

EXPLORACIONES

14 { **Élites, caña y
configuración
estatal**

Valle del Cauca y Colombia
durante el siglo XX

JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ DUSSO

EXPLORACIONES

14 { **Élites, caña y
configuración
estatal**

Valle del Cauca y Colombia
durante el siglo XX

JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ DUSSO

 Editorial
Universidad
Icesi

 UNIVERSIDAD
ICESI

Élites, caña y configuración estatal. Valle del Cauca y Colombia durante el siglo XX

© JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ DUSSO

Cali / Universidad Icesi, 2021

368 pp, 22 x 14 cm

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-958-5184-27-5 (PDF)

DOI: 10.18046/EUI/expl.14.2021

Palabras claves: Elite política / Elite económica / Valle del Cauca / Colombia / Historia – Siglo XX

Sistema de Clasificación Dewey: 320.9

© **Universidad Icesi**

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Primera edición / Octubre de 2021

Colección *Exploraciones*

Rector

Francisco Piedrahita Plata

Secretaría 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

Corrección de estilo

Nicolás Ulloa Caicedo

Diseño y Diagramación

Natalia Ayala Pacini | nataliaayalapb@gmail.com

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>

Publicado en Colombia – *Published 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 autor. El contenido publicado es responsabilidad exclusiva del autor, no reflejan 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, a la autora y la fuente institucional.

A los Fernández Buchely

Agradecimientos

Quiero dar las gracias a los colegas del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi, a los demás colegas de Sintradocor y a las directivas de la misma universidad involucradas en este proceso. Sus diferentes formas de apoyo fueron fundamentales para emprender este proyecto y sacarlo adelante.

También les doy un agradecimiento especial a los profesores más cercanos del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella por ofrecerme, con pasión y rigor, las enriquecedoras discusiones sobre economía política que venía buscando. Y a Philip Kitzberger, Germán Lodola y Carlos Freytes en especial, por sus comentarios y recomendaciones particulares a este trabajo, derivados de la lectura de una versión anterior del mismo.

Helena Alviar, profesora de la Universidad de los Andes durante la escritura de este documento y actualmente en Science Po, me ofreció con aprecio y generosidad comentarios y recomendaciones muy concretas sobre la experiencia nacional y los debates normativos en los que venía insertándome. Todo esto tras la lectura de una versión anterior de este documento. Por ello siento una especial gratitud. Gratitud que siento también por la lectura y amables comentarios de Javier Revelo Rebolledo, en el marco de un ejercicio de discusión sobre estado y regiones en Colombia, que tuvimos con estudiantes de la Universidad Icesi.

Quiero agradecerles además a todas las personas que gentilmente me ayudaron con sus contactos para la consecución de entrevistas. Y a todas aquellas personas que generosamente me concedieron su tiempo y confianza en mí, ya fuera para entrevistarlos, revisar información conjuntamente, discutir asuntos de manera confidencial o explorar los archivos personales o institucionales bajo su cuidado. Fueron muchas, de muchos ámbitos.

Tanto en Cali como en Bogotá. A todas ellas las llevo muy presentes y les agradezco enormemente su ayuda.

Les doy gracias también a Juan Diego Mejía y Daniela Navarro por las distintas maneras en que ayudaron a dar forma a la investigación detrás de este libro. Y un agradecimiento enorme a Lina Castaño, por ese mismo aporte y por su invaluable labor de apoyo durante los últimos varios meses del proyecto.

Para Lina Buchely tengo un agradecimiento muy especial. Por sus varias lecturas de versiones iniciales que acompañó con valiosas observaciones teóricas, así como con recomendaciones múltiples sobre producción académica pertinente. Y, por supuesto, por su afectuosa compañía y sus ánimos constantes.

Agradezco, por último, a colegas como Sonia Jaimes, Jaime Londoño, José Darío Sáenz y Enrique Rodríguez por sus conversaciones y aportes a la comprensión de la experiencia regional en estudio. A Jean Paul Margot por el empuje de la última etapa. A los Martín por su calidez durante mis estancias en Bogotá, y a Olga por sus lecturas y valiosas recomendaciones. A Adolfo A. Abadía por toda su labor y paciencia al frente de la editorial. Y, por supuesto, a mis viejos y la primada por todo lo que les corresponde.

Índice

- { 09 } **Prefacio**
- { 11 } **Introducción**
- { 31 } **Capítulo 1**
El debate teórico
- { 77 } **Capítulo 2**
La configuración estatal en Colombia (1870-2010)
- { 155 } **Capítulo 3**
Transformaciones productivas, políticas y demográficas en el Valle del Cauca durante el siglo XX
- { 213 } **Capítulo 4**
Élites vallecaucanas y el poder infraestructural:
el caso de la CVC
- { 307 } **Conclusiones**
- { 317 } **Anexos**
- { 337 } **Referencias bibliográficas**
- { 361 } **Sobre el autor**
- { 363 } **Índice temático**

Prefacio

Este trabajo es el resultado de una investigación doctoral llevada adelante entre 2016 y 2019, para optar al título de Doctor en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella. La tesis, bajo el nombre de *Élites regionales y configuración estatal en Colombia: el caso del Valle del Cauca (1945-2010)*, fue construida desde la formulación de una pregunta aparentemente menor: ¿qué explica la retracción de las élites tradicionales del Valle del Cauca de los principales espacios de poder de la región? El fenómeno, presenciado a lo largo de la década de 1990, ha sido comúnmente explicado por la crisis económica del período y la irrupción del narcotráfico en las dinámicas tanto económicas como políticas de Cali y el resto del departamento. Pero nunca fue explicado de manera juiciosa a partir de investigaciones formales sobre la región.

En este ejercicio se formula una hipótesis que pretende ir mucho más allá de la comprobación o refutación de tales explicaciones. El trabajo propone que la retracción de las élites agroindustriales vallecaucanas de los principales espacios de poder de la región se debe a una expansión gradual del poder infraestructural del estado central, que ha de ser identificada a lo largo de buena parte del siglo XX. Para ello lleva adelante una reconstrucción de los procesos de transformación estatal en el país desde la consideración del estado como fenómeno relacional. Y, al hacerlo, se constituye en un llamado más a los debates nacionales sobre élites y configuración del estado colombiano al destacar cómo, contrario a la visión dicotómica del estado y el mercado –o del estado y la sociedad–, que informa debates normativamente poderosos pero analíticamente limitados, existen –y es necesario reconocer– complejas formas en que se construye y manifiesta un estado nacional a lo largo de sus distintos territorios. Lo

hace a partir de la demostración de disputas entre una multiplicidad de élites nacionales y regionales, que nacen de iniciativas de creación institucional que no necesariamente provienen del centro político del país, ni son entonces necesariamente contestadas desde el poder económico regional. Y al demostrar cómo estas disputas van dando lugar a sutiles transformaciones institucionales que reconfiguran las balanzas de poder entre unos y otros, dando forma al entramado estatal que hoy conocemos.

Con sus hallazgos este libro espera estimular discusiones sobre desarrollo y configuración estatal en el país, recordando que los procesos de configuración de un estado nacional deben pensarse de manera diferencial, relacional y disputada, y que deben también comprenderse desde sus regiones más privilegiadas.

Pero con estos hallazgos se espera también estimular debates más locales sobre el futuro del Valle del Cauca. Sobre las nuevas formas de organización y manifestación política de los viejos sectores regionales beneficiados, sobre las necesidades de reconfiguración productiva del departamento para el largo plazo (una producción más limpia, intensa en mano de obra y comprometida con el desarrollo y promoción de nuevas tecnologías), y sobre los tipos de liderazgo requeridos para ello. Pero también, por supuesto, sobre el papel de las nuevas fuerzas políticas en el proceso, y los niveles de autonomía que deberán procurar para ello.

La aproximación del libro, y no solo sus hallazgos más generales, busca ofrecer nuevos sentidos de posibilidad sobre esto. Al reconocer en los cambios institucionales graduales tanto el asentamiento de privilegios indiscutibles, como la posibilidad de contingencias. Y al reclamar, desde el reconocimiento de actores con intereses complejos, la necesidad de abordar los fenómenos sociales despojándonos de miradas ingenuas: porque tan importantes son para la comprensión de la política el develamiento de conflictos, como el de la posibilidad de convergencias.

Introducción

[...] El estado moderno puede en efecto representar una forma particularmente concentrada de poder, pero el ejercicio de ese poder es en últimas un fenómeno relacional, y el verdadero efecto de las formas de poder estatal solo puede ser explorado de manera satisfactoria en sus múltiples puntos de contacto con la sociedad. Como lo han argumentado las perspectivas del estado incrustado en la sociedad, debemos desagregar el estado, reconociendo no solo las múltiples arenas de interacción estado-sociedad, sino además que ni la autoridad estatal ni su capacidad son monolíticas o uniformes, sino diferenciadas y disputadas.

— P. Heller (1998, p. 18).

¿Dominan aún las élites tradicionales del Valle del Cauca las dinámicas políticas de la región? Hacia el cierre del milenio el departamento colombiano del Valle del Cauca vivió una retracción de las élites agroindustriales que dominaron las dinámicas de transformación regional de buena parte del siglo XX. En las discusiones sobre la experiencia suelen presentarse argumentos que explican su retracción por la crisis económica que vivió el departamento durante la década de 1990, así como por la incursión del narcotráfico en las múltiples dinámicas de la vida económica y política vallecaucana de dichos años. Estos argumentos, sin embargo, no han llegado a ser respaldados con estudios sobre el fenómeno.

Este trabajo argumenta que el papel de estos actores dentro de la política regional y nacional, en efecto, ha cambiado. Pero que, si bien la crisis económica y la irrupción del narcotráfico en las distintas esferas del poder regional durante la década de 1990 tuvieron un impacto sobre el fenómeno, la explicación se encuentra en la expan-

sión gradual del poder infraestructural del estado nacional durante la segunda mitad del siglo XX. Una expansión que fue alejando a las élites agroindustriales del Valle de Cauca de las instancias de poder desde las cuales ejercieron el control sobre las transformaciones más visibles de la sociedad vallecaucana de la segunda mitad de siglo. Una expansión que entra en diálogo con la investigación académica colombiana sobre los procesos de configuración del estado nacional.

El debate sobre configuración estatal en Colombia ha aceptado, de un tiempo para acá, la tesis de la presencia diferenciada del estado a lo largo del territorio nacional. Entretanto, el debate sobre desigualdad y desarrollo en Colombia ha mantenido voces divergentes sobre los caminos a recorrer para la construcción de una sociedad más justa, dados esos marcos institucionales diferenciados: por un lado, se ha defendido la necesidad de fortalecer productiva e institucionalmente las periferias más olvidadas desde el centro del país¹; por el otro, en cambio, se ha defendido la idea de centrar esfuerzos en la consolidación de los centros urbanos con mayor desarrollo económico e institucional del país².

Un impedimento para resolver esta disputa yace en la escasez de estudios sobre estado, territorialidad y la economía política del desarrollo en Colombia que vayan más allá de la exploración de los territorios con los más altos niveles de violencia y los más precarios niveles de presencia estatal. Otro, además, yace en la insistencia de entender el estado nacional desde una noción mínima; una que apela exclusivamente a la provisión de bienes públicos puros considerados fundamentales (seguridad, justicia, en el mejor de los casos salud y educación) a lo largo del territorio nacional.

El presente estudio ayuda a suplir estos vacíos. Por un lado, al abordar el estudio de una de las regiones más desarrolladas económicamente y de mayor presencia de entidades de carácter público tanto regional como nacional. Por otro lado, al dar cuenta del estado como un entramado más complejo que el de la definición mínima

1. Vale la pena mencionar que esta fue una apuesta, por ejemplo, constitutiva de los acuerdos de La Habana.

2. Al respecto, ver la columna de James A. Robinson titulada ¿Cómo modernizar a Colombia? Publicada en El Espectador en 2014.

recurrentemente exaltada; uno que resulta de las particularidades del mundo social de las regiones en las que se construye.

Los estudios sociales sobre el estado en Colombia, que sientan su preocupación en los inacabados procesos de configuración institucional en el país, suelen poner por sobre otras consideraciones del mundo social de las regiones el papel de las élites territoriales. Para ellos las élites regionales han sido un actor fundamental dentro de sus construcciones teóricas. Por lo general, el argumento central en esta línea de trabajos, apelando a Tilly (1992) y Centeno (2002) como sus principales referentes, ha sido el de la presencia de un estado diferenciado explicado por la ausencia de conflictos bélicos cohesionadores y de consecuentes arreglos trágicos entre las élites en las periferias y los dirigentes nacionales en Bogotá.

Pero las exploraciones empíricas en muchos de estos casos no han sido lo suficientemente robustas, si se trata de reconocer las particularidades de los mundos sociales regionales y, desde allí, de pensar la configuración estatal desde una perspectiva relacional. Algunos pocos trabajos se han centrado en la consideración relacional al explorar apoyos generales a la política tributaria del país (como herramienta para fortalecer el monopolio de la violencia) en períodos de expansión de la confrontación armada. Mientras que muchos otros han centrado sus estudios en las dinámicas políticas intra-regionales, pero desatendiendo las dinámicas relacionales entre las élites regionales del momento y las del poder central.

Algunos trabajos más recientes, por lo general provenientes de la antropología, han empezado a destacar la idea de presencias diferenciadas del estado no sólo en términos de su mayor o menor manifestación a lo largo del territorio, sino de las formas singulares en que se manifiesta en distintos espacios del ámbito nacional. Lo han hecho los trabajos derivados de la apuesta del Odecofi-Cinep³ manifiesta en el libro de González (2014), o trabajos como el de Martínez Basallo (2017) o Buchely (2018). En algunos casos, como en el de estas últimas, para reclamar por una presencia estatal precaria e inacep-

3. Observatorio colombiano para el desarrollo integral, la convivencia ciudadana y el fortalecimiento institucional (Odecofi) del Centro de investigación y educación popular (Cinep).

table. En otros, como en el más reciente de Valencia y Nieto (2019), resignando aspiraciones previas para empezar a proponer, desde las limitaciones, nuevas formas de articulación social. En casi todos estos trabajos, destacando la dimensión relacional del centro con lo regional. Pero en muchos de ellos dejando de lado la preocupación por las élites que recurrentemente mencionan los debates de base sobre las debilidades propias del aparato estatal. Aun si proponiendo algunas veces, eso debe decirse, pistas útiles para perseguir a algunas de esas prominentes élites regionales que preocupan en estos debates sobre el estado y el territorio nacional.

En suma, lo que se pretende destacar hasta ahora es que existen aún vacíos en los estudios sobre la configuración estatal en Colombia que reclaman la consideración del estado nacional como un entramado institucional más complejo que aquel de su definición mínima. Vacíos que exigen el reconocimiento de múltiples presencias estatales diferenciadas territorial e institucionalmente. Vacíos que reclaman la reconstrucción situada de disputas y pactos entre las élites regionales más prominentes del país y los actores políticos de la capital en la pugna por la consolidación de poder.

