio a nivel nacional que se ocupó del conjunto de la economía colombiana fue el realizado por una misión del Banco Mundial en 1949, que empezaba a poner sus ojos en los países en desarrollo de regreso de la reconstrucción de la Europa de la postguerra. Colombia estaba interesada en gestionar recursos para impulsar el desarrollo. El presidente del banco, John McCloy, después de llevar a cabo las respectivas gestiones con los representantes en Colombia, envió una misión encabezada por Lauchlin Currie, economista del New Deal (Véase Capítulo 2), que había sido asesor del presidente Roosevelt.

Currie, con un equipo técnico conformado por catorce personas representantes de universidades norteamericanas y algunos representantes del banco, llevó a cabo un amplio estudio de los diferentes sectores de la economía nacional. El informe final se publicó en 1950 con el título *The Basis of a Development Programe for Colombia*. Otro estudio que es importante destacar, entre tantos, es el Informe Lebret, elaborado en 1958. Estos trabajos fueron realizados con la dirección de extranjeros y un tanto al margen de los organismos de planeación creados hasta el momento.

En 1952 se crea en Colombia el Consejo Nacional de Planificación Económica, por medio del Decreto 0389 de 1952. Toda la trayectoria e inestabilidad de estos organismos de planificación terminan con la creación, mediante la Ley 19 de 1958, del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y del Departamento Nacional de Planeación, adscrito a la Presidencia de la Repú-

^{2.} Véase ULRICH, Hans. *Principios de Estrategia Empresarial*. Verlag, Berna, 1978 (Traducción Librería El Ateneo, Buenos Aires).



^{1.} MATUS CARLOS. Política, Planificación y Gobierno. Segundo Borrador. Washington. D.C. 1987.

blica. Una vez conformado éste, se elaboró un Plan Modelo que fue presentado a asesores de la CEPAL.

Estas ideas de planeación se concretan finalmente en la Operación Colombia en 1961 y luego toman una forma definitiva en el plan de las *Cuatro Estrategias* en 1971, inspirado por Currie, quien desde los sesenta había propuesto una estrategia de desarrollo fundamentada en inversiones masivas en construcción de vivienda como sector líder que generaría empleo urbano, contribuiría a resolver el déficit de vivienda y dinamizaría la economía; tesis contraria a la impulsada por Lleras Restrepo y la CEPAL.

Mientras Currie, el gran gurú de la planificación en Colombia, guardaba su **Operación Colombia** en espera de tiempos mejores, Lleras preparaba, fortalecía y dotaba la infraestructura técnica y humana de la planificación en el país. El Departamento Nacional de Planeación adquirió como nunca relevancia en el contexto nacional.³

Con estos antecedentes y ante la necesidad del país de tener acceso a recursos para el desarrollo, la planificación de la inversión se enfoca hacia la presentación de los proyectos que el país requería, en particular en obras públicas, como carreteras, expansión de redes eléctricas, interconexión y dotación de servicios públicos.

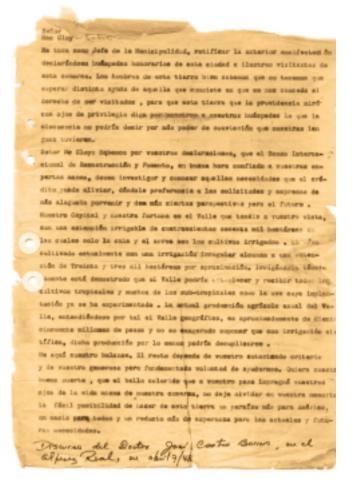
En estas épocas de la historia nacional en el Valle del Cauca se inicia un proceso cuyo objetivo es la creación de las condiciones requeridas para el despegue hacia la modernización de su economía, que concluye en el año 1954 con la adopción del Plan Lilienthal — carta de navegación de la CVC — que integra todos los esfuerzos particulares cuyos resultados no habían sido del todo exitosos. En el Capítulo 2 se hace especial referencia a los estudios, proyectos y planes previos al Plan Lilienthal. Para citar algunos ya se hablaba de Salvajina, de Calima. En 1949 la OLAP hace un estudio sobre la electrificación en el Valle del Cauca y en 1950 se elabora un Plan de Irrigación. De este último un testimonio para mencionar es el discurso de José Castro Borrero en el hotel Alférez Real de Cali el 7 de abril de 1948, cuando presenta al señor McCloy, del Banco Mundial, esta iniciativa con el propósito de acceder a recursos de crédito. Uno de sus apartes dice así:

La actual producción del Valle del Cauca, entendiéndose por tal el valle geográfico, es aproximadamente de ciento cincuenta millones de pesos y no es exagerado suponer que con irrigación científica dicha producción por lo menos podría duplicarse.