El presente trabajo se apoya en esta comprensión más amplia del estado, construida a partir de una perspectiva relacional que pone en juego la economía política de distintos actores del mundo político y del capital (regional y nacional), para explorar la experiencia entre las élites dominantes del Valle del Cauca y el centro durante el período de 1945 a 2010. El caso de estudio es la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC). Esta entidad fue constituida por las élites vallecaucanas de las décadas de 1930 a 1960 con el ánimo de impulsar un proceso de modernización regional para acompañar las dinámicas de expansión de la agroindustria, que por entonces se consolidaba en el departamento suroccidental. La entidad, que acaparó el grueso de los presupuestos para la inversión pública regional durante décadas e impulsó enormes proyectos de infraestructura regional, dominó el panorama político vallecaucano durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX, transformándose gradualmente a través del juego político entre varios actores del centro del país y la región del suroccidente. En el camino, esta organización nacida para impulsar el desa-

{ Mapa N° 1 } Mapa político de Colombia



Fuente: (IGAC, 1999)

rollo del valle del río Cauca y cercanías terminó constituyéndose en la semilla –y una de las organizaciones más importantes– del Sistema Nacional Ambiental (SINA) que empezaría a funcionar a partir de 1994.

Este estudio de caso sirve para develar las aspiraciones de las principales élites vallecaucanas de los últimos setenta años, hasta ahora debatidas entre académicos de la región. Sin embargo, si se recuerda la concepción mínima de lo que constituye una élite (minoría selecta,

rectora), la insistencia del debate académico nacional sobre el innegable lugar de las élites en la desigual presencia del estado a lo largo del territorio nacional y la importancia de las interacciones entre estado y sociedad para explicar arreglos, cambios y capacidades institucionales múltiples, este trabajo es, fundamentalmente, un aporte a los estudios sobre la configuración estatal en Colombia.

Hasta la fecha, los pocos estudios sobre configuración estatal en el Valle del Cauca han centrado sus esfuerzos en rastrear el surgimiento de nuevos entramados administrativos a partir del nacimiento del departamento del Valle del Cauca en 1910⁴. Estos trabajos, que suelen llegar hasta las décadas de 1940 o 1950, se construyen desde una preocupación por entender la consolidación de “procesos de dominación regional” desde la expansión de una estructura estatal moderna, que por entonces no superaba las formas más básicas de administración departamental y municipal. Y suelen hacerlo poniendo escasamente en juego la economía política de dicha transformación institucional⁵.

Por otra parte, los estudios sobre política y dominación que abarcan las décadas de 1960 a 1990 para el Valle del Cauca empiezan a prestar mayor atención a las particularidades de las élites departamentales (sus orígenes e intereses económicos cruzados) con el ánimo de explicar, con un mayor grado de precisión analítica, su rol como agentes de transformación regional. Pero, también en estos casos, centrandos más su atención sobre las dinámicas departamentales que sobre la economía política del momento desde una perspectiva relacional centro-región.

Estos últimos estudios, cabe añadir, han arrojado resultados con conclusiones disímiles respecto a tres factores principales. En primer lugar, sobre quiénes constituyen la élite vallecaucana del período: en este punto entremezclan la noción de élite y la de clase económica

4. Ver Mapa 1.

5. En algunos pocos trabajos que buscan explicar el nacimiento formal del departamento hay un mayor reconocimiento de la economía política entre actores vallecaucanos, caucanos y del ámbito nacional. En aquellos que centran su atención en la consolidación político-administrativa del departamento ya nacido, en cambio, predomina una preocupación por la expansión burocrática que pierde de vista en su explicación las disputas políticas del proceso. Sobre esto ver Londoño (2011).

dominante, por ejemplo. En segundo lugar, sobre los fines de dichas élites: al respecto, enaltecen la visión de ciertos liderazgos departamentales o reducen sus decisiones a intereses mezquinos. Finalmente, sobre el nivel de cohesión de las élites: argumentando en ocasiones que fue siempre alto, pero a veces sugiriendo todo lo contrario. Resultados disímiles que, se argumenta aquí, se explican precisamente por una manera de abordar las élites que, si bien ha arrojado información y hallazgos valiosos, no llega a poner en juego las disputas entre estas, ni entre ellas con el centro del poder en Bogotá, por el dominio de la institucionalidad que los afecta.

La entidad regional objeto de estudio, por representar no solo la apuesta más poderosa de transformación regional de las décadas de 1950 a 1980, sino por constituir el origen de un singular entramado institucional del ámbito nacional surgido a finales del milenio, ayudará a dar cuenta de quiénes fueron algunos de los más importantes actores de esa élite regional del momento, de su visión e intereses, pero también de su poder relativo a lo largo del tiempo frente al estado nacional. Al hacerlo, y como fuese ya mencionado, el caso se inserta en los debates teóricos sobre configuración estatal en Colombia destacando transformaciones en la configuración del aparato estatal nacional y la consecuente transformación de su poder infraestructural. En lo referente al Valle del Cauca, el período de estudio, al llegar hasta 2010, aporta no solo una nueva lectura sobre las élites del Valle del Cauca⁶, sino un nuevo momento hasta ahora no abordado que demanda ser integrado a la discusión.

Si se sigue el argumento según el cual la relación entre las élites regionales y del centro es la de una disputa por la consolidación del poder político (Mann, 2012a), la CVC es un caso fundamental para dar cuenta de la existencia, constitución y objetivos de las élites regionales del Valle del Cauca de la segunda parte del siglo XX. En adición a lo anterior, si reconocemos que el poder de un estado moderno tiene que ver con la expansión y naturalización de múltiples relaciones estado-sociedad, y no en cambio con la manera en que las élites estatales

6. Como se verá a lo largo del documento, los hallazgos no representan resultados radicalmente diferentes, pero sí aportan aclaraciones necesarias en varios aspectos frente a los estudios hasta ahora existentes.

ejercen su poder sobre la sociedad (Mann, 2012a), lo que deberíamos encontrar a lo largo de los procesos de configuración más reciente del estado colombiano es, contrario a las afirmaciones de buena parte de la producción académica nacional, una reducción del poder de las élites regionales tradicionales frente al de otros sectores del mundo social⁷ y, para el caso más específico del Valle del Cauca, una retracción de las élites vallunas de los espacios de gestión de la entidad para el desarrollo inicialmente constituida por ellas.

Como lo señala Mann:

El poder infraestructural es la capacidad institucional de un estado central, despótico o no, de penetrar sus territorios y logísticamente implementar decisiones. Esto es poder colectivo, “poder a través” de la sociedad, coordinando la vida social a través de infraestructuras estatales. [...] Porque cada vez más la vida social es coordinada a través de instituciones estatales, éstas estructurarán más la vida, aumentando lo que puede llamarse la “centralización territorial” o la “naturalización” de la vida social. En términos infraestructurales, los estados más poderosos encapsulan una mayor cantidad de relaciones sociales dentro de sus fronteras “nacionales” y a lo largo de sus radios de control entre el centro y los territorios. Estos estados aumentan los poderes colectivos nacionales y geográficos a expensas de los locales-regionales y transnacionales, dejando abierta la pregunta sobre quién los controla Mann (2012a, p. 59).

Si las expectativas de Mann se cumplen, lo que encontrará este estudio de caso es el debilitamiento gradual del poder colectivo detentado por las élites vallecaucanas de la segunda parte del siglo XX con

7. No por esto queriendo indicar que las asimetrías de poder, y en particular el lugar privilegiado de las élites agroindustriales en las dinámicas económicas de la región, necesariamente desaparezcan. La aproximación teórica de este ejercicio reafirma la interpretación de las instituciones como arreglos sociales con efectos distributivos que perduran en el tiempo. Un asunto que se hará evidente a lo largo del estudio de caso. Como lo señala Mann, consolidado un alto nivel de poder infraestructural, de lo que se tratará es de entender las dinámicas democráticas (o autoritarias, pero no es el caso colombiano) por el control de distintos espacios decisorios. Se tratará entonces, del presente milenio en adelante, de empezar a entender las nuevas estrategias de los actores en estudio para preservar sus privilegios alcanzados durante el período cubierto aquí.

relación a la expansión de un poder colectivo lentamente constituido desde un entramado institucional con una creciente capacidad de coerción. Un debilitamiento que, se plantea como hipótesis aquí, es lo que explica la reducción de su participación en la entidad regional a espacios de control para salvaguardar intereses menos ambiciosos respecto de su rol frente a lo público y, en cambio, más específicos asociados a su actividad productiva particular.

El fenómeno que explicar y la hipótesis que guía el ejercicio

Una variable útil para develar quiénes son las élites regionales, cómo cambian y cómo se consolida el poder infraestructural del estado nacional, es el nivel de discrecionalidad que los actores regionales más visibles tengan frente al centro para encaminar el rumbo de las principales entidades de carácter público que afecten las dinámicas del ámbito de su interés. Dicho esto, el presente trabajo tiene como propósito analizar *el nivel de discrecionalidad frente al centro con que contaron los actores vallecaucanos detrás de la CVC, para encaminar el rumbo de esta.*

La hipótesis general que conduce este ejercicio es la siguiente: las élites vallecaucanas detrás de la CVC pasaron por tres momentos diferentes de ascendencia sobre las dinámicas políticas de transformación departamental durante el período 1940-2010. Un momento cumbre que va llegando a su fin con el cierre de la década de 1960, un momento de debilitamiento frente al estado nacional que se cierra entre finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990, y un momento de presencia marginal que cubre el último período de análisis.

En concreto, lo que se argumenta en este libro sobre el primer momento es que la precariedad del estado central, la crisis política nacional y el poder estructural de una clase económica regional en consolidación permitieron el nacimiento de una entidad autónoma para el desarrollo regional, promovida por una élite vallecaucana con la aspiración de jalonar un particular proceso de modernización regional.

Sobre el segundo momento el argumento que se sostiene es que el aumento del poder infraestructural del estado nacional, explicado por la consolidación de nuevas fuerzas económicas regionales a lo largo de un mercado nacional más heterogéneo, por la construcción de un aparato burocrático central más especializado y con mayor capital político que el de décadas anteriores, así como por la llegada de nuevas visiones sobre el desarrollo capitalista y la consecuente constitución de autoridades ambientales del orden nacional, redujeron la discrecionalidad de una nueva generación de la élite vallecaucana detrás de la CVC, que paulatinamente empezó a articular las actividades de la entidad en torno a la necesidad de garantizar la preservación de los intereses particulares de la clase económica que representaban.

Finalmente, el argumento que se presenta para el tercer momento de estudio es el siguiente: la reafirmación del poder infraestructural del estado nacional, explicada por la expansión continua del entramado burocrático, por los cambios graduales de una multiplicidad de marcos normativos que procuraron un mayor nivel de coerción desde el Ejecutivo nacional durante las décadas de 1960 a 1980, así como por las transformaciones institucionales derivadas de la movilización social que resultó en la descentralización de 1986 y en la nueva Carta Nacional de 1991, condujeron a la retracción de los espacios de decisión de la CVC de los representantes de la clase económica vallecaucana dominante durante los años venideros.

Para poner a prueba dichas hipótesis, evitando la posibilidad de sesgos, la investigación detrás de este libro se planteó la necesidad de explorar, en paralelo, tres explicaciones alternativas. Tres explicaciones hasta ahora no testeadas, que suelen encontrarse en las discusiones sobre el lugar de las élites agroindustriales vallecaucanas durante el período de interés. Tres explicaciones alternativas que, por lo tanto, necesitaban ser verificadas.

Como se verá a lo largo del libro, estas tres explicaciones alternativas fueron desvirtuadas, mientras que la hipótesis central de la investigación, con sus tres momentos históricos respectivos, fue confirmada.

A continuación se presentan las tres explicaciones alternativas, con el ánimo de poner en evidencia los distintos argumentos contrastados a lo largo del ejercicio de investigación que nutre este libro:

La primera hipótesis alternativa (HA1): Las élites vallecaucanas detrás de la CVC pasaron por dos momentos diferentes de ascendencia sobre las dinámicas políticas de transformación departamental durante el período 1940-2010; siendo el primero un momento de poder indiscutido en el que *promovieron los intereses particulares de una clase económica dominante*, que va llegando a su fin entre finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990, en medio de la crisis económica nacional y regional y el auge del narcotráfico irrumpiendo en las esferas del mundo político local y departamental (consideraciones subsidiarias para explicar el tercer momento que halla la investigación detrás del libro).

La segunda hipótesis alternativa (HA2): Las élites vallecaucanas detrás de la CVC pasaron por dos momentos diferentes de ascendencia sobre las dinámicas políticas de transformación departamental durante el período 1940-2010; siendo el primer momento uno de poder indiscutido en el que *promovieron una apuesta de modernización incompleta para el departamento*, que va llegando a su fin entre finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990, en medio de la crisis económica nacional y regional y el auge del narcotráfico irrumpiendo en las esferas del mundo político local y departamental (consideraciones subsidiarias para explicar el tercer momento que halla la investigación detrás del libro).

La tercera hipótesis alternativa (HA3): Las élites vallecaucanas detrás de la CVC pasaron por dos momentos diferentes de ascendencia sobre las dinámicas políticas de transformación departamental durante el período 1940-2010; siendo el primero un momento de poder indiscutido en el que *promovieron los intereses particulares de una clase económica dominante*, que va llegando a su fin entre finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990, tras consolidar proyectos infraestructurales y regulatorios suficientes para el impulso y la protección de sus apuestas capitalistas.

La aproximación metodológica del estudio detrás de esta publicación

Cambio y estabilidad institucional han sido los elementos centrales del debate entre las perspectivas del institucionalismo sociológico, del institucionalismo histórico, del camino de la dependencia y de la acción racional. La perspectiva de las variedades de capitalismo, preocupada por reafirmar la existencia de tipos diferentes de capitalismo (en contraposición a las visiones neoliberal y marxista de la economía política), resalta en un cierto marco institucional –para cada unidad de análisis– el elemento central para entender tanto las variedades de capitalismo como la improbabilidad de convergencia absoluta entre estos. Y, haciéndolo, entra también al debate sobre cambio y estabilidad institucional.

Buena parte de la producción en política comparada latinoamericana se ha centrado en fenómenos políticos de alto impacto para un significativo número de países de la región. En primer lugar, por su relevancia normativa, empírica, metodológica. En segundo lugar, seguramente, por lo extremo –o al menos efervescente– de las experiencias. Populismos, transiciones, profundas crisis económicas, procesos de liberalización de mercados de gran intensidad, neopopulismos, giros a la izquierda, son llamados a desarrollar interesantes proyectos de investigación.

El caso colombiano asoma en algunos de estos trabajos. Sin embargo, suele ser un caso menos frecuente, y por lo general secundario en buena parte de los textos en los que aparece. Esto se debe a que, entre otros motivos, experiencias como las citadas más arriba no siempre han estado presentes en la historia colombiana o lo han estado con una intensidad mucho menor.

Mahoney y Thelen (2009) señalan cómo la selección de coyunturas críticas y cambios institucionales significativos, resultantes de condicionamientos exógenos, ha sido predominante en el estudio de las instituciones políticas. Lo mencionado dos párrafos atrás para Latinoamérica es buena señal de ello. Pero paso seguido indican cómo un reto presente para esta línea de estudios es el de explicar cambios graduales en las instituciones mismas, yendo más allá de la concep-

tualización de consideraciones exógenas sobre el cambio –que puedan haber alcanzado autores como Pierson o ellos mismos⁸– para lograr una mayor teorización que identifique también, entre los diversos mecanismos causales, fuentes endógenas del cambio institucional.

La propuesta se hace particularmente atractiva para el interesado en el estudio de la –tal vez menos efervescente– economía política colombiana. Sin duda también para el interesado en el estudio de los países de economías avanzadas (dos ejemplos del valor de estas consideraciones son los trabajos de la misma Thelen (2004; 2014)). Pero es teóricamente importante para el estudio de todos los casos de Latinoamérica abordados con mayor frecuencia: en lo que a las variedades de capitalismo respecta, por ejemplo, el trabajo de Schneider (2013) permite entender cómo, no obstante las significativas transformaciones en países como Argentina durante el período de liberalización de mercados⁹, o de aquellas resultantes de los más cercanos giros a la izquierda¹⁰, la existencia de instituciones centrales para determinar las particularidades del funcionamiento capitalista, en buena medida legado de la ISI y del proceso de incorporación de la clase trabajadora del siglo pasado, ha persistido. Sus cambios, así como recorre Thelen (2014) los de otras latitudes, más sutiles probablemente, deberían permitirse un abordaje desde la invitación que ella y Mahoney ofrecen. Porque si bien es pertinente la atención a otros tipos de cambio institucional en la región, como el *reemplazo serial* que Levitsky y Murillo (2013) proponen, la posibilidad de atender una combinación de varias formas de cambio, desde el estudio de distintos tipos de instituciones, podría servir para robustecer las teorías sobre cambio institucional y, a su vez, para perfeccionar la visión que la literatura de la política comparada teje sobre la región.

8. Algunos ejemplos de ello son los estudios de Pierson (2004), Mahoney y Rueschmeyer (2003), Thelen y Streeck (2005).

9. De los que dan cuenta trabajos como Murillo (2001); Murillo y Schrank (2005); Etchemendy (2001) o Etchemendy (2011), para mencionar algunos.

10. Sobre el tema rinden cuenta los trabajos del estilo de Collier y Etchemendy (2007); o Levitsky y Roberts (2011).

La investigación detrás de este libro se construyó desde la concepción de las instituciones como arreglos sociales con efectos distributivos (Mahoney y Thelen, 2009; Mahoney, 2010; entre otros). Y, continuando con la idea de la configuración de los estados modernos como procesos graduales de expansión de su poder infraestructural (Mann, 2012a), el trabajo llevó adelante una exploración de los pequeños cambios que fueron delimitando la autonomía de las directivas de la CVC –y así reduciendo la discrecionalidad de las élites vallecaucanas detrás de la misma– a lo largo de poco más de cinco décadas.

Dadas las limitaciones metodológicas del enfoque de Mann (que sigue un principio de multicausalidad que, deambulando entre lo nomotético y lo ideográfico (Mann, 2012b), funciona muy bien para la reconstrucción de macro-procesos históricos pero no tanto para la sistematización de experiencias particulares en períodos más cortos), el ejercicio que alimenta este libro fue llevado adelante desde las consideraciones analíticas de cambio institucional gradual propuestas por Mahoney y Thelen (2009).

Entre estas consideraciones de cambio gradual cabe destacar el llamado que hacen los autores –y que atendió esta investigación– sobre la necesidad de explorar no solo cambios institucionales formales, sino las formas de cumplimiento de los marcos regulatorios existentes por parte de los distintos actores, como formas de conducir el cambio institucional gradual. Pero no solo desde la consideración del nivel o extensión de cumplimiento de las normas por parte de los actores en estudio, sino también desde el reconocimiento de márgenes para la interpretación y aplicación de las normas que habiliten la aparición de usos alternativos a los originalmente pretendidos por sus promotores (Mahoney y Thelen, 2009).

Hasta ahora la escasa producción académica sobre élites en el Valle del Cauca se ha referido, en buena parte de sus trabajos, a la presencia de proyectos hegemónicos –de dominación– regional. Una lectura de estos trabajos, más allá de reclamar una explicación más precisa de lo que tales proyectos constituyen, reclama la explicación de plausibles variaciones a lo largo de décadas que puedan haberse derivado de la reconfiguración de matrices productivas, de cambios demográficos significativos, del fortalecimiento de aparatos administrativos esta-

tales de la capital, de nuevos arreglos institucionales con efectos sobre las dinámicas de representación democrática. Variaciones que, desde la aproximación atrás mencionada, este trabajo se permite explorar.

La confirmación de sucesivos cambios formales en los marcos normativos que regulan la CVC, así como de diferentes formas de interpretación y cumplimiento desde la entidad, sirven en el trabajo para poner a prueba el argumento de Mann (2012a) sobre la relación conflictiva entre élites regionales y las élites del centro por la detención del poder político. Una relación que se devela a partir del reconocimiento de secuencias reactivas entre distintos actores nacionales y los regionales en disputa¹¹. Pero, además, y en línea con el argumento de Mann (2012a) según el cual un poder infraestructural consolidado a partir de la expansión del entramado estatal conducirá al debilitamiento de las élites regionales dentro de las esferas de gestión de lo público en el contexto subnacional, lo que llega a encontrarse es un proceso que fue cerrando los márgenes de autonomía para la reinterpretación y aplicación de los marcos institucionales que las élites vallunas aprovecharon durante las primeras décadas del período en estudio.

Esta exploración fue hecha a partir del rastreo de los cambios normativos que regularon la entidad durante el período de estudio, así como del análisis de las discusiones del Consejo Directivo de la CVC consignadas en sus actas¹², y de entrevistas a diversos actores invo-

11. Sobre cambios institucionales y las secuencias de reacción y contra-reacción ver, por ejemplo, Mahoney (2000).

12. Bajo aprobación formal de la Secretaría General de la entidad, se llevó adelante una extensa revisión de actas del Consejo Directivo de la CVC, cubriendo los años de 1954 a 2010. Se seleccionaron tres actas por año en la mayoría de los años, pero además se revisaron todas las actas de reuniones en los momentos de inicio y fin de cada uno de los períodos asumidos para el análisis del caso en la investigación. La revisión persiguió tres propósitos: (i) la reconstrucción histórica de los miembros del Consejo Directivo, (ii) la reconstrucción de los presupuestos anuales aprobados en dicho órgano, y (iii) el rastreo de discusiones entre las directivas en torno a los cambios institucionales más sensibles en lo referente a la autonomía de la entidad, para identificar sus preocupaciones y manifestaciones más visibles en términos de sus intereses particulares, su visión sobre el lugar de la entidad para el Valle y su visión sobre las distintas decisiones provenientes del estado nacional.

lucrados a lo largo de los procesos¹³, ya sea desde la entidad misma, desde sus instancias directivas, o desde distintos ámbitos del estado central. Algunos documentos oficiales de la CVC, así como fuentes secundarias (un libro corporativo sobre la historia de la entidad, un par de tesis doctorales, estudios encomendados por distintas entidades del Valle sobre retos y posibilidades para el desarrollo regional, e investigaciones académicas sobre la región) sirvieron como soporte para dicha exploración también.

Pero la explicación de dichos cambios depende tanto del reconocimiento de actores y motivaciones detrás de los mismos, como de las transformaciones contextuales más importantes para la reconfiguración de las relaciones de poder entre el centro y la región¹⁴. Y es así que solo puede empezar a darse a partir del reconocimiento de lo que la producción académica del institucionalismo histórico denomina *condiciones permisivas* y *condiciones productivas* para el cambio institucional. Fioretos, Falleti y Sheingate (2016) lo presentan de la siguiente manera en su discusión sobre *coyunturas críticas* y *path dependency*:

Las condiciones permisivas son condiciones necesarias que relajan los constreñimientos estructurales o institucionales sobre la agencia o la contingencia, y así proveen los marcos temporales para la coyuntura crítica (Soifer, 2012b, p. 1574). Las condiciones productivas, por otro lado, actúan dentro del contexto de las condiciones permisivas para dar lugar al cambio. Son aspectos de las coyunturas críticas que dan forma a los resultados iniciales y que son reproducidos de manera subsecuente tras la llegada de la coyuntura a su fin (Fioretos, Falleti y Sheingate, 2016, p. 10).

13. Los entrevistados estuvieron presentes en la experiencia estudiada, en su mayoría, entre la segunda parte de la década de 1980 y el 2010. Una menor cantidad entre el 2000 y el 2010. Pocos más, en cargos directivos de primer orden entre distintos momentos entre la década de 1960 hasta la fecha.

14. Este rastreo de los cambios graduales, desde los recursos de información mencionados en este apartado, pretendió detectar los vínculos entre los resultados observados y sus posibles causas, para poner a prueba las hipótesis alternativas evaluadas. Para hacerlo, se insiste en recordar que este ejercicio no consiste únicamente en rastrear secuencias de eventos entre x e y, sino en detectar aquello que conduzca a que x explique y. Sobre el método denominado *process-tracing* ver, por ejemplo, George y Bennett (2005), Falleti y Mahoney (2015) o Falleti (2016).

El estudio de caso, si bien recorre los cambios graduales experimentados por la entidad regional, explica en parte esas variaciones como resultado de coyunturas en el centro del país que dieron lugar a transformaciones significativas del marco institucional vigente en el ámbito de la política nacional. Como se indicará en detalle más adelante, se trata de los casos de la Reforma Administrativa de 1968, de la descentralización política de 1986 y de la nueva Constitución de 1991. Casos que son explicados desde las transformaciones estructurales (socioeconómicas, políticas) que uno de los capítulos ofrece.

Lo que se muestra a continuación es el esquema analítico que representa las condiciones permisivas y productivas del período abarcado, para dar lugar al reconocimiento de los mecanismos de cambio institucional que fueron puestos en juego:

{ **Tabla Nº 1** } Condiciones permisivas y productivas para el cambio institucional de la CVC

	La constitución de la entidad autónoma regional (1930's-1960's)	Los años de mayor impacto regional de la entidad, la secuencia de cambios que define un nuevo camino (1960's-1980's)	Los años de transición y formalización de la nueva entidad ambiental (1980's-2000's)
CONDICIONES PERMISIVAS	Mercado nacional en expansión, aumento poblacional y urbano, presencia estatal precaria	Mercado nacional en expansión, aumento poblacional y urbano, expansión burocrática y legal sobresaliente, consolidación de infraestructuras y nuevas experticias en la región	Crisis política nacional, dificultades económicas, transformación del sistema político nacional, cambios demográficos regionales
CONDICIONES PRODUCTIVAS	Nueva apuesta desarrollista ("Doctrina Truman"), apoyos gubernamentales para la consolidación de infraestructuras para la expansión industrial, expansión de la nueva apuesta productiva agroindustrial regional, proyecto de modernización regional	Ampliación de demandas del mundo político y económico, misiones internacionales para la reforma administrativa, apoyos gubernamentales para la consolidación capitalista, políticas ambientales y redistributivas, reorganización del estado central	Descentralización política y administrativa, nuevas agendas ambientalistas, Asamblea Nacional Constituyente

Fuente: Elaboración propia

El libro

Este libro está conformado por cuatro capítulos y las conclusiones. El primero de los capítulos se ocupa de construir una revisión crítica del debate sobre configuración estatal desde la puesta en escena de los trabajos más representativos de las últimas décadas sobre la materia. En esta revisión estará presente la consideración de las élites como actores determinantes dentro de las dinámicas políticas del ejercicio de gobierno y, en consecuencia, de configuración de nuevos arreglos institucionales de carácter público (de construcción entonces de estado). Esta revisión pasa del debate general a lo que la producción académica colombiana ha hecho del mismo para la comprensión de las experiencias de configuración estatal a lo largo del territorio colombiano. Tras hacerlo, el capítulo expondrá un marco analítico para abordar la experiencia en estudio.

El segundo de los capítulos presenta una reconstrucción del proceso de configuración del estado nacional colombiano del último siglo. Lo hace a partir de la recopilación de información y análisis provenientes de fuentes secundarias pero, dados los enormes vacíos sobre la materia en el país (como se señala en el capítulo primero, la apuesta por trazar la configuración del estado nacional a lo largo del territorio ha explorado más las ausencias que la configuración de un entramado complejo de entidades y burocracias), también lo hace desde un ejercicio propio de recopilación y organización de información proveniente de fuentes oficiales primarias. Este capítulo se propone rendir cuenta, desde las consideraciones teóricas establecidas en el capítulo uno, de dos cuestiones importantes. Primero, que el estado colombiano está constituido, en efecto, por un entramado complejo de diferentes tipos de entidades resultantes de las dinámicas sociales del contexto en el que toma forma (como es ejemplo, de entre múltiples tipos de entidades, la CVC). Y segundo, que la expansión de dicho entramado empieza a alimentar el crecimiento de un poder infraestructural que va reconfigurando las relaciones de poder entre el centro y las distintas élites regionales.

El recorrido ofrecido por ese segundo capítulo constituye el primer paso en el reconocimiento de las condiciones permisivas y produc-

tivas requeridas para explicar los procesos de cambio institucional de la CVC. El capítulo que le sigue, sobre el Valle del Cauca, completa dicho reconocimiento al destacar las transformaciones productivas, demográficas y políticas que van dando lugar a una nueva clase económica dominante, a un tipo de élite singular y a las particulares aspiraciones de las mismas. Este capítulo, como el anterior sobre el proceso general de configuración del estado nacional en Colombia, arranca desde décadas atrás al momento de enunciación, defensa y nacimiento del proyecto de la CVC. Ambos capítulos lo hacen para permitir la explicación de los mecanismos de origen y reproducción que conducen los cambios sucedidos para la CVC. Cambios reconstruidos en el capítulo inmediato.

El libro se cierra con algunas observaciones conceptuales y metodológicas sobre las élites (qué las define, cómo identificarlas, para el caso quiénes fueron), así como con las principales conclusiones del estudio, que se acompañan de algunas anotaciones respecto de su pertinencia para los debates sobre configuración estatal, modernización y desarrollo en Colombia y el Valle del Cauca.

Capítulo 1

El debate teórico

Introducción

Si hay algo singular en la producción académica de las ciencias sociales colombianas, dentro del contexto más amplio de los estudios sociales latinoamericanos, es la predominante preocupación por la manera en que los procesos de configuración estatal en el país permiten explicar la persistencia de violencias de distinta índole a lo largo del territorio nacional. En tales estudios, así como en aquellos (de menor cuantía) sobre la economía política de las políticas públicas, la mención de *las élites* como actores determinantes en la explicación de resultados ha sido frecuente.

Este capítulo presentará una discusión sobre los trabajos más pertinentes del campo social sobre (i) configuración estatal y (ii) la política pública en las democracias actuales, para los que las élites se reconocen como actor fundamental. Tras señalar las conexiones y distancias entre estos dos campos de análisis de la política en espacios nacionales, el capítulo ofrecerá un recorrido crítico sobre los aportes colombianos al respecto, cerrando con una apuesta de análisis para lo que continuará.