He aquí nuestro balance. El resto depende de vuestro autorizado criterio y de vuestra generosa pero fundamentada voluntad de ayudarnos. Quiera nuestra buena suerte que el bello colorido que a vuestro paso impregnó vuestros ojos de la vida misma de nuestra comarca, no deje olvidar en vuestra memoria la fácil posibilidad de hacer de esta



Reunión convocada por José Castro Borrero (Alcalde de Cali) el 7 de abril de 1948, en el hotel Alférez Real, para presentarle al señor John Mc Cloy, presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la idea de un Plan Integral de Aprovechamiento de los recursos del Alto Cauca. (Foto: familia Castro Cruz)



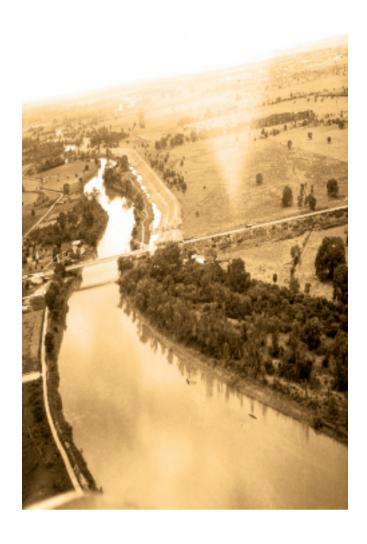
tierra un paraíso más para América, un oasis para todos y un reducto más de esperanza para la solución de las actuales y futuras necesidades.

En este periplo de estudios y planes, la OLAP elabora en el año 1952 un Plan de Desarrollo Económico para la Cuenca Hidrográfica del Alto Cauca, donde se propone la creación de una entidad regional que integre los esfuerzos aislados que se venían desarrollando.

En agosto de 1953 la gobernación del Valle crea el Consejo Departamental de Planificación mediante el Decreto 1071, que plantea:

^{3.} SANTACRUZ MEDINA, Marino. «De la planificación a la gestión». Palabras del autor en la presentación de su libro Sueños de Región, en acto académico en la Universidad Autónoma de Occidente. Santiago de Cali, febrero 4 de 1999.





Grandes Beneficios se Lograrán con el Comité de Planificación Habla el Gerente de la ANDI en Cali

The same of the sa	A Committee of the Comm
Grandes Beneficios	ALL STATES
Prince de la génera papeza promitinada de destra por esta El como de la como	1
to it was constructed for the Party of the American Conference and the	
THE RESERVE AND PARTY AND PERSONS ASSESSED.	THE RESIDENCE
The state of the s	COLUMN TO SERVICE AND ADDRESS OF THE PARTY O
THE RESERVE OF THE PARTY OF THE	- 2 Total Control
the state of the s	DOK THE RESERVE
TOTAL STREET,	AND THE PERSON NAMED IN
many is come and manufact from the first the foreign of contract the	200 97.564
THE PERSON NAMED IN COLUMN TWO IS NOT THE OWNER.	
Control of Control and the Control of Contro	DE THE CASE OF THE PERSON
THE RESERVE AND THE PARTY AND THE	With States of the products
A SECOND STREET, SAN THE PARTY AND PARTY.	And in concession of the last
the second is in other two by communities the second	The River of Street, and
I THE RESIDENCE AND ASSESSMENT OF THE PARTY	Of Real Party Rooms along
The Real Property of the Property of the Printer of the	and the second section of the
THE RESIDENCE AND PERSONS ASSESSED.	Will didn't specialist in the
Charles of the light property and we have desired according	the Right Street, married was stold
THE PERSON NAMED IN COLUMN TWO PERSONS AS ADDRESS OF THE PERSON NAMED IN COLUMN TWO PERSONS ASSESSED.	
THE RESERVE AS ADDRESS OF THE PARTY AND PERSONS ASSESSED.	
I THE RESIDENCE AND ASSESSMENT AND ADDRESS OF A PARTY AND ADDRESS OF	
A COLUMN THE REAL PROPERTY AND ADDRESS OF THE PARTY AND ADDRESS OF THE	
I TO SHOW AN ADDRESS OF THE PARTY OF THE PAR	

CONSIDERANDO

Artículo 2°. El Consejo Departamental de Planificación está integrado por el Gobernador, el Secretario de Hacienda, y por tres miembros principales, con sus respectivos suplentes, de libre nombramiento y remoción de la Gobernación del Departamento.

Artículo 3°. Créase el cargo de Jefe de la Oficina Departamental de Planificación, con las funciones y remuneraciones que habrán de señalarse en el Decreto correspondiente, y cuyo nombramiento y remoción corresponderán directamente al Gobernador.



En un trabajo coordinado entre el Comité Nacional de Planeación y el Comité de Planificación del Valle se formula para el período 1954-1958 un Plan para el Departamento del Valle del Cauca; este es el primero que reviste un carácter formal y cuenta con una base institucional que integra los niveles regional y nacional.

Mientras la planeación ha ganado ya un primer espacio en el nivel nacional y en las tres principales ciudades de Colombia, donde el manejo de la expansión física tiene un carácter emergente, en la cuenca del Alto Cauca se dispone de un Plan Regional que no solo parte de un conocimiento de esta comarca, sus posibilidades y limitaciones y su función en el contexto nacional, sino que plantea el desarrollo integrado de los recursos hidráulicos y de energía, acompañado de acciones tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de la población y la formación de una base de participación social y de desarrollo del espíritu empresarial.