Los debates sobre configuración estatal

Los estudios de las últimas décadas sobre la configuración de los estados nacionales en América Latina han tenido como punto de referencia el trabajo *Coerción, capital y los estados europeos, 990-1992* de

Charles Tilly (1992)¹. En su trabajo Tilly ofrece una teoría para explicar el origen de los estados nacionales europeos a partir de un ejercicio comparado: la preocupación de Tilly por entender cómo formas de estado divergentes (como las ciudades-estado, las federaciones y los imperios) convergieron en una forma singular (los estados nacionales), halla en los conflictos bélicos, más que en las fuerzas de transformación económica (fuerzas subsidiarias, afirma el autor), el motor de la transformación a analizar. Para Tilly los estados nacionales son estructuras de gobierno configuradas de manera no premeditada², resultantes de conflictos bélicos en su período y espacio de su estudio. Ante la presencia de amenazas externas (de invasión, de guerra), afirma el autor, la capacidad de coerción que tuvieran las élites bajo amenaza se constituirá en una fuerza fundamental para su sobrevivencia (Tilly, 1992). Dicha capacidad habría sido la que permitió consolidar arreglos que garantizaran la protección de territorios –unificados– de manera exitosa. Protección que demandaría recursos monetarios (y entonces fiscales). Recursos que requerirían de aparatos burocráticos para su consecución y administración.

El poderío y éxito de las experiencias prusiana, rusa o británica sirvieron eventualmente, afirma Tilly (1992), como elemento central en la conformación de estructuras de gobierno similares en otros casos del continente y el globo. Aun cuando no hubiesen contado con las condiciones estructurales internas que llevaron a la gestación de tales estructuras de gobierno dominantes.

Si bien el trabajo de Tilly no es el primer ejercicio de investigación empírica para determinar el origen de este tipo de configuraciones institucionales³, constituye sin duda un estímulo importante para la animación de discusiones de las últimas décadas en las que la convergencia de estudios teóricos sobre el sentido y surgimiento del

1. Se hace referencia aquí a la versión revisada de su trabajo de 1990.

2. Charles Tilly define los estados nacionales como estructuras de gobierno (diferenciadas y autónomas) para la gobernanza de múltiples regiones contiguas (y sus ciudades), que cuentan con ejércitos nacionales, territorio definido y capacidad de coerción.

3. De hecho, el mismo se construye desde la discusión con trabajos como los de Barrington Moore Jr. (1966), Rokkan (1973) o Mumford (1961; 1970).

estado con aquellos empíricos sobre su nacimiento y configuración diferenciada es evidente.

Las discusiones sobre el modelo de Tilly, así como el intento de aplicarlo a experiencias históricas de otros continentes, dio lugar a un puñado de críticas sobre –por ejemplo– el nivel de organización local previa a los procesos de configuración estatal en ciertos países (Ertmann, 1997), la subordinación de los conflictos religiosos en su explicación o la desigual necesidad de capitales nacionales en distintos casos europeos para financiar la propia capacidad bélica (y explicar entonces la configuración del estado). También recibió comentarios sobre el lugar de los derechos liberales en la configuración de estructuras de gobierno semejantes (Tarrow, 2008), la singularidad de las experiencias de configuración estatal en continentes como el americano o africano (Migdal, 1988; Reno, 1997; Ríaz, 2007)⁴, o la dificultad de aplicar el modelo a procesos de configuración estatal ‘tardíos’ una vez consolidado el marco legal internacional de postguerra (Jackson y Rosberg, 1982; Jolly, Emmerij, Weiss, 2008; Ocampo, 2015) y devenidos los procesos de modernización económica de las distintas economías de occidente (Eslava, Pahuja y Buchanan, 2017). En lo concerniente a América Latina, han sido de particular importancia las últimas dos observaciones hechas al trabajo de Tilly.

En 2002 salió a la luz *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, de Miguel Ángel Centeno. En este trabajo Centeno se propuso responder a la necesidad de construir una teoría para explicar la configuración de estados nacionales en el subcontinente. A partir de cuatro guerras del sur latinoamericano (del Chaco, del Río de la Plata, del Pacífico y de La Triple Alianza), así como de intentos de invasión estadounidenses y europeas a México, Centeno sigue la línea belicista para explicar el motivo por el cual la configuración de estados nacionales en América Latina habría arrojado resultados débiles⁵: estos conflictos bélicos internacionales habrían sido, por su

4. A los casos iberoamericanos, el prólogo de Tilly los propone como variante más que excepciones a su regla. Trabajos como Kurtz (2013) lo contradicen.

5. Poniendo como excepciones los casos paraguayo y chileno, señalando la singularidad del nivel de cohesión (más no de modernización burocrática) mexicano.

escasez, momentos y brevedad, insuficientes para estimular organizaciones centralizadas fuertes.

Con este trabajo Centeno explica lo que no hay en América Latina (estados nacionales modernos, dirigidos desde el centro, cohesionados política y administrativamente), y señala cómo vendría a ser la experiencia del auge agroexportador de la segunda parte del siglo XIX, al transformar las hegemonías territoriales existentes, la que llegase a estimular procesos de centralización y modernización estatal más o menos importantes en Chile, México, Brasil o Argentina. Es sobre esto último que desarrolla de manera original su argumento Saylor (2014), en lo que respecta a los casos de Argentina, Chile y –de resultado negativo– Colombia⁶.

Al explicar la ausencia de estados nacionales consolidados para su período, destacar la existencia de lo que define como *equilibrios desastrosos* y resaltar la construcción de los estados nacionales como procesos históricos complejos, el trabajo de Centeno se constituye en un aliciente para profundizar en el estudio de los estados nacionales latinoamericanos desde una perspectiva que pueda conducir a la identificación de categorías de organización territoriales diferentes, como una necesidad teórica que desde antes ya Tilly (1992) y McAdam, Tilly y Tarrow (2001) sugieren.

Los *equilibrios desastrosos* de Centeno, afirma González (2014), podrían explicarse en buena medida por la explosión de soberanías que devino de la disolución del Imperio español. Conflictos internacionales, nacionales y locales habrían marcado los procesos de configuración estatal diferenciada a lo largo de América Latina para ese período. El argumento es razonable, y permite rastrear las bases institucionales a partir de las cuales los procesos de construcción de los estados nacionales latinoamericanos fueron dándose.

Y se hace particularmente pertinente para el estudio de aquellos países que, siguiendo a Saylor (2014), no experimentaron procesos de expansión sustantiva de su aparato estatal durante importantes auges económicos, ante la ausencia de una reconfiguración de balances de poder entre élites nacionales y subregionales necesaria para ello.

6. Sus casos de estudio se completan con Ghana, Nigeria y Mauricio.

O para el estudio de aquellos países que tampoco encontrasen una expansión estatal sustantiva durante los procesos de incorporación de los sectores populares organizados a la política nacional (Collier y Collier, 1991), dada la debilidad de estos últimos para presionar decisiones significativas en este respecto. No en vano Ansaldi y Giordano (2012) se permiten sembrar dudas sobre la posible existencia de estados modernos (tal cual Centeno los habría pensado) para casos como el peruano, boliviano, ecuatoriano o colombiano⁷. Pero si es así entonces, ¿qué hay en Colombia y buena parte del vecindario? Y lo que hay, ¿no es dinámico?

Hasta ahora, y a pesar de algunos estudios nacionales sobre la reconfiguración de acuerdos entre élites nacionales y subnacionales en momentos históricos particulares, en América Latina se carece de un modelo teórico como aquel construido para Europa por Tilly, que permita explicar el recorrido histórico –o experiencias históricas más recientes, constreñidas por otras fuerzas sociales poderosas (Poggi, 1990)– de la configuración de estructuras de gobierno singulares en perspectiva comparada.

Más aún si, reconociendo los procesos tardíos –y aún presentes– de configuración de este tipo de arreglos institucionales, entendemos que los conflictos armados internos, las economías globalizadas, y los intereses y visiones impuestos desde países con economías desarrolladas u organismos multilaterales, son consideraciones causales con un peso sin duda mayor durante el último siglo que aquel de los conflictos bélicos internacionales perseguidos por Centeno como consideraciones explicativas fundamentales.

Y así entonces que lo que entendamos por élites nacionales y subnacionales, así como por sus formas de acción, deberá pensarse de manera temporal, situada, para entender patrones recurrentes y cambios en las dinámicas de los *equilibrios* institucionales a reconstruir.⁸

7. Rodríguez-Franco (2016) plantea un proceso de fortalecimiento estatal para los años de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez en Colombia, posible debido a la aquiescencia de las élites a lo largo del país. Sobre esto se hablará más adelante.

8. Sobre esto, aunado al surgimiento de nuevos poderes territoriales que describe el citado Saylor (2014), sirve como ejemplo el argumento de Halperín Donghi (1972)

Lo que queda aquí es preguntarse si el análisis de los fenómenos políticos y sociales en América Latina exige un modelo propio o si es posible apoyarse en construcciones teóricas que conduzcan a una comprensión más acabada y completa de los procesos de configuración estatal en el subcontinente. De cualquier modo, para lograr dicho cometido resulta pertinente un recorrido crítico por la producción teórica reciente sobre el estado y el gobierno. Si es cierto que los arreglos institucionales propios de un proceso de configuración estatal en América Latina son tardíos, la consideración de las *nuevas élites* y su poder cambiante en el proceso debe pensarse. De igual manera, si es cierto que la presencia de los estados nacionales es desigual a lo largo de sus territorios nacionales, la espacialidad entonces también lo es. La revisión de las siguientes apuestas teóricas pondrá en consideración estos dos elementos para probar alternativas que superen las limitaciones de Tilly y permitan reconstruir el proceso posterior al presentado por Centeno.

Las teorías de clase

Es común encontrar en las revisiones sobre teorías del estado tres vertientes generales: las teorías de clase, las teorías de élite (que Michael Mann propone dividir en teorías del *verdadero elitismo* y de *estatismo institucional*, según las formas de autonomía estatal que expongan⁹) y las teorías pluralistas. Todas ellas son teorías que hablan tanto de las formas de gobierno como de los actores detrás de los arreglos institucionales que configuran un estado nacional.

El principal referente de las teorías de clase sobre el estado es Marx. De singular apogeo durante las décadas de 1960 a 1980, una serie de vertientes marxistas buscaron construir teorizaciones que se sobrepusieran a las lecturas más básicas –e injustas– sobre la obra del autor alemán en este respecto. Aquellas según las cuales el estado es simplemente un instrumento de dominación de una clase sobre

sobre el surgimiento de una élite terrateniente argentina en períodos posteriores al estudiado por Centeno (2002).

9. Mann (2012a), a quien en parte sigue este análisis.

otra, por lo que debe ser destruido; aquellas según las cuales no hay en el marxismo una teoría del estado¹⁰.

Una de esas vertientes, probablemente la más cargada de problemas, la más cercana a las lecturas simplistas, es la vertiente conocida como instrumental. Desde esta perspectiva el estado concentra los intereses de una coalición de clases que procuran la dominación social, evidenciando a través de las múltiples mediaciones de la coalición lo que sería en definitiva una sola clase capitalista de control social desde la política estatal. Dichas mediaciones tendrían la función de organizar los diversos intereses y congregar desde allí una apuesta estable y uniforme de gestión política sobre la sociedad¹¹.

Una crítica importante a esta vertiente pasa por su imposibilidad para explicar experiencias políticas que evidencian la presencia de actores de distinto origen en las coaliciones de poder dominantes de un país. Las experiencias socialdemócratas de postguerra (Esping-Andersen, 1993), o las de populismos laborales en América Latina (Collier y Collier, 1991), pueden ser ejemplos de ello. Y una forma de resolver estas debilidades desde la tradición marxista es lo que se conoce como la teoría del límite (Przeworski, 1985).

Según esta vertiente, incorporar actores sociales de distinta índole a las coaliciones de poder dominantes debe reconocerse no solo como una posibilidad sino como un camino necesario. Pero el lugar de estos actores será, no obstante, limitado dentro de las dinámicas políticas de dicha coalición. Y la explicación es simple: bajo un sistema de producción capitalista los actores profesionales de la cosa pública deberán atender las necesidades propias del capital para garantizar la inversión y el crecimiento capitalista, y así la estabilidad económica y política nacional. Así, independientemente de la filiación política de los gobiernos de turno, las decisiones de estos estarán delimitadas por las estructuras propias del mercado capitalista. Y el estado entonces, si bien no podrá ser enunciado como el instrumento de control de un tipo de clase dominante, estará constreñido por las necesidades e intereses de esa clase particular.

10. Sobre un valioso ejercicio al respecto ver Bobbio (2006).

11. Sobre la vertiente y el lugar de Poulantzas en el debate, ver Jessop (1985).

Siguiendo lo anterior, cabe traer a colación la mención de la perspectiva estructuralista. Una línea de estudios sin duda más rica empírica y teóricamente que la vertiente marxista instrumental. Y por lo tanto más útil para acompañar a la vertiente marxista del límite en el problema que se ha propuesto abordar. Porque los trabajos pertenecientes a esta perspectiva explican la configuración de distintos tipos de arreglos institucionales a partir del reconocimiento de un marco estructural determinado en buena medida –y en esto son tributarios de la tradición marxista– por la configuración socioeconómica nacional.

Un referente en esta línea es el trabajo de Barrington Moore Jr. (1966) sobre la configuración de distintos regímenes políticos, pero importantes trabajos desde la década de 1990 pueden encontrarse para el globo y América Latina desde esta línea de análisis también. Lo son, sobre arenas, regímenes y/o estados, el ya mencionado Collier y Collier (1991), Collier (1999) o el de Yashar (1997).

Estas apuestas estructuralistas, sin embargo, suelen poner el énfasis en los arreglos institucionales resultantes de balances de poder diferenciados entre casos, y menos en el ejercicio de gobierno derivado de dichas configuraciones legales y sociales. En cierto sentido, el resultado de estos trabajos es el de la configuración de marcos distributivos singulares. Son trabajos como los de O'Connor (1973) u Offe y Ronge (1982), más en línea con la preocupación de las teorías del límite, los que se han preocupado por el problema de cómo y para quién se gobierna: en estos ejercicios las contradicciones de clase son desplazadas al escenario institucional, un escenario que padece las tensiones de conflictos y demandas múltiples frente a inevitables contextos de recursos escasos (*crisis fiscal del estado* o *crisis administrativa* son afirmaciones propias de los respectivos trabajos, que se derivan en buena medida de la consideración mencionada). Insertos en ese espacio, la posibilidad de la configuración del estado como proceso también gradual (consideración ausente de los trabajos más clásicos de la perspectiva estructuralista), pero ligado no obstante a la consideración estructural, puede tomar forma.

Y puede tomarla porque, si seguimos estas interpretaciones, el estado puede empezar a comprenderse no solo como espacio, sino

como una serie de recursos, y a la vez como actor. Una suerte de actor que opera y subsiste a través de las encrucijadas planteadas por las dinámicas de su propio mundo social, un mundo social plagado de asimetrías de poder.