Es el primer Plan Regional que se formula en Colombia para ser ejecutado por una entidad descentralizada que rompe en sus principios con el enfoque tradicional de la dirigencia vallecaucana que agenciaba las concepciones premodernas del desarrollo. Como instrumento de planificación regional este plan integra el componente territorial referenciado a la cuenca hidro-



Durante la entrega oficial del Plan General de Desarrrollo para el departamento del Valle del Cauca, araece entre otros, el doctor Bernardo Garcés Córdoba, director de la CVC.



gráfica y la forma de operación mediante las ejecución de los proyectos que deben desarrollarse para el logro de sus objetivos, y sus posibles fuentes de financiación. (Véase Figura 5.1) Se concibe además como una experiencia piloto que podría replicarse en otras regiones de Colombia.

En su concepción inicial asimila el modelo de la TVA, en un medio con características diferentes e integrando todas las iniciativas regionales, a las cuales ya se ha hecho referencia, y que se habían dado en el Valle del Cauca desde tiempo atrás.

En una conferencia dictada por José Castro Borrero en la Biblioteca Departamental el 4 de julio de 1955, define el Plan como sigue:

Figura 5.1 **El Plan Lilienthal**



Plan Lilienthal. (tomado de C.V.C. Memoria Institucional).

La planificación no es muy antigua en la ciencia económica, como forma de especialización que de suyo ya está adquiriendo la modalidad de una ciencia aparte, la técnica de la planificación o planeamiento. Ella consiste en enfrentar cualquier programa con un criterio funcional, tratando de integrar como base o presupuesto la totalidad de los factores que tienen relación con el mismo proyecto o que lo afectan de alguna manera. Mejor que yo, resume y presenta este aspecto de nuestro tema un párrafo del libro de Lilienthal alusivo a la obra allí realizada. Dice así:

"TVA, en resumen, acabó con el viejo sistema de fraccionamiento de actividades y responsabilidades. El desarrollo del Valle del Tennessee contrasta con el hecho en otros lugares; por ejemplo: una oficina proyectaba una represa; otra se encargaba de su construcción; otra manejaba su explotación y conservación; otra administraba los fondos y disponía de los productos; cada una actuando independientemente, bajo la dirección de autoridades diferentes, cuya jefaturas se encontraban las más de las veces en ciudades distintas preocupándose poco por coordinar la acción".

Naturalmente el párrafo que he leído solo hace relación a los aspectos materiales; pero de su texto se deduce todo el interés que en el planeamiento del TVA se puso en ciertos factores inmateriales como la educación y el adiestramiento.

A manera de ilustración y en el idioma original, se presentan apartes de los principios propuestos por David Lilienthal en el Plan que regiría el desarrollo del Valle del Cauca:

To make more concrete what I have in mind, let me point to some of the specific thing I found that many Colombians think the country wants and needs.





- 1. More and cheaper food
- 2. More electric power, for factories, homes and farms
- 3. More and better schools, hospitals, sanitation and water supply
- 4. More controlled water for the irrigation of farming land
- 5. Flood control, to make more land available for farming that is now inundated in times of highwater, or in swampy condition.
- 6. More pastures and cattle raising on the hillside slopes and as a consequence, more land available for intensive farming on Valley land where now only cattle are raised
- 7. More and better transportation, by highway, railroad, air and rivers, better sea and airports and railroad terminals.

The program I recommend is one of that character, namely the development of natural resources, the provision of a more secure living for the people, the strengthening of the soil, improving the health and educational opportunities for the children, controlling floods, expanding irrigation and power supply, bringing some of the comforts of life to fellow citizens of our neighbors of the Western Hemisphere

An extra cent a cup more for coffee, paid in a free uncoerced market, would be gladly paid and considered a low price for so real a contribution to more stable conditions in our neighboring countries to the south. For the American people know full well, housewives and heads of families and taxpayers alike, from costly experience, that to make it possible for Colombia and Latin America to progress in these constructive ways, is not only right, but that in our own self—interest it means the advance of freedom and democracy and a setback to Communistic design on this Hemisphere.

On the basis of my experience in these matters I have no hesitation in recommending that the first such regional authority should be in the Cauca Valley. It is in that Valley that the prospects appear to me to be the best for quickly and economically demonstrating certain basic management, engineering and agricultural methods and principles, and of achieving concrete results for the country. It is my judgment that for special physical, technical and economic reasons the Cauca Valley presents one of the most solid and practical opportunities to be found anywhere for the carrying of a pilot-plant or demonstration project. This undertaking will not only greatly benefit the people of the Valley but the whole of Colombia, and perhaps, by example and precept, the whole of Latin America.

Although I strongly recommend beginning in the Cauca Valley, I suggest that additional regional authorities, with comparable functions and objectives, should be set up, in other regions, wherever there exist the necessary local and regional initiative and the requisite local capital, technical manpower and other resources. While intensive programs of this kind cannot be started ever where at the same time, the Cauca Valley development should encourage preparatory activity leading to the initiation by other regions of similar programs for their own region. In fact, as I indicate more fully below, this should be one of the important long-term national objectives of the Cauca Valley enterprise.

Among the important ingredients for a regional development undertaking of the kind I have in mind there are three that seem to me essential:

- 1. *Inititive in the region*
- 2. The cooperation of the National Government
- 3. The cooperation and appropriate financial
- 4. Participation of the World Bank and of other financing agencies

More specifically:

- 1. The initiative for such a regional programs must come from the region itself. Without such willingness and ability to start thing, nothing effective can be hoped for from my proposal.
- 2. A beginning in this direction already exists in the Cauca Valley, is I learned on my visit to Colombia. Comparable local or regional initiative may develop in other areas, particulary after a pattern for actually getting such a program under way regionally has been worked out by the Cauca Valley.
- 3. Approval and cooperation of the Central Government.
 - It would be necessary for the National Government to authorize the creation of a regional development agency or public corporation, by special charter or its equivalent. This authority or agency would be analogous, in corporate status, to such public organizations in the United States as the New York Port Authority in England. In proposing the creation of the TVA in 1933, president Franklin D. Roosevelt called upon the United States Congress to create (as it did) an autonomous but accountable body which he described as "a corporation clothes with the power of government but possessed of the flexibility and initiative of a private enterprise".
- 4. Approval and cooperation of the international Bank for reconstruction and development (World Bank).

It is clear that the world Bank would be receptive to the proposal I am outlining, would be prepared to be of assistance in furthering the objectives of the proposal, and would be ready to provide assistance to the citizens committee of the Cauca Valley and to the Government of Colombia in working out the practical problems of getting the undertaking on its way.

Con el fin de hacer una síntesis de lo anotado, en el Plan se recomendaba para el desarrollo del Valle del Cauca: más alimentos a precios bajos, energía eléctrica, mejores escuelas, hospitales, servicios de sanidad y abastecimiento de aguas, más control para irrigación de tierras labrantías, control de las inundaciones, intensifica-



ción de la ganadería en tierras montañosas para disponer de mayores tierras planas para la agricultura y mejores y más abundantes medios de transporte. Este Plan proponía realizar obras para una primera etapa de diez años, entre las cuales estaban:

- Construcción de la represa de Salvajina en el departamento del Cauca.
- Apertura de canales de irrigación cerca de Santander de Quilichao, cubriendo territorios de Puerto Tejada, Miranda y Caloto en el departamento del Cauca; Florida, Candelaria y Pradera en el Valle con extensión a territorios de Palmira, Guacarí y Cerrito por bombeo.
- Construcción de canales con toma de agua del río Guadalajara para regar tierras en Tuluá. Captación de aguas de los ríos Tuluá y Bugalagrande, con posibles desarrollos hidroeléctricos, para beneficiar las tierras de Riopaila.
- Regulación de las aguas del río La Vieja en Cartago para el regadío por gravedad con extensión al valle de Risaralda.
- Desecación de tierras anegadizas y ciénagas para recuperación de millares de hectáreas de tierra ociosa.

En el estudio de la OLAP para el desarrollo coordinado de la energía y los recursos hidráulicos de la Corporación se definen las prioridades de ejecución y la forma de operación, seguimiento y evaluación del Plan.

De acuerdo con este Plan la Corporación se enfoca inicialmente hacia la ejecución de los proyectos de ener-



gía, de adecuación de tierras y de promoción del desarrollo agropecuario, sustentados en una base de participación social estrechamente ligada a los proyectos de extensión agropecuaria con la puesta en operación de los Clubes 4S.

Se trabaja con la visión integral que da el Plan Lilienthal y para la ejecución de los proyectos se dispone de una estructura departamentalizada, conformada por un área de estudios y desarrollo regional que tiene el carácter de lo que podría ser una planeación. Se trabaja en cuatro áreas adicionales: energía, desarrollo agropecuario, ingeniería y riego, y avenamiento.

Esta estructura se conserva con ligeras modificaciones hasta el año 1977, en el cual se crea la Oficina de Planeación, que conserva este carácter hasta 1995 cuando alcanza el estatus de Subdirección. En la actualidad y en concordancia con el Modelo propuesto para la CVC en el año 2003 se le ha dado el carácter de direccionamiento estratégico como un proceso corporativo que integra el conocimiento, la acción, la relación con los actores y los elementos que conforman la arquitectura y la cultura organizacional.

Ingresé a la CVC recién creada la Oficina de Planeación. Venía con una formación de planificadora adquirida en la academia y en mi primera experiencia de tres años en la planificación urbana de Cali. He vivido este proceso casi desde sus inicios. La planeación en la CVC ha oscilado entre un enfoque integral referenciado a la cuenca hidrográfica, en principio la cuenca del Alto Cauca, combinado con enfoques sectoriales como el eléctrico, el recurso hídrico el desarrollo agropecuario, el desarrollo regional y urbano, mediante los cuales y en el contexto mismo de la cuenca la CVC ha desarrollado procesos y métodos y ha vinculado a comunidades e instituciones, experiencia que ha trascendido el contexto regional hacia escenarios nacionales e internacionales.

La planeación estratégica como instrumento dirigido más hacia lo organizacional ha tenido altibajos; empieza, se emociona y baja. Los hitos más representativos se dieron en el año de 1986, luego en el año 1991 con ejercicio muy valioso en la administración de Eugenio Castro, quien asumió su liderazgo, y sucumbió por su retiro por la crisis del sector eléctrico. El actual proceso que vivimos ha aportado una filosofía de gran valor por su carácter sistémico e integrador. Como conclusión diría que todos los que hemos participado en estos procesos hemos aprendido y mucho.