Sobre las consideraciones puestas en escena por las vertientes instrumental y del límite marxistas, así como por la complejidad de coaliciones identificables en los principales trabajos de la perspectiva estructuralista, es que construye Bob Jessop, como el referente más destacado de la siguiente vertiente (la vertiente relacional), un ejercicio intelectual para perfeccionar una teoría del estado que, sostenido en detalladas relecturas de los trabajos de Marx, Poulantzas y Gramsci, permita ofrecer reinterpretaciones de sus predecesores para resolver los principales dilemas que las teorías marxistas han tenido que afrontar. Aquel dilema entre la autonomía del estado y la dominación de clase, aquel sobre la agencia frente a la estructura, aquel sobre la representación política de las clases sociales dentro de los marcos formales de la política institucional. Los dos primeros dilemas, en particular, responden a las debilidades de la primera vertiente marxista. El tercer dilema, que le permite expandirse sobre la exploración de un mundo con una multiplicidad de problemas y actores que develan conflictos sociales más amplios, le sirve como incentivo para buscar una respuesta más elaborada que la que autores cercanos a la vertiente del límite hayan podido dar.

Así es que en Jessop (2016) una mayor cantidad de actores y conflictos sociales aparecen para dar cuenta del estado como un entramado de arreglos institucionales más complejo que el de la primera e incluso la segunda vertiente, dando lugar, desde el reconocimiento de la contingencia como posibilidad política, a la construcción de múltiples arreglos más o menos favorables para sobrellevar las dificultades que impone la existencia de un innegable estado capitalista actual. Y en esto, cabe decirse, el aporte de Jessop a las construcciones teóricas marxistas es un llamado pertinente. Hay contingencia y habría, en el estado, política.

Sin embargo, para muchos la respuesta de Jessop a los dilemas dos y tres (la concepción de autonomía del estado, y los vínculos de representación dentro del marco político institucional) no llega a ser

satisfactoria. A continuación una cita y una serie de argumentos que sirven para develar dicha insatisfacción:

Como un ensamble de centros de poder y capacidades que ofrecen desiguales oportunidades a diferentes fuerzas dentro y fuera del estado, el estado no puede ejercer el poder. En otras palabras, no es el estado como tal que ejerce el poder. En cambio, sus poderes (en plural) se ven activados por sets cambiantes de políticos y oficiales estatales ubicados en partes específicas del estado, bajo coyunturas específicas. Aunque estos “insiders” son jugadores clave en el ejercicio de los poderes estatales, ellos siempre actúan en relación con un balance de fuerzas más amplio dentro y más allá de cualquier estado determinado (Jessop, 2016, p. 56).

La afirmación de Jessop concluye un hilo argumentativo que arranca por poner en evidencia la existencia de actores estatales (élites estatales) en últimas constreñidos por los arreglos institucionales resultantes de los equilibrios de fuerzas de la sociedad (Jessop, 2016, p. 54-55). Pero esta última afirmación permite intuir que en su apuesta dichas fuerzas no llegarán a aclararse del todo a partir del revelamiento de liderazgos, intereses singulares o acciones colectivas de fracciones múltiples en contienda dentro del juego político institucional. En esencia, apaga el potencial que en primera instancia le reconocía a la contingencia. Y desdibuja el carácter complejo del estado, en el que distintos actores de representación entran en pugna. La cuestión es que el problema político fundamental para Jessop reside en el concepto de hegemonía gramsciano. Y esto, para la crítica, reduce el valor de la política dentro de los contextos estatales. Si se quiere, constituiría un paso atrás en el reconocimiento de las coaliciones de gobierno y de las contradicciones de los gobernantes, que parecían empezar a develarse a partir de los avances de los párrafos ofrecidos más atrás¹².

12. A modo de ejemplo vale la pena traer a colación, traducida por quien escribe, la siguiente afirmación de Jessop (2016): “No desestimo la influencia de categorías políticas como la de militares y burócratas, ni niego que los estados tengan diversas capacidades estatales y recursos que les den ventajas específicas en el ejercicio del poder. El punto clave es que el poder estatal es un efecto mediado por el cambiante balance de todas las fuerzas en una determinada situación. Se sigue de allí que el poder estatal es un *explanandum*, y no un principio explicativo (Jessop, 1990,

Dicho todo lo anterior, ¿cómo abordar la cuestión de la agencia y, en particular, de la autonomía estatal? La dificultad para sostener el argumento de ausencia de autonomía, de autonomías parciales o de autonomía completa desde cualquiera de las teorías ha radicado en parte en la manera en que asumen, sugiero aquí, el concepto del *embeddedness* polanyiano. Porque hay una diferencia importante entre su acepción de integrado –o incrustado–, según la cual las constricciones obedecen a arreglos institucionales y presiones de nodos articulados a una cierta red dominante, y aquella de embebido –o arraigado–, según la cual las constricciones obedecen a una comprensión diferente de la constitución ontológica del actor, en la que la noción de individuos con racionalidad maximizadora se complejiza al incorporar consideraciones ideológicas, culturales, y así otras formas de entender el vínculo social que le son determinantes –y empiezan a definirlo, en parte también– como sujeto¹³. En esta clave, importante para el resto de este trabajo, se procurará continuar con el análisis.

p. 117-118)"; [...] y, de allí, que cuando afirmamos que el estado o la acción estatal ha causado efectos específicos, lo que estamos haciendo es establecer un atajo (y uno potencialmente engañoso) para abordar una coyuntura estratégico-relacional compleja" (p. 96). Y ello no obstante recordar, siguiendo a Marx y luego a Gramsci, cómo la configuración de distintas políticas públicas puede resultar de necesidades organizacionales específicas, así como de procesos de ensayo y error con resultados no necesariamente previstos, y no directa y necesariamente de circunstancias económicas particulares (Jessop, 2016). Porque es aquí cuando el concepto de hegemonía gramsciano se torna estratégicamente relevante para el autor inglés; y es este también un ejemplo del lugar de la contingencia en el modelo que el autor ha construido para defender la posibilidad de la agencia a lo largo de los años.

13.El concepto del *embeddedness* polanyiano ha dado lugar en las ciencias sociales a dos interpretaciones gruesas distintas. Una es la acepción de integrado (o incrustado), con frecuencia denominada política, en la que las constricciones que experimenta un actor obedecen a arreglos institucionales y presiones de nodos articulados a una cierta red dominante en la que se encuentra el actor decisor. En este caso, las decisiones de los actores abordados responden a fuerzas externas a su ser. Hay presión, pero hay una frontera. Se trata de una concepción ontológica singular del actor político y, en consecuencia, de unas exigencias metodológicas específicas para la demostración de una hipótesis. Pero otra acepción del *embeddedness* polanyiano es la de embebido (o arraigado), con frecuencia denominada cultural. Una acepción con una carga subjetiva que dificulta la demostración empírica de algunos

Las teorías de élite

Domhoff (1978) y Mills (1956) son trabajos que constituyen lo que algunos autores definen como la escuela empirista radical (Mann, 2012a, p. 46). Esta línea de trabajos puede incorporarse al cuerpo de teorizaciones provenientes de la perspectiva de clases, y sin embargo da un paso para poner sobre la mesa el lugar de las élites en la discusión sobre políticas públicas y configuración estatal. Los dos trabajos citados presentan el estado como un entramado complejo, compuesto de múltiples instituciones y menos centralizado que aquel del ideal de estado moderno, ocupado por fracciones de clase y élites del poder. Aquí las élites del poder, por su procedencia o vínculos, son presentadas como la representación personificada de ámbitos sociales determinantes para la vida social de un país.

Las teorías de élite, en dicho sentido, mantienen la concepción del poder político como uno que se gesta y transforma a partir de los vínculos existentes entre el entramado estatal y el mundo social. Se percibe ya desde Mosca (1939): el poder político estaría, para el autor, concentrado en el corazón del estado, entre un puñado de élites con alto nivel de cohesión, capaces de sobreponer sus intereses por sobre aquellos de las masas. Pero el origen de las élites residiría no tanto en el ámbito de la política institucional como en el ámbito del mundo social. El control de un abanico de recursos fundamentales (ideológicos, militares, económicos) sería el elemento central para explicar el equilibrio de fuerzas en una sociedad, o el cambio de unas viejas élites por otras.

Puestos en el contexto internacional, trabajos tributarios de los atrás mencionados tienen la virtud de demostrar la agencia de los estados en un globo constituido por tantos otros más. Es un ejemplo en este sentido el neorrealismo de Krasner (1978), que ha propuesto la autonomía de las élites estatales en el ámbito de la política internacional, constreñida fundamentalmente por el poder de otros estados nacionales operando en el amplio juego de intereses global. Otro ejem-

de los condicionamientos que ayuden a explicar el comportamiento de un actor. De la primera acepción pueden señalarse trabajos como el de Granovetter (1985), por ejemplo; de la segunda, trabajos como el de Zukkin y DiMaggio (1990).

plo, más sofisticado, es el del neoliberalismo institucional de Keohane (1990), que reconoce como actores de mayor o menor poder a estados singulares según sus capacidades y niveles de fragmentación interna. El problema, por supuesto, es que estos trabajos otorgan a las élites políticas un grado de autonomía que las teorías de origen marxista pondrían, con buenas razones, en tela de juicio. No en vano la discusión sobre la experiencia política internacional fue abriendo paso a la comprensión de juegos más complejos que, siguiendo a Putnam (1993), podemos denominar como de doble nivel¹⁴.

Apoyándose en Putnam, una multiplicidad de estudios sobre la economía política global ha sabido señalar la presencia de coaliciones mixtas que se tejen en torno a la defensa de intereses inter-clases, a través de presiones sobre negociadores internacionales y gobiernos nacionales¹⁵, que demuestran no solo las limitaciones del enfoque neorrealista, sino un menor nivel de cohesión entre las élites del poder del que autores como Mosca puedan defender. En estos trabajos importa entender las estructuras de gobierno nacionales y el tipo de élites políticas que en cada caso ocupan su lugar, así como las disputas que se tejen entre ellas. Transitando entre W. Mills y Przeworski, hay allí distintas arenas y actores sociales en juego, hay allí contingencia, y una necesidad de encontrar una mayor gama de coaliciones posibles para explicar los caminos de configuración de arreglos políticos del mundo social.

Por lo pronto, es necesario volver a las teorías de élites desde los párrafos anteriores para resaltar un punto. Y es que existe una diferencia considerable en el grado de autonomía que distintas líneas de estudio sobre las élites confieren al estado. Por una parte, se puede hablar de un grupo de estudios que, asentado en la perspectiva de clases, empieza a referirse a las élites del poder como actores representativos de los sectores más importantes de la sociedad. Una perspectiva a la que Mann (2012a), como fuera dicho, da el nombre de *empirismo radical*. Por otra parte, se encuentra un conjunto de estudios que confiere al

14. La visión de estados nacionales como actores políticos independientes ha sido más que discutida en distintos ámbitos de la academia internacional. Para una muestra, Strange (1996). Por supuesto, también el citado Putnam (1993).

15. Ver, por ejemplo, Andía, 2015; o Fernández Dusso, 2018.

estado (y a las élites cohesionadas que detentan su control) la calidad de actor autónomo (Krasner, 1978; Kiser y Hechter, 1991). Esta línea de trabajos, que Michael Mann define como del *verdadero elitismo*, pone al revés el vínculo sociedad-estado: el poder distributivo se ve irradiado desde dentro del estado hacia fuera, y no al contrario (Mann, 2012a). La primera línea, cruzando la frontera desde las teorías de clase hacia las de élite, confiere al estado la calidad de espacio y recursos cooptados por élites específicas provenientes del mundo social. En las teorías del *verdadero elitismo* hay en cambio un actor estatal con intereses, expansivo, que se procura objetivos para sí mismo. En las teorías del *empirismo radical* hay un estado que es producto de las élites del poder: élites que defienden intereses para sí mismas y sus sectores, élites con alto nivel de cohesión entre sus comunidades de origen.

En la discusión que estimulan estas dos líneas teóricas del estudio de las élites surge inmediatamente la pregunta por el estado como entramado jurídico y organizacional en toda su complejidad. Una cosa, podría decirse, es el poder de las élites en la definición de los caminos de una sociedad en contextos históricos más lejanos: de los regímenes oligárquicos, de la configuración de un nuevo mapa político global (el de los estados nacionales), de sociedades en transición hacia un sistema productivo capitalista con aún escasa evidencia de organización popular, con estructuras de gobierno precarias, apenas en expansión. Otra, en cambio, es el poder de las élites en contextos para los cuales una gran cantidad de fuerzas e intereses de la sociedad operan a partir de las dinámicas propias del sistema democrático formal, en los que las burocracias –que ya existían– se expanden y los partidos políticos compiten por el control de estas, en los que las organizaciones públicas son múltiples, diversas, fragmentadas. Si la guerra creó el estado nacional moderno (Tilly, 1992), las dinámicas sociales del mundo capitalista le dieron forma (Weber, 2014). Y en medio de esa complejidad debería haber necesariamente una agencia que ponga a prueba tanto las expectativas del *empirismo radical*, como las proposiciones marxistas. Una agencia no obstante condicionada, como no llegan a reconocerlo apropiadamente los trabajos provenientes del *verdadero elitismo*.

Las teorías pluralistas del estado

Un salto inmediato para resolver este asunto puede darse al apelar a las teorías pluralistas. En pleno contexto de la Guerra Fría autores como Robert Dahl (1956; 1961) se lanzaron a la tarea de proponer una construcción teórica de inspiración liberal sobre las formas de gobierno en las democracias occidentales. El alcance de estas teorías es históricamente menos ambicioso. Apoyándose en argumentos procedentes de la teoría de la modernización, los pluralistas apelaron a la aparición de nuevas formas de organización social y a la consecuente ampliación de formas de participación política legalmente reconocidas, para confrontar las teorías marxistas y de élites sobre la constitución y el poder detrás de las nuevas formas de gobierno. De acuerdo con este enfoque teórico, la multiplicidad de intereses y formas de organización política explicaría la constitución de estructuras de gobierno más competitivas, en las que una cantidad importante de élites políticas, antes que élites de poder cohesionadas o una clase social dominante, estaría al mando de la definición y puesta en marcha de políticas públicas. Aquí la explicación de los vínculos entre estado y sociedad se da desde la proposición de una relación sistémica, funcional a todos los sectores del contexto democrático (Easton, 1965). Una relación con el potencial de proveer respuestas razonables a una multiplicidad de demandas sociales, tramitadas institucionalmente.

De esta manera, para las teorías pluralistas el estado vendría a ser un espacio, a la manera de las teorías marxistas relacionales o del límite. Pero un espacio desde el cual se garantiza la cohesión social. Para el pluralismo es un espacio que involucra una multiplicidad de intereses y formas de organización representativos de la complejidad social prevalente. Y así entonces, problemáticamente, un espacio para el que no se reconocen conflictos sustanciales ni asimetrías de poder.