He decidido, desde hace algún tiempo, ser solo espectadora del proceso de planeación en la CVC y en la academia reflexionar sobre su pasado, su presente y su futuro.

Testimonio de María de los Remedios Valencia.

En la década de los setenta donde el contexto fundamental lo da el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables, es importante destacar la relevan-





Reunión en la Oficina de Planeación, en 1979, donde aparecen entre otros, Mario Puig Cuervo, primer director; Enrique Ordóñez, César Ayora, Stella Mulford, Diego Moreno, María de los Remedios Valencia, Hernando Zuluaga y Soledad Fontal.

cia que adquiere a niveles nacional y regional la planificación urbana con la puesta en ejecución en 1971 del plan de las Cuatro Estrategias. La ciudades empiezan a desarrollarse con mayor énfasis, y de igual manera los diferentes métodos y técnicas de planificación.

Hacia la década de los ochenta, en el mismo contexto del Código de los Recursos Naturales, es de alta relevancia la promulgación del Decreto 2857 de 1981 sobre Planes de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas Hidrográficas. La cuenca gana un merecido espacio —que en el Valle del Cauca ya lo tenía, con el Plan Lilienthal— como unidad de planificación.

En 1981 se instaura en Colombia un Sistema Nacional de Planeación que integra en un contexto normativo el nivel nacional con los niveles territoriales. Esta época deja un legado importante al rescatar el enfoque de la planeación integral, unido lo anterior a los resultados de la Conferencia de Vancouver que resaltan con mayor fuerza la importancia de la participación en la planificación; y aun más, si ésta tiene el carácter de integralidad necesariamente debe hacerse en forma concertada.

Al respecto Oscar Emiro Mazuera, exdirector de la CVC, hace las siguientes consideraciones sobre los inicios de este proceso de planificación, vivido por él.

La aparición del Código Nacional de Recursos Naturales y Protección del Medio Ambiente ciertamente constituye el primer marco legal coherente para iniciar un proceso ordenado de planificación del manejo, administración y conservación de estos recursos. Con las herramientas iniciales con que contó la CVC se formularon planes y programas de alcance parcial en manejo de recursos naturales renovables. Con la promulgación del Código en 1974 se introdujeron algunos cambios en la relación con los actores, que se reflejaron en el desarrollo de programas como el de Control de Contaminación, consignado en el Acuerdo 14 de 1976, mediante el cual se impusieron obligaciones tanto al sector público como al privado respecto al vertimiento de aguas residuales a las fuentes hídricas. Las resoluciones de reglamentación del uso del agua que condujeron a la conformación posterior de Asociaciones de

Usuarios y los Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas fueron fruto del diálogo y el consenso. La CVC entendió desde entonces que ciertas obligaciones no se podían imponer a los usuarios de los recursos naturales a sus espaldas y que los mejores frutos se podrían lograr mediante la concertación. Los modelos de manejo integral a que se hace alusión enseguida son producto de esa apreciación y del convencimiento de que el respeto por los recursos naturales y la convivencia en armonía con la naturaleza solo se obtienen brindando opciones de mejoramiento social y económico a quienes dependen de ellos para su subsistencia y bienestar.

El área inicial de competencia de la CVC para el manejo y conservación de los recursos naturales renovables era de 2.2 millones de hectáreas, la cual incluía 28 subcuencas superiores, cuya superficie (1.8 millones de hectáreas) constituía el 80% del área jurisdiccional. La base jurídica de esta área de competencia estaba constituida por los Decretos 2420 y 3120 de 1968 ratificados por la Ley 2ª de 1978.

El énfasis inicial de la entidad en este campo estuvo centrado en el aspecto biofísico, tanto en lo referente a la formulación del diagnóstico como en la elaboración de planes de manejo, los cuales incluían solo unos pocos aspectos sociales. Al finalizar la década de los setenta se desarrolla una nueva metodología en el manejo de cuencas hidrográficas de naturaleza más integral y comprensiva. Se establecieron tres fases operativas para el desarrollo de la cuenca hidrográfica: 1°, de estudios básicos y acercamiento a la comunidad (1 a 2 años); 2°, de formulación y ejecución del Plan; y 3°, de potencial automanejo. Con este esquema se elaboraron once Planes de Manejo cuya ejecución se inició.

Desde 1978, y aplicando las tres fases operativas mencionadas, se formalizaron, sin embargo, nuevos esquemas orientados hacia el desarrollo integrado de cuencas. Esto significó conceder la atención necesaria a los aspectos económicos, sociales y administrativos, en adición a los biofísicos. Estos últimos comprendían el estudio geológico, en el que se consideraban aspectos litológicos, tectónicos y geomorfológicos; el estudio de suelos, que consideraba las características principales de estos y su clasificación agrológica; el estudio de vegetación, que reconoce la cobertura vegetal de las áreas de las cuencas y su composición florística; y el estudio socio-económico, que analiza la estructura social y económica de cada cuenca.