Es así que una crítica a los primeros trabajos de la teoría pluralista radicó en su desconocimiento de experiencias contemporáneas de política democrática que demostraron evidentes diferencias en el acceso de diversos actores del mundo social a los ámbitos de la política institucional. En trabajos como el de McAdam (1982) sobre movimientos sociales y la exclusión de amplios sectores sociales del

ámbito de la política institucional puede encontrarse una manifestación al respecto. Frente a estas críticas la respuesta de los teóricos del pluralismo puso el énfasis en la necesidad de reconocer procesos de modernización que casos como los citados no habrían alcanzado. Pero la insistencia de trabajos críticos al respecto, al que se sumaría el aporte de autores como Mancur Olson (1965) sobre el problema de la acción colectiva, constituyeron una justificación potente para su reformulación.

Tras las críticas de este tipo, trabajos posteriores de Dahl o Lindblom trataron de resolver el problema de la desigualdad de poderes y de posibilidades de acceso de actores sociales al ámbito de la política institucional, dando lugar al concepto del *pluralismo sesgado*. Estos intentos, sin embargo, no solo no ofrecieron herramientas para la comprensión de procesos históricos de configuración del estado que explicasen desiguales caminos de inserción de los diversos sectores sociales a la política nacional, sino que desconocieron el juego de definición de políticas públicas en el que un entramado de múltiples agencias y burócratas pretenden actuar.

Y es así que, a pesar de poner en juego en el estudio de la política democrática el papel de los partidos políticos y otras formas relevantes de representación social organizada, las teorías pluralistas siguieron estando desprovistas de las herramientas teóricas y la evidencia suficiente para desvirtuar las formulaciones del *empirismo radical* y las teorías marxistas, a la vez que desaprovecharon la posibilidad de construir teorizaciones más complejas sobre la agencia condicionada de las élites estatales como las que el *verdadero elitismo* procura formular.

El resurgir weberiano

Una línea de trabajos útil para resolver esta cuestión es aquella denominada por Mann (2012a) como la línea del *institucionalismo estatal*. Más conocida como la línea neoweberiana, en ella aparece como referente el trabajo compartido de Evans, Rueschmayer y Skocpol (1985) para *traer el estado de nuevo* a la discusión. Desde esta línea se presenta una forma más interesante de entender el estado, que aquella del *verdadero elitismo*. Se trata de una estructura compleja de múltiples

organizaciones y arreglos institucionales, más o menos coordinada, y legitimada a través de un poder político central. Pero lo singular de esta apuesta no es tanto esto. El estado es más un espacio que un actor, cierto. Pero es un espacio complejo y fragmentado que va definiendo los grados de autonomía de los que las élites estatales puedan llegar a disponer. El estado es, entonces, un espacio no necesariamente cooptado. Es uno en el que una diversidad de actores estatales (burócratas, tecnócratas, políticos) busca la definición e impulso de políticas públicas bajo la restricción de arreglos institucionales existentes. Un espacio que, por los arreglos institucionales que lo constituyen, adquiere el poder de afectar los niveles de autonomía de todos los actores políticos que pretendan operar bajo ese marco. El estado es, entonces, en un nuevo sentido espacio y actor.

Con estos trabajos, centrados en el estado mismo más que en la sociedad¹⁶, los autores pasan del acento puesto sobre el poder distributivo de las élites, al poder colectivo que se gesta desde el complejo espacio estatal. Se presenta así la autonomía como una variable. Y esta consideración no es menor. Ello nos recuerda que, más que una disrupción absoluta entre estado y sociedad, lo que hay en estos trabajos es el reconocimiento de cómo arreglos institucionales previos consolidan efectos distributivos y restricciones legales que favorecen más a unos actores que a otros. Y cómo los procesos históricos que dan lugar a esos arreglos pueden derivar en entramados institucionales muy favorables para unos pocos sectores sociales, y ser problemáticos así para la autonomía de la élite estatal.

Con esta aproximación, las deficiencias de las perspectivas pluralista, del *verdadero elitismo* y del *empirismo radical* empiezan a encontrar respuesta. Y su conjugación con dos consideraciones centrales de las perspectivas de clase y del *empirismo radical* (el lugar del capital y el de otros sectores del poder en la configuración de arreglos institucionales) puede servir para elaborar una aproximación más clara del *embeddedness* polanyiano en sus dos acepciones principales. En primer lugar, la que lo define como integrado o incrustado, presente

16. En el debate disciplinar se hace referencia a teorías centradas en el estado y teorías centradas en la sociedad.

predominante pero no exclusivamente en los trabajos de la ola neoweberiana¹⁷. Por otro lado, la que lo define como embebido o arraigado, presente predominante pero no exclusivamente en los trabajos de la tradición marxista y el *empirismo radical*¹⁸.

Dicho lo anterior debe señalarse, sin embargo, uno de los problemas de trabajos pertenecientes a la ola neoweberiana jalónada desde la década de los ochenta. Se trata de la desatención a una de las dimensiones fundamentales en la definición del estado moderno weberiano. Una central en el debate sobre configuración estatal en casos como el colombiano: la del monopolio de la fuerza a lo largo de un territorio nacional. Trabajos como el de Migdal (2001) sirven para recordar la desatención espacial de esas investigaciones y tal vez también para explicar por qué el retorno de los estudios sobre el estado de las últimas dos décadas, aplicados a casos de economías no avanzadas, ha retornado a las perspectivas teóricas de las élites para buscar explicaciones que permitan comprender la existencia de distintos tipos de estados modernos o, en todo caso, de formas de organización política paralelas a las que se configuran en los centros económicamente más desarrollados de países del llamado *sur global*¹⁹.

17. En la que las constricciones que experimenta un actor obedecen a arreglos institucionales y presiones de nodos articulados a una cierta red dominante en la que se encuentra el actor decisor (en este caso las decisiones de los actores abordados responden a fuerzas externas a su ser; hay presión, pero hay una frontera).

18. Una acepción, en cambio y como se dejó entrever anteriormente, con una carga subjetiva que pone en juego consideraciones ideológicas derivadas de la pertenencia a una clase, disciplina, país o región.

19. Sobre Migdal (2001) una aclaración: el autor hace énfasis en la ausencia de estados modernos en ciertos casos contemporáneos (del mundo postcolonial), debido a la ausencia de centralización de sus poderes y la consecuente ausencia del monopolio de la fuerza a lo largo de sus territorios. Esto, se afirma aquí, no debería servir de argumento para refutar la universalidad de la definición weberiana de estado moderno, ni tampoco la aplicabilidad de las apuestas neoweberianas a las experiencias mencionadas. Complementadas, como se señalará a continuación, ofrecen un aporte pertinente para entender cómo se estructuran las dinámicas de gobierno en una sociedad.

Una primera síntesis a partir de la propuesta teórica de Michael Mann

Michael Mann, en su trabajo de varios volúmenes sobre las fuentes del poder social, toma prestados elementos de las distintas perspectivas teóricas analizadas para ayudarse a construir desde allí un marco teórico que permita explicar cambios institucionales que derivan de la configuración de distintos tipos de organización estatal a lo largo del tiempo (Mann, 2012a).

El esquema analítico que presenta la Tabla 2 señala la existencia de dos dimensiones del poder estatal que, conjugados en dos de sus posibles niveles (alto, bajo) dan cuenta de cuatro tipos distintos de arreglos institucionales, más o menos autoritarios, más o menos incluyentes, que puedan presentarse en las sociedades por él abordadas.

{ **Tabla Nº 2** } Dos dimensiones del poder

Poder despótico	Poder infraestructural	
	BAJO	ALTO
Bajo	Feudal	Burocrático - Democrático
Alto	Imperial/absolutista	Autoritario

Fuente: Mann (2012a)

En lo que se refiere al momento histórico de interés, lo que aparece como dos posibles arreglos institucionales gruesos son los autoritarios (en los que los poderes infraestructural y despótico son altos) y los burocráticos-democráticos (en los que el poder infraestructural es alto, pero no en cambio el despótico). Así, lo que según el autor permite establecer la diferencia entre estos casos, es el paso de sociedades en las que la relación principal es aquella entre élites estatales y la sociedad, a sociedades que encuentran una mayor multiplicidad de actores compitiendo por el control de dichos espacios (Mann, 2012a).

Su explicación, multicausal, conjuga las dimensiones económica, militar, nacional, representativa, ideológica-moral y patriarcal

para dar cuenta de configuraciones complejas que, en sus palabras, terminan configurando “una teoría en parte institucional, en parte funcional polimorfa”, que devela su concepción de los estados como “más desordenados y menos sistemáticos y unitarios” de lo que suele exigírseles (Mann, 2012a, p. 88).

Pero esta observación no tiene por qué representar una debilidad. Lo que Mann logra es un modelo analítico que resuelve varias de las dificultades expuestas en los apartes anteriores. Al integrar las consideraciones que constituyen las principales preocupaciones de las vertientes marxistas y weberianas, el autor empieza a dar forma a la concepción de estado como espacio, recurso y actor a la vez. Reconoce, por ejemplo, la influencia del sistema capitalista en la configuración de arreglos institucionales convenientes para su expansión. Pero, desde consideraciones provenientes de la tradición weberiana, se permite resolver los vacíos que las teorías del límite o relacionales –tributarias de Marx– mantienen para responder a la pregunta sobre la plausible autonomía de entramados organizacionales cada vez más complejos. Aquí, los procesos de expansión burocrática y legal van dando cuenta de un estado complejo que lentamente va dejando de entenderse como espacio o recurso para develarse ahora también como una suerte de actor. Una suerte de actor no por cuenta de la autonomía plena de unas élites políticas situadas en el centro del poder, distanciadas de presiones sociales por la robustez del nuevo estado constituido. Porque Mann es enfático en no catalogar al estado como un actor en propiedad, en términos de estar constituido como una unidad autónoma, independiente, con intereses propios. Pero sí como una suerte de actor, en cambio, por los constreñimientos que este complejo entramado burocrático-legal genera para unos y otros en su camino por hacerse al control de espacios y recursos que lo constituyen.

Lo que resta es, en términos de los debates teóricos anteriores, entender desde el surgimiento y caracterización de distintos tipos de instituciones políticas, a lo largo de prolongados procesos que se surten desde las dimensiones por él ofrecidas, cómo se configura el poder infraestructural²⁰:

20. Para la definición de poder infraestructural, volver a la introducción.

[...] Dada dicha explicación, ¿dónde termina el estado y empieza la sociedad? El estado no es más un lugar pequeño, central y privado, una élite con su propia racionalidad. “Él” contiene múltiples instituciones y tentáculos expandiéndose desde el centro por los territorios, incluso a veces a través del espacio transnacional. Por el otro lado, la sociedad civil también se politiza mucho más que en el pasado, enviando diversos actores de representación –grupos de presión y partidos políticos– a los varios espacios del estado, a la vez que irrigándolo más allá de sus fronteras. El poder político moderno es espacio y actor, infraestructura y déspota, élites y partidos, actuando tanto en el centro, con sus múltiples particularidades de poder, como en relaciones centro-territorio, con sus particularidades de poder. “Su” cohesión es siempre problemática. (Mann, 2012a, p. 61)

¿Qué hay en los distintos países de la América Latina del último siglo? ¿Lo que hay es dinámico? Mann, con su modelo, ofrece herramientas para empezar a descifrarlo. A continuación se presentará una breve revisión de los más recientes ejercicios teóricos sobre el estado (ejercicios más contextualizados, ejercicios que se asocian a las investigaciones de las últimas décadas en Colombia), que se conectará con lo hecho desde la academia nacional para el país, con el fin de ofrecer un diagnóstico sobre avances en la materia. Un diagnóstico construido desde el modelo teórico que Mann nos ofrece.

La investigación empírica y los nuevos ejercicios teóricos sobre el estado

Las crisis económicas de las décadas de 1970 y 1980 abrieron el camino para que la agenda liberal impusiera su visión particular sobre el lugar del estado en la sociedad. Mientras que para los liberales biempensantes las ideas provenientes del *empirismo radical* servirían de argumento para justificar la defensa de una retracción sustancial del estado (alentando el surgimiento de mercados capitalistas más competitivos, acabando con los beneficiarios de políticas proteccionistas nocivas para la generación de riqueza en una sociedad), para los más radicales no solo dichos argumentos, sino los de teorías como la pluralista también (que incorpora la representación de múltiples sectores sociales,

complejizando y haciendo costoso el estado), nutrirían la defensa de un estado mínimo en la sociedad. Siguiendo a Oakeshott (1991), hay un conjunto de reglas universales que debe ser preservado, reglas que por sí mismas garantizan la autonomía individual. Y el lugar del estado en el gobierno de conflictos sociales debe recaer solo en ello: en la protección del estado de derecho. Exclusivamente en ello: no en cambio en la provisión de bienes particulares, como resultado de demandas específicas de distintos sectores de la sociedad.

Para estos liberales lo deseable es la consolidación de estados mínimos que no interfieran en la autonomía individual. De lo contrario, atraídos por la promesa de beneficios sociales positivos, los ciudadanos recurrirán al aprovechamiento y la defensa de una multiplicidad de instituciones públicas en beneficio propio. Y, porque las burocracias y élites estatales no son más que ciudadanos con aspiraciones personales también, su racionalidad los conducirá a la expansión de nuevos arreglos extractivos, que limitarán indefectiblemente la libertad de los miembros de toda sociedad (Tullock, 1970).

La imposición de la agenda neoliberal durante las décadas de 1980 y 1990 terminó en buena medida centrando los debates sobre el estado en torno a su dimensión y presencia en el ámbito económico. Trabajos posteriores desde perspectivas estructuralistas sobre la experiencia servirían para explicar los distintos tipos de arreglos distributivos en perspectiva comparada (Etchemendy, 2011), mientras que la renovación de debates sobre el lugar del estado en la sociedad (no solo alimentados por los resultados de la avanzada neoliberal, sino por episodios como el atentado a las torres gemelas – determinante en los nuevos rumbos de la política internacional), empezaría a devolver al estado ciertas responsabilidades fundamentales para conducir los destinos de la sociedad (Przeworski, 1995).

En ese contexto, la preocupación por la capacidad (o las capacidades) del estado fue apareciendo para conducir una parte importante de la producción de agencias no gubernamentales, de académicos y organismos multilaterales a la par. Ya fuera desde teorizaciones que, como se mencionará, aportasen al análisis la dimensión histórica y territorial, desde aproximaciones provenientes de estudios sobre las organizaciones y la gestión pública, o desde apuestas teóricas de una

sociología del estado. Y es en este contexto que se revitalizaron los estudios colombianos sobre el estado nacional.

En general, los trabajos con perspectiva histórica de esta ola redujeron su atención a los componentes básicos para la identificación de un estado moderno weberiano (seguridad, tributación, bienes públicos de identificación ciudadana básicos, etc.) (Soifer, 2012a), sin proponerse explicar la complejidad administrativa del estado burocrático central, no solo en términos de eficacia y eficiencia, sino del proceso político que debele las fuerzas detrás de ese más amplio entramado burocrático y legal que genera efectos distributivos para la sociedad. El intento, en estos casos, pasó por entender cómo consolidar el monopolio de recursos fundamentales desde el estado central. Un propósito conducente en muchos casos a la definición de tipologías de estado poco útiles teóricamente que, como señalan Cammack et.al. (2006), están cargadas de problemas metodológicos y permeadas por visiones normativas acrílicas sobre las distintas posibilidades de configuración de estructuras de gobierno. Es así que estados *fallidos*, *débiles* o *frágiles* fueron definiciones recurrentes (Zartman, 1995) durante buena parte de la década de 1990 e inicios del 2000.

En línea con las preocupaciones de los trabajos precedentes, algunas teorizaciones buscaron comprender las singularidades de distintos arreglos territoriales de las periferias nacionales, apoyándose en los caminos teóricos trazados por teorías elitistas de configuración estatal como aquella de Tilly (1992) (y el trabajo de Centeno (2002)) para destacar, de casos ajenos a las experiencias estudiadas por los investigadores del norte, lo que el mismo Tilly y colegas (Tilly, 1992; McAdam, Tarrow y Tilly, 2001) han propuesto como categorías singulares de organización política no estatal.

De allí pueden mencionarse aportes como los de Di John y Putzel (2009) sobre *political settlements*, o de Arjona (2017) sobre *rebelocracies*, así como una gran cantidad de trabajos en esa línea que, sin embargo, no llegan siempre a ofrecer nuevos casos de estudio ni una construcción teórica que vaya más allá de nuevas denominaciones –inocuas– otorgadas a los órdenes políticos periféricos ya estudiados por los primeros. Es por esta razón que a este tipo de trabajos requiere sumársele nuevos casos subnacionales no abordados y, especialmente,

la construcción de una interpretación teórica que procure amarrar las singularidades de esos entramados múltiples a las lógicas políticas nacionales y, por tanto, del estado central. Algunos ejemplos de esta nueva literatura, que serán mencionados en el apartado sobre el debate teórico colombiano, lo han procurado.

Hay, por otro lado, un tipo de producción académica que ha volcado su atención sobre las burocracias y las organizaciones estatales en el ámbito nacional. Esta línea de trabajos está guiada por la preocupación sobre las capacidades que un estado tenga para llevar adelante distintos tipos de políticas públicas. Y menos por la preocupación de la centralización del poder y el monopolio legítimo de la violencia. Es el caso, para los países latinoamericanos, de trabajos provenientes de perspectivas conductistas o neoinstitucionales que han buscado explicaciones endógenas a las bajas capacidades para la gestión estatal. Cultura organizacional, regulación excesiva del sector, intervenciones acrílicas de los entes de control estatal, formación del personal, son las variables más recurrentes. Dentro de estas líneas cabe destacar el lugar que ocupa la vertiente del *Advocacy Coalitions Network* (Sabatier, 1999) para poner en juego la intervención de actores de interés en los procesos de definición e implementación de diferentes políticas. Así como algunos ejercicios de la nueva sociología institucional promovidos por autores como Portes (2006), que trataron de encontrar en otro tipo de variables independientes exógenas, tanto culturales como materiales, las causas de distintos niveles de capacidad estatal.

El enriquecimiento de los análisis promovido por las perspectivas del *Advocacy Coalitions Network* y de la sociología neoinstitucional al estudio de las organizaciones estatales, sin embargo, no solo no ha resultado suficiente para dar respuesta a las preocupaciones de las teorías de clase sobre los efectos distributivos del estado sobre una sociedad (por ser en general estudios de corto aliento histórico, y por ser incapaces de captar la totalidad del entramado estatal al centrar sus análisis en una que otra entidad), sino que con frecuencia no resulta suficiente para responder a la pregunta normativa fundamental del lugar del estado en la sociedad: ¿capaz para qué?²¹ No es sorpresa

21. Probablemente trabajos como los de Kohli (2004) y Evans (1995) sean valiosos ejemplos de cómo abordar el asunto de la configuración estatal reciente sin caer en

entonces que, ante la ausente manifestación de las preocupaciones sustantivas más profundas (libertad, justicia, bienestar), varios de estos trabajos adolezcan del mismo problema de buena parte del conjunto de investigaciones que, poniendo el énfasis en la presencia del estado a lo largo del territorio nacional, busquen explicar la variable dependiente (estado “fallido” –o no–; estado “capaz” –o no–) con indicadores que, antes que representar variables independientes, constituyen las mediciones mismas de lo que se entiende por falla o capacidad estatal²².

Gracias a las consideraciones de Mann atrás mencionadas se puede ver que estos estudios, en términos generales, refieren a la idea del poder infraestructural en tres sentidos: (i) en tanto capacidad (o capacidades); (ii) en tanto manifestación política situada, diversa y relacional; (iii) en tanto alcance –en la forma de presencia de instituciones mínimas– a lo largo del territorio nacional. Tres sentidos, o enfoques (Soifer, 2008), de los que dos a veces llegan a conjugarse. Tres enfoques que serán rastreados en el siguiente aparte sobre la producción académica nacional.

Los estudios del estado en Colombia

A diferencia de lo que pueda encontrarse en buena parte de la producción de las ciencias sociales latinoamericanas, los estudios sobre el estado han sido la principal línea de trabajo en el ámbito de la investigación social colombiana. La historia de las distintas violencias en Colombia, que ha ido acompañada de una historia de estabilidad relativa del régimen político, no solo ha dado un carácter singular al país dentro de la región, sino que ha constituido el foco de atención de una importante porción de los académicos de las ciencias sociales en el país.

explicaciones funcionalistas derivadas de una preocupación normativa específica: aquella, en sus casos, sobre el desarrollo. La estructura se constituye en un marco fundamental para explicar las singularidades estatales y su capacidad para impulsar la transformación social, asunto que los trabajos guiados por Portes (2006; 2012) procuran incorporar con éxito relativo.

22. Un problema recurrente además en trabajos sobre desarrollo. Ver, por ejemplo, Mahoney (2011).

Mientras algunos de los trabajos fundacionales de las ciencias sociales en Colombia pusieron su atención en los determinantes sociales de la violencia armada para plantear la experiencia de finales del siglo XIX y el siglo XX como una de rebelión campesina frustrada, o incluso una de revolución frustrada (Guzmán et.al. (1988), Hobsbawnm (1968), Gilhodes (1976) y demás), otros trabajos del ámbito de las ciencias sociales plantearon la experiencia colombiana como una de tránsito desde una sociedad tradicional a una moderna (Williamson (1965), Dix (1967), entre otros), en el que evidentes tensiones y conflictos sociales habrían de aparecer.

Pero los trabajos que posiblemente marcaron más los ejercicios académicos sobre el estado en Colombia fueron aquellos que, durante finales de la década de 1970 y la década de 1980, pusieron el acento en el sistema de representación democrática nacional para explicar desde allí lo que empezaría a entenderse como un caso difícil: un caso en el que la dificultad (o la imposibilidad) de consolidar un estado nacional moderno se constituye en la preocupación central. Y en esto los trabajos de Oquist (1978) y Pecaut (1987) fueron determinantes.

Para Pecaut la explicación a los años de *la Violencia* se da por la existencia de un estado débil, que se manifiesta en su baja capacidad regulatoria y en la incapacidad para imponerse sobre los intereses de las élites regionales del país. En esta explicación, las singularidades del sistema político de representación colombiano, así como el liberalismo que alimentó las políticas económicas de buena parte del siglo XX, son el resultado final de la debilidad del estado central en las dos dimensiones ya mencionadas. Élite fuertes y estado débil: una hipótesis que remite al lector de la política comparada al trabajo de Migdal (1998). Pero con una diferencia: es en el sistema político de representación que Pecaut explica el lugar de tensión entre las élites regionales y el estado nacional (Gutiérrez Sanín, 2016).

Oquist, en cambio, construye su explicación sobre la violencia de dichas décadas a partir de tres dinámicas asociadas al paulatino fortalecimiento del estado nacional. Por una parte, la consolidación de un aparato estatal moderno que se constituiría en una fuerza de atracción para élites regionales del capital. Por otra parte, la consolidación de la hegemonía bipartidista con dos bloques políticos relativamente

homogéneos y excluyentes. Y, finalmente, el estallido de conflictos sociales derivados en buena medida de tales procesos²³.

Estos trabajos forman parte del surgimiento de una ola de estudios críticos sobre la historia nacional, evidente en publicaciones de mayor aliento histórico como los de Guillén (1979), Colmenares (1968) o Tirado Mejía (1971). Una ola que alimentó renovados ejercicios de investigación en los ámbitos de la historia y las ciencias sociales en el país, con distintos grados de acierto teórico.

De forma explícita o no, lo que estuvo detrás de una inmensa producción académica de las ciencias sociales desde entonces giró en torno a la preocupación normativa por la consolidación del tipo ideal del estado moderno weberiano. La diversidad de las estructuras sociales regionales, la complejidad geográfica nacional y las dinámicas del régimen político fueron elementos recurrentes en estas aproximaciones. Argumentos de distinta índole lo develan. En trabajos sobre el estado nacional colombiano como un *estado fallido* (como el de Rotberg, 2002), explicado en su mayoría a partir de la imposibilidad de consolidar el monopolio legítimo de la violencia a lo largo del territorio nacional. En intentos de retomar el concepto de *estado colapsado*, acuñado por Oquist (1978) para calificar las dificultades del régimen político colombiano durante *la Violencia*, con el fin de explicar la situación política nacional de las décadas de 1980 y 1990. O, desde una línea de investigación relevante dentro del debate de buena parte de la década de 1990, en trabajos según los cuales, históricamente, el estado nacional colombiano ha estado presente en ciertos territorios del país (centrales, económicamente desarrollados, modernos) y ausente en cambio en una vasta extensión de territorios periféricos nacionales (como García Villegas, 2008; o Moncayo, 2004).

Cada una de estas líneas de trabajo cuenta con sus propias debilidades. La reapropiación del concepto de *estado colapsado* para definir la experiencia colombiana de las décadas de 1980 y 1990 puede ser

23. Varias críticas pueden hacerse a los dos últimos argumentos de Oquist señalados, y de hecho han estado presentes en varios trabajos de la producción nacional. El trabajo de Collier & Collier (1991) puede tomarse como una condensación de ellas. Sobre el primer argumento poco se ha dicho o trabajado, como más adelante se señalará.

comprensible por la ebullición de las violencias urbanas mafiosas y el poder de chantaje de estas sobre el estado nacional. A la luz de la distancia, sin embargo, la estabilidad del proceso de representación democrático y la apertura generada para la construcción de un nuevo pacto político nacional (materializado en la Constitución de 1991) hablarían de un sistema político y una ciudadanía nacionales con recursos políticos suficientes para –al menos– no colapsar (González, 2003).

Por otra parte, la definición del estado colombiano como uno fallido hace aguas por múltiples partes. Por un lado, desconoce procesos históricos de más largo aliento que develan la complejidad social en los caminos de una configuración institucional del tipo. Por otro lado, incluye el caso colombiano en una misma categoría con casos como los de Angola o Burundi (sustancialmente diferentes en lo que respecta a sus sistemas de representación política o sus infraestructuras fiscal, militar y burocrática), dando cuenta de su debilidad conceptual. Y, finalmente, en muchos de los trabajos que se inscriben dentro de lo que se define como falla estatal, suele confundirse aquella falla con las variables independientes que la explicarían.

Sumado a lo anterior, los trabajos de teorización del estado colombiano como un caso de estado ausente no solo cargaron con la desatención de formas singulares de organización política en contextos de la periferia nacional, sino de distintas formas (más o menos sutiles, más o menos comprometidas, más o menos violentas) de presencia del estado colombiano a lo largo de su territorio. Estos trabajos fueron, de alguna manera, una versión menos alarmista que la del estado fallido. Pero, al igual que aquellos, reclaman la presencia moderna del aparato burocrático a lo largo del territorio nacional. Se trata en ellos, en definitiva, de visiones simples sobre estados modernos débiles (Buchely, 2010).

Como se ha expuesto hasta este punto, puede decirse que la debilidad compartida entre estas distintas apuestas de investigación recae en la aspiración a consolidar (más temprano que tarde, además) el tipo ideal de estado moderno weberiano en el país. Y es en este sentido que puede encontrarse enriquecedora la aparición de trabajos como los de Tilly (1992), Centeno (2002) y Mann (2012a) para el debate sobre el estado colombiano.

Como lo mencionáramos atrás, el trabajo de Tilly sobre configuración de estados nacionales europeos explica cómo formas de estado divergentes (como las ciudades-estado, las federaciones y los imperios) convergieron en una forma singular (los estados nacionales), a partir de los conflictos bélicos como motor de cambio fundamental. Para Tilly, ante la presencia de amenazas militares externas, la capacidad de coerción que tuvieran las élites amenazadas se constituirá en una fuerza fundamental para su sobrevivencia. Dicha capacidad habría sido la que permitiera consolidar arreglos entre élites para la protección de territorios unificados de manera exitosa. Una protección que demandaría recursos monetarios, y la consolidación de aparatos burocráticos para la consecución y administración de dichos recursos.

Las discusiones sobre el modelo de Tilly, así como el intento de aplicarlo a nuevas experiencias históricas, dieron lugar a un puñado de críticas ya atrás mencionadas, y de las que aquí destacaremos dos: las limitaciones del modelo para explicar experiencias de configuración estatal en el mundo postcolonial; y la dificultad de aplicar el modelo a procesos de configuración estatal en contextos delimitados por los arreglos internacionales de postguerra y los procesos globales de expansión económica capitalista impulsados desde las distintas economías del norte global.

En su trabajo de 2002, Centeno se propuso responder a la necesidad de construir un modelo teórico para explicar los procesos de configuración de estados nacionales en el subcontinente. Siguiendo el argumento belicista de Tilly, el autor se propuso explicar el motivo por el cual la configuración de estados nacionales en América Latina habría arrojado en su mayoría resultados débiles: en lo que respecta a Latinoamérica, los conflictos bélicos internacionales habrían sido, por su escasez, momentos y brevedad, insuficientes para estimular estructuras de gobierno centralizadas y con alto nivel de cohesión. La implementación del principio del *uti possidetis iure* (la defensa del mantenimiento de las fronteras coloniales en la configuración de los nuevos estados nacionales) sería determinante en esto (Nessi, 2008). Vastas extensiones nacionales bajo el legado de estructuras administrativas de la colonia, economías débiles y ausencia de conflictos

internacionales marcarían las condiciones para la fragilidad de los casos en Latinoamérica.

Según Centeno, la experiencia del auge agroexportador de la segunda parte del siglo XIX vendría recién a transformar hegemonías territoriales existentes a lo largo de algunos países latinoamericanos, llevando entonces a estimular procesos de centralización y modernización estatal más o menos importantes.