Con base en los resultados de los estudios técnicos anteriores y de las experiencias derivadas de las acciones de control, vigilancia y acercamiento a la comunidad, se zonificaba la cuenca para el desarrollo de acciones futuras, representadas en programas generales. Además de las actividades de control y vigilancia, estos comprendían con-



trol de erosión y conservación del suelo; corrección de torrentes, regeneración natural; reordenamiento del uso del suelo; desarrollo agropecuario, forestal e infraestructural (físico y social); mejoramiento del hogar y promoción social, entre otras acciones. Esto último incluía el establecimiento de grupos de amas de casa, quienes realizaban prácticas de higiene, culinaria, salud, nutrición, planificación familiar, y manualidades, así como campañas masivas de salubridad y nutrición. Algunos de estos programas eran ejecutados en colaboración con otras entidades especializadas.

Una vez transcurrida esta etapa inicial, y adelantados los procesos de socialización correspondientes, se iniciaba el manejo de la cuenca conforme al Plan de ordenación y desarrollo. Esta etapa se consideraba debía cubrir un período de entre 5 y 10 años, después de lo cual se aspiraba a que la cuenca entrara en una fase de automanejo.

El enfoque de sistemas estaba soportado por numerosos estudios teóricos del manejo y desarrollo de cuencas (Pavelis, "Applaying Economic Principles in Watershed Planning"; Timmons, "Economic Framework for Watershed development"; Maass,"System Design and the Political Process: A General Statement"; Borling, " Econometric Models for River Basin Planning"; y otros). Este enfoque permite establecer la cuenca hidrográfica como un sistema contenido en el medio ambiente compuesto por las interrelaciones de los subsistemas biofísico, económico y social. De la magnitud en calidad y cantidad de las interacciones (o intersecciones) de los mencionados subsistemas surge la dimensión de su cobertura y nivel de complejidad. Por definición todo sistema en principio supone un o unos objetivos de comportamiento (resultados) de su gestión, lo cual lleva al campo subjetivo de las motivaciones últimas de la sociedad que es el cliente obligado del sistema en cuestión.

Gráficamente se entiende el sistema de la cuenca hidrográfica como un triángulo de interacciones cuyos vértices representan los tres subsistemas anotados. Representa el nivel de conflicto de los diferentes intereses concurrentes en el sistema. El subsistema biofísico comprende variables como los recursos naturales renovables y no renovables, cuyos elementos son agua, suelo, fauna, flora, clima, procesos bioenergéticos, etc. El subsistema social incluye la actividad del hombre: instituciones, valores y creencias, dinámica demográfica, organización social etc., y finalmente, el subsistema económico incorpora elementos como empleo, ingresos, mercados, tecnología, etc.

Las salidas del sistema se pueden resumir en el producto energía en sus diferentes manifestaciones (bioenergía, motriz, eléctrica, calórica, etc.), la cual se traduce gradualmente en bienes y servicios, empleo, ingresos y nivel de vida en general.

Indudablemente el enfoque de manejo integral de cuencas hidrográficas representó un avance significativo hacia la conceptualización y desarrollo de una metodología que permitiera atacar simultáneamente las diferentes manifestaciones que convergen cuando se pretende, por un lado, detener los procesos de deterioro de los recursos naturales renovables y propiciar su conservación; y, por el otro, estimular el desarrollo económico y social sustentable de una comunidad. La gran complejidad de problemas que esto plantea, sumado a las limitaciones presupuestales con que usualmente se trabaja, que plenamente justifican la priorización de soluciones, valida suficientemente la adopción pionera del enfoque de manejo integral de cuencas hidrográficas por parte de la CVC.

En lo sectorial la planeación en la CVC se vincula con escenarios nacionales en el caso del sector eléctrico a través de ISA; el sector agropecuario, cuyo proceso germina y se gesta en el Valle del Cauca, y de igual forma en lo relacionado con el desarrollo regional y urbano y el manejo del recurso hídrico, que se gestan en los ochenta y generan un alto valor agregado, en particular en lo relacionado con enfoques, políticas y métodos de planificación e integración de actores mediante procesos de concertación.

Rafael Álvarez, economista, uno de los pioneros de la planeación en la CVC, deja este testimonio: ⁵

En el año de 1977, a raíz del cambio en la estructura administrativa de la CVC, el Departamento de Estudios Económicos se convirtió en la Oficina de Planeación y dentro de ella se creó la División de Planeamiento Agropecuario dirigida por el doctor Efrén Varela Montes. De esta manera se fortalecía el propósito de la CVC de consolidar un proceso de desarrollo agropecuario regional planificado. Iniciamos de inmediato una revisión del proceso de planificación agropecuaria dentro de la Corporación, y fuera de nuestra institución de las tareas que en este mismo campo realizaban las demás instituciones oficiales y privadas del sector. Culminamos esta etapa con una convocatoria a una reunión con las instituciones nacionales y departamentales que trabajaban con el sector agropecuario o que por su naturaleza hacían planeación y con los gremios de la producción. La conclusión fue contundente: la CVC era la única entidad que contaba con un proceso de planificación agropecuaria; aunque incompleto, estaba bien enfocado. Digo incompleto porque aunque ya se avanzaba en la formulación y ejecución de los planes de manejo de las cuencas hidrográficas el énfasis de la oficina de planeación había sido sobre la zona plana.

^{5.} Conferencia dictada en el auditorio de la CVC en el Programa Viernes Ambientales. Cincuenta años. Santiago de Cali, julio 2 de 2004.



^{4.} Documento preparado para el libro Génesis y Desarrollo de una Visión de Progreso. CVC: Cincuenta Años. Santiago de Cali, 2004



El trabajo en el área de desarrollo regional y urbano, que de hecho implica un contexto de mayor amplitud, estaba direccionado fundamentalmente al manejo de los usos no agrícolas del suelo. En este proceso, asociado principalmente al desarrollo territorial, se crearon mecanismos de concertación altamente relevantes que trascendieron el nivel regional y en que participaron profesionales de Planeación Departamental con una amplia vinculación de las administraciones municipales. Resultados importantes de ello fueron la creación del Comité de Zonificación y Usos del Suelo del Valle del Cauca, las Oficinas de Planeación en los municipios que no las tenían, y el desarrollo de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial que hoy constituyen un gran valor agregado no solo por las memorias disponibles, sino también por la formación de profesionales en este aspecto que más adelante participarán en la concertación de los planes de ordenamiento territorial.

En coordinación con Planeación, la CVC formuló en 1981 el primer Plan para el manejo del recurso hídrico, y a través del área recursos naturales coordinó la elaboración de los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas. La participación se integra a los procesos de planeación y de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, y se crean, como ya se anotó, los fundamentos para la planificación del sector agropecuario.

En la oficina de Planeación se elaboró y coordinó en sus inicios el Plan para la Costa Pacífica —Pladeicop—, que luego asume la forma de una subdirección en la Corporación; se gestó el Plan Buenaventura y el Plan Cauca-Nariño. Planeación se movía entre el planeamiento energético y agropecuario, el desarrollo regional y urbano, y el apoyo en estudios y evaluaciones socioeconómicas y financieras a los grandes proyectos de la Corporación. En este período vale la pena destacar la transferencia y asesoría a las entidades territoriales y las corporaciones.

Con todos estos criterios y conocimientos que íbamos acuñando varios grupos nos desplazamos a asesorar diferentes corporaciones; además prestábamos asesoría permanente a los municipios. Se llegó a formular un Programa de Asesoría que se

presentó en un seminario internacional en Bogotá. Se participaba en la elaboración de los Planes de Desarrollo de los departamentos del Valle y del Cauca y se coordinó con Corpocesar la elaboración del Plan de Desarrollo de la Cuenca del río Cesar.

Testimonio de María de los Remedios Valencia.

Hasta aquí tenemos la combinación de una visión integral con una visión sectorial de la planificación y una oficina de planeación con cuatro áreas: planeamiento energético, planeamiento agropecuario, desarrollo regional y urbano y un área de apoyo que elabora los estudios socioeconómicos y financieros relacionados con los diferentes proyectos de la CVC.

El conocimiento adquirido facilitó una efectiva participación en el debate nacional de las propuestas que luego dan origen a la Ley 99 del 93.

Con el actual director Julián Camilo Arias R. y con otros compañeros participamos en las altas esferas bogotanas en el debate sobre la creación en Colombia del Sistema Nacional Ambiental. Era muy alto nuestro valor agregado, pero el país y la región estaban perdiendo un experimento de descentralización construido en años de historia.

Testimonio de María de los Remedios Valencia.



Grupo de la oficina de Planeación, 1994.

A partir de la promulgación de la Ley 99, la Política Nacional Ambiental por primera vez se integra en el contexto del Plan de Desarrollo Nacional y de ella se derivan políticas sectoriales para el agua, el aire, los residuos sólidos y todos sus diferentes componentes.

A partir de este escenario definido por la Ley 99 para el ejercicio de la planeación, en la CVC se dispone de estudios básicos, de un sistema de información geográfico y de la cartografía social como método de consulta y de construcción colectiva del territorio con las comunidades.



Con los actores regionales se concierta el Plan de Gestión Ambiental, como el marco de referencia en lo ambiental no sólo del Plan de Acción, sino también de los planes de las entidades territoriales de acuerdo con la Ley 152 de 1994, que estructura el Sistema Nacional de Planeación, y de los procesos del ordenamiento territorial —Ley 388 de Desarrollo Territorial, 1997—; se diseña un sistema de programación anual de la inversión y se potencia más recientemente la ejecución de proyectos, que ya no tienen el carácter de las primeras épocas y están estrictamente relacionados con los diferentes componentes del manejo del medio ambiente y los recursos naturales, con un sesgo aún eminentemente rural.



Reunión de trabajo de la Subdirección de Planeación, 1995

La comunidad se ha integrado a la formulación de los planes y a la ejecución de los proyectos, como una respuesta a los espacios abiertos por la Constitución al ampliar su participación en la gestión pública, y por el mismo sentido de la Ley 99 que integra las instituciones en un sistema, lo cual necesariamente requiere de procesos de concertación para la acción. De igual forma la Ley 70 de 1994 abre un amplio espacio a las comunidades negras.

En estas últimas épocas la participación se ha sectorizado y lastimosamente está perneada por el clientelismo que impera en la sociedad colombiana. A pesar de la apertura que dio la Constitución, la participación ha perdido su espíritu inicial, cuando, como en el caso de la CVC, estaba ligada a las ejecución de los proyectos.

Julián Camilo Arias R., economista, actual Director de la CVC, afirma: 6

Yo creo que lo que estamos viendo actualmente es que a todos estos procesos de planificación de la CVC se ha integrado más el Consejo Directivo; que ha sufrido un cambio. Antes era un Consejo en el que participaban ciertas personalidades con posiciones dentro del gobierno departamental, de

la industria vallecaucana o por representación del gobierno nacional. En la actualidad la composición del Consejo Directivo es otra: además de los representantes del departamento y del gobierno central tenemos representación de las ONG, de las comunidades indígenas y de las comunidades afrocolombianas.

En la estructura actual, como ya se anotó, la planeación tiene el carácter de proceso corporativo de direccionamiento estratégico donde cada una de las áreas asume sus propios procesos dentro de esta orientación global.

Esneda Mogollón, economista, actual subdirectora de Direccionamiento Estratégico Corporativo, nos dice:



Subdirección de Direccionamiento Estratégico Corporativo, 2004.

[...] el proceso seguido por la Corporación no es diferente de lo que ha pasado con los procesos de planeación a nivel nacional y yo diría que también a nivel internacional. La planeación en sus primeros períodos tenía un énfasis funcional, ligada a unas temáticas, como la planeación energética. El cambio que se ha dado en los últimos años es que a pesar de que se reconoce la importancia de la especialización, la planeación tiene que darse de manera integral, es decir, por ejemplo, en el caso de nuestra área de trabajo, es cierto que debemos tener una información y un conocimiento de los recursos naturales; sin embargo, al planificar uno tiene que ligar el tema del agua con el tema de los bosques, con el tema de los suelos, el tema en general de la biodiversidad porque la vida y el medio ambiente no están compartimentalizados.

El proceso de planeación requiere, como se planteó al inicio, un sistema de medición que permita la evaluación de los resultados. Se ha avanzado en la definición y documentación de los indicadores de sostenibilidad for-

^{7.} Conferencia dictada en el auditorio de la CVC en el Programa Viernes Ambientales. Cincuenta años. Santiago de Cali, abril 30 de 2004.



^{6.} Conferencia dictada en el auditorio de la CVC en el Programa Viernes Ambientales. Cincuenta años. Santiago de Cali, julio 2 de 2004.

mulados en un trabajo interactivo en el contexto nacional y en la parte operativa interna en el proceso de gestión de proyectos. Es urgente para la CVC y la región disponer de una valoración económica de su patrimonio natural para así poder cuantificar los impactos generados por la sociedad y medir los logros de la acción coordinada de la CVC y los diferentes actores.

Julián Camilo Arias R. al respecto dice.8

[...] hay un aspecto que también definitivamente se está ajustando al proceso de planeación: es que todo debe tener medida, y a mí me parece que esto es muy lógico. Por eso el Plan de Acción Trienal debe tener sus indicadores de gestión y de resultados con los cuales podamos ponderar sus impactos. En general, en algunas variables ha sido complicado encontrar estas formas de medición. Los proyectos deben tener unas metas alcanzables. Esto ya está establecido y a nivel nacional el Gobierno quiere que las Corporaciones lleguemos a un acuerdo sobre unos indicadores mínimos; además, ya se está pensando en desarrollar un plan de cuentas ambientales. En ese sentido creo que es un avance importante para Colombia en términos de que todas estas acciones que se hagan deben tener unos objetivos precisos de adónde se quiere llegar.

La planeación en el contexto actual y a escalas nacional, regional y local, debe estar necesariamente arti-

culada con el proceso de ordenamiento territorial mediante la integración de los POT con los Planes de Ordenamiento Ambiental de las cuencas y en el contexto del Plan de Gestión Ambiental Regional y del Plan de Acción Trienal.

Julián Camilo Arias R. afirma:

[...] Respecto al POT y los Planes de Desarrollo de los municipios estos no se nos han olvidado. De hecho, dado que concertamos con los municipios los POT, el primer referente del Plan de Acción Trienal fue éste y su coherencia con el Plan de Desarrollo Municipal, pues de ahí se derivarán las obligaciones y compromisos de los alcaldes con sus responsabilidades ambientales y son el referente territorial de la acción de la CVC.

Los impactos ambientales se generan en el proceso social de construcción de territorio. El POT es el instrumento de regulación de dicho proceso. Si hablamos de sostenibilidad del desarrollo territorial, la planeación debe integrar los componentes económicos, sociales y culturales del desarrollo, mediante una acción concertada y concurrente de los actores.

La planeación ambiental por sí misma no puede enfrentar este reto; esto le corresponde a la planeación del desarrollo. De otra forma estaríamos sectorizando el ambiente.

^{9.} Conferencia dictada en el auditorio de la CVC en el Programa Viernes Ambientales. Cincuenta años. Santiago de Cali, abril 30 de 2004.



^{8.} Conferencia dictada en el auditorio de la CVC en el Programa Viernes Ambientales. Cincuenta años. Santiago de Cali, abril 30 de 2004.