La recuperación del argumento tilliano para la exploración de la experiencia latinoamericana llevó a Centeno a explicar, de alguna manera, aquello que no hay: al explicar la ausencia de estados nacionales consolidados para su período, Centeno perdió la posibilidad de conceptualizar de otra manera la complejidad de lo que en efecto se dio como entramado de arreglos políticos nacionales. Pero a partir de lo que el autor define como *equilibrios desastrosos* entre centros y periferias, y del reconocimiento de la construcción estatal como un macro-proceso, Centeno llegó a estimular el interés por construir conceptualizaciones mucho más complejas sobre los estados nacionales latinoamericanos que las de fallidos o ausentes. Conceptualizaciones que deberían hacerse desde el reconocimiento de categorías singulares de organización política estatal y no estatal a lo largo de distintos territorios nacionales, como ya Tilly y colegas lo recomendaran (Tilly, 1992; McAdam, Tilly y Tarrow, 2001). Conceptualizaciones que pongan en juego además, como lo hace Centeno (2002) al retomar la experiencia del auge agroexportador de finales del siglo XIX, o Mann (2012a) al incorporar en su análisis las dinámicas de la política internacional de postguerra y del capitalismo globalizado de las últimas décadas, consideraciones exógenas que obligan a la construcción de teorizaciones que superen el uso exclusivo del argumento belicista para explicar los procesos –más cercanos– de configuración de estructuras de gobierno singulares en el ámbito nacional.

En suma, retomar los aportes de estos tres autores ayuda a la discusión sobre el estado nacional en Colombia al resaltar tres cuestiones: la conveniencia de matizar la insistencia del ideal de estado moderno weberiano como el único arreglo político posible a alcanzar; la pertinencia de estudiar formas alternativas de organización política –estatal o no estatal– subnacional; y la necesidad de construir teori-

zaciones que reconozcan distintos estadios de los estados nacionales latinoamericanos, marcados por contextos globales cambiantes tanto en términos económicos como de organización política.

La producción más reciente ha puesto en juego estas consideraciones de distinta manera. Las características del sistema político de representación volvieron a integrarse al estado para buscar respuestas más complejas al fenómeno de las violencias y las profundas desigualdades materiales a lo largo del territorio nacional colombiano, profundizando en el estudio de casos subnacionales durante las últimas tres a cuatro décadas.

Lo vemos, por ejemplo, en el trabajo de Roldán (2002), que da cuenta de violencias regionales tramitadas a través del sistema político en la pugna entre élites políticas locales por el control de las burocracias, y de violencias tramitadas en otros contextos por el ejército nacional (y/o ejércitos privados), en la competencia por el control de territorios y la defensa de la propiedad privada.

Lo vemos en contextos de violencias relacionadas con el control de territorios y la protección de la propiedad en trabajos que, siguiendo a Kalivas (2006), procuran establecer una ruptura con visiones más esencialistas sobre los actores armados en conflicto al identificar distintas formas de acción de sus grupos en contextos institucionales diferenciados, y las formas de resistencia particulares a las que recurre la sociedad civil (Moreno, 2017). O al dar cuenta de entramados complejos entre élites regionales, actores armados y el estado central como elementos determinantes de la violencia y legitimidad del estado en ciertos espacios del país.

Asimismo, en trabajos que argumentan cómo la aparición de una ventana de oportunidad para élites regionales y actores armados, ante la fragmentación del sistema de representación nacional de la década de 1990, abrió los espacios para la inserción de señores de la guerra al mundo formal de la política nacional. Y, desde esos procesos, en trabajos que proponen el argumento del *estado cooptado* para explicar la inserción de estos actores al mundo político institucional de la Colombia de finales de siglo y primeras décadas del nuevo milenio (Garay et.al., 2009; López, 2010).

Pero lo vemos también en trabajos que, generalmente centrados en contextos de violencias tramitadas por el sistema político formal, retoman las proposiciones de Gibson (2008) sobre regiones o localidades más o menos abiertas según la parroquialización del poder, la existencia o no de monopolios de intermediación con los poderes del centro y la capacidad de influencia de los intermediarios sobre el estado nacional. O en una última línea que, desde la antropología del estado, intenta reconstruir los difíciles procesos de expansión y legitimación estatal –en este caso en ambos tipos de contextos periféricos– a partir de las formas de presencia de nuevas burocracias en territorios alejados de la Colombia moderna y central (Buchely, 2018; Martínez Basallo, 2018).

En todos estos trabajos citados, representativos y probablemente los más significativos de las distintas apuestas, hay un trasfondo que devela una comprensión compartida del estado colombiano como un estado débil, acuerdos generales sobre distintas formas de presencia del estado a lo largo del territorio nacional, y coincidencias sobre lo determinante que resultan los tipos de vínculos que se tejan entre élites y actores ilegales con el estado central²⁴.

La apuesta teórica coordinada por Fernán González desde el Observatorio colombiano para el desarrollo integral, la convivencia ciudadana y el fortalecimiento institucional (Odecofi) del Centro de investigación y educación popular (Cinep), ha propuesto integrar la perspectiva tilliana sobre la configuración de los estados modernos con las consideraciones analíticas de Barrington Moore Jr. (1966) sobre los procesos comparados de construcción de regímenes políticos para, apoyándose en las aportaciones de Sharma y Gupta (2006) desde los ejercicios de antropología del estado, llevar adelante una agenda que conduzca, desde explicaciones que pongan en juego la baja capacidad de cohesión del estado nacional y las autonomías de distintas élites regionales, las tensiones de clase propias de la estructura productiva del país, y las singularidades de conformación de las locales y regionales,

24. Hay, también y por supuesto, distintas posiciones normativas sobre la deseabilidad de impulsar arreglos institucionales a lo largo del territorio, aún si diferenciados, que estén encaminados a impulsar un proyecto político de modernidad liberal.

a una mejor comprensión de los procesos recientes de configuración del estado nacional. Una agenda, entonces, que retoma los aportes centrales de las perspectivas del *empirismo radical*, de la perspectiva estructuralista de tradición marxista y de la antropología económica e institucional, para comprender críticamente procesos situados. Una que permita, si no la construcción de una tipología singular de estado nacional moderno, sí la construcción de tipos de arreglos institucionales subnacionales conducentes a la definición de políticas públicas para la reducción de violencias y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población a lo largo del país.

De alguna manera, la ola más reciente de trabajos sobre el estado nacional en Colombia puede cobijarse bajo estas consideraciones. Y, sin embargo, mantienen vacíos que deben atenderse. La consideración del contexto internacional, más allá de poner en juego las políticas prohibicionistas y de seguridad norteamericanas nacidas con Nixon (determinantes para la vida social y política del país desde la década de 1970 en adelante), ha sido escasa. Y con esto se hace referencia en particular a la ausencia de estudios sobre los efectos de la industrialización durante las décadas de 1950 a 1980, o de la liberalización económica de 1990 en adelante, sobre las estructuras de propiedad y las formas de producción a lo largo de los territorios nacionales. Sobre el primer período ha sido fundamentalmente la historia económica el campo de estudios que se ha manifestado. Pero, como se demostrará más adelante, el lugar y las transformaciones del estado a lo largo del proceso han sido poco analizados por este campo, así como el impacto de dichos cambios sobre regiones específicas del territorio nacional. Por otro lado, sea desde la historia económica o desde otros ámbitos de los estudios sociales, poco o nada se ha dicho en materia de configuración del estado durante el período de liberalización económica de los noventa e inicios del milenio (más allá de manifestaciones generales apoyadas en expectativas teóricas elementales).

Escasa ha sido también la atención al fortalecimiento del estado nacional en términos de expansión y capacidades burocráticas. Una aproximación propia de las vertientes neweberianas, que ni la propuesta integradora de González (2014) ni trabajos posteriores abordan. Una vertiente que permitiría reconocer y explicar un fortalecimien-

to que, como se argumentará más adelante, puede ser explicado en parte por la necesidad de expansión de distintos mercados a lo largo del territorio nacional. Pero, probablemente también, por iniciativas propias de la burocracia nacional y regional.

Sobre este vacío las investigaciones que definen el estado colombiano como uno cooptado son un ejemplo importante: si bien han contado con una enorme base de información para soportar sus hipótesis sobre la irrupción del mundo ilegal (paramilitar específicamente) en las dinámicas de la política nacional institucionalizada, ayudando a señalar la debilidad del estado nacional para garantizar la legalidad y el monopolio legítimo de la violencia a lo largo de distintos espacios del país, han caído en una generalización problemática al desatender la existencia de ámbitos del entramado burocrático estatal (de la rama judicial, de entidades del sector descentralizado por servicios, de entidades autónomas estatales, e incluso de entidades propias del poder Ejecutivo de los órdenes nacional y regional) no cooptados por estas fuerzas. Ámbitos que reclaman atención todavía: sobre la política detrás de la composición de burocracias en distintas entidades; sobre las presencias diferenciadas de dichas entidades a lo largo del territorio según programas y proyectos; sobre jurisdicciones, cooperación y rivalidades interinstitucionales; sobre sus recursos fiscales, capacidades técnicas y profesionales, y sus resultados sociales. Ámbitos que los estudios provenientes de la sociología institucional (Portes, 2006, Portes y Rodríguez Garavito, 2012, por ejemplo) o la vertiente de los estudios sobre la administración pública del *Advocacy Coalitions Network* (Sabatier, 1999; Roth Deubel; 2018) todavía no han llegado a abordar.

Del aparte sobre las distintas teorías del estado predominantes en el debate actual debemos recordar que tiempo y espacio importan. Que fuerzas materiales e ideológicas son determinantes. Que en el centro del debate está el lugar que las clases sociales, élites y burocracias puedan o deban tener en toda explicación. Y que, en línea con ello, es teóricamente importante definir si se considerará el estado como recurso(s), espacio o actor.

En general, los trabajos sobre Colombia hasta ahora citados se han situado en un período que transcurre desde mediados del siglo

XX hasta hoy, retomando la perspectiva de élites tilliana como la base para dar cuenta del nacimiento de un estado nacional con baja cohesión y legitimidad estatal a lo largo del país. El proceso de configuración estatal del siglo XIX e inicios del siglo XX informa sobre los equilibrios regionales que permiten explicar la debilidad –y presencia desigual– del estado colombiano reciente a lo largo del territorio. Y el acento puesto en el estudio de las últimas décadas puede considerarse pertinente: las décadas de 1950 a 1980 constituyen el período más importante de industrialización nacional, ven el surgimiento de la guerra internacional contra las drogas impulsada por Nixon, evidencian el nacimiento de organizaciones guerrilleras a la par con el incremento de la influencia norteamericana en pleno contexto internacional de la Guerra Fría. Entretanto, la liberalización económica de los noventa y la expansión del mercado de las drogas informan sobre cambios sustanciales en las dinámicas del país.

Y, sin embargo, en lo que respecta al espacio estos trabajos todavía dejan vacíos: no solo desconocen cambios demográficos significativos a lo largo del país (migraciones y aumento poblacional desigual²⁵) sino que, al desconocer las dinámicas de la economía global para dicho período, descuidan la transformación productiva y de las formas de propiedad en las regiones económicamente más desarrolladas del país. Al hacerlo, descuidan procesos de configuración estatal impulsados por dichas necesidades. Y, así, el surgimiento de nuevas burocracias y la transformación de las élites locales en dichas regiones, pero también las singularidades de estas frente a las de las regiones más desfavorecidas del territorio nacional.

Está presente, de alguna manera, la carga normativa de un estado mínimo detrás de estas aproximaciones. Y, así entonces, la complejidad organizativa del estado es desatendida. De allí se deriva que el estado no sea tanto aquella suerte de actor (salvo en trabajos desde la antropología del estado, que sin embargo se sitúan en espacios

25. El desplazamiento forzado de la población, producto de las violencias, es sin duda abordado. Menos sin embargo las transformaciones del estado nacional en este respecto, en términos de constitución de distintas agencias con presencias diferenciadas a lo largo del territorio.

muy concretos). Al predominar las preocupaciones sobre el alcance territorial del estado en contextos pobres y violentos, a veces evidenciándose estudios sobre la capacidad estatal (desde los de la nueva ola), o conjugándose estos dos enfoques como en los casos del estado cooptado, el estado resulta ser recurso o espacio, pero no en cambio ese entramado más complejo constituido por constreñimientos institucionales múltiples y diversas competencias por su control.

Valiosos mapeos de la presencia policial, de fuerzas militares y jueces en el país, como el presente en García Villegas et.al. (2011), así como la exploración de acuerdos que se constituyen entre los distintos actores locales, son dimensiones importantes para explicar lo que desde la apuesta de González (2014) se reconoce como la presencia diferenciada del estado en el país. No obstante, tales estudios descuidan las dinámicas políticas entre los actores más importantes del mundo del capital nacional. En el país ha habido, como se demostrará más adelante, una expansión del aparato burocrático estatal apenas abordada. No solo han sido poco estudiadas las burocracias nacionales, departamentales y municipales (tamaños, recursos, formación de sus funcionarios, formas de contratación y vínculos con las élites políticas correspondientes), sino –y sobre todo– las presencias y resultados diferenciados de entidades autónomas y descentralizadas por servicios a lo largo del país. Y esta expansión constituye un elemento central para entender cambios en el poder infraestructural que reflejen la reconfiguración de asimetrías entre el centro y las élites regionales allí donde el aparato estatal ha tomado presencia de forma más evidente. Allí donde mapas de debilidad estatal como los de García Villegas et.al. (2011) muestran la ausencia de zonas rojas. Allí donde se congregan los más importantes procesos de acumulación de capital. Y entonces aquellas élites a las que acuden aproximaciones construidas desde las perspectivas tillianas para explicar las debilidades del estado nacional en términos de su presencia a lo largo del territorio nacional.

En términos de los tres enfoques para explorar el poder infraestructural del Mann, lo que se reconoce en los trabajos académicos del último par de décadas sobre la configuración estatal en Colombia es la predominancia de estudios que, o conjugan la preocupación de las capacidades del estado mínimo en Colombia con análisis sobre su

alcance territorial, o conjugan los análisis sobre desiguales alcances territoriales del estado nacional con la reconstrucción de distintas manifestaciones de la política en contextos regionales desfavorecidos. Por su parte, los más recientes y escasos trabajos que han pretendido analizar debilidades, fortalezas o cambios dentro del aparato burocrático estatal, han buscado conjugar –con poco éxito– el enfoque de las capacidades estatales con el de manifestaciones políticas relacionales y situadas. Con poco éxito porque o han centrado su atención en la economía política local detrás de la entidad (desconociendo la dimensión centro-periferia, nacional, que reclaman los debates) o porque, reconociéndola, han puesto el énfasis en el poder de actores ilegales que han cooptado un estado asumido como invariablemente débil y altamente integrado (menos complejo, menos disputado).

Las observaciones anteriores no deben entenderse como una crítica a las distintas agendas académicas nacionales de la configuración estatal por su incapacidad para construir explicaciones totalizantes. Porque, siguiendo la propuesta teórica de Mann, este trabajo adscribe a la idea de estados nacionales como “más desordenados y menos sistemáticos y unitarios” (Mann, 2012a, p. 88) de lo que suele exigírseles. Pero sí deben entenderse como un llamado a reconocer –y perseguir desde la investigación– la posibilidad de cambios graduales que devalen variaciones en un poder infraestructural que se expande más allá de los territorios más desfavorecidos. La desatención a los procesos de transformación del entramado burocrático-legal que constituye aquello que conocemos como el estado central ha hecho que persistan argumentos sostenidos sobre la aparente inmovilidad de un estado débil, explicado por las fuerzas de élites regionales que se le imponen. Poner la lupa sobre un proceso de transformación burocrática y legal de largo aliento no arrojará, como lo dejan ver los estudios previamente señalados (y el capítulo que viene), la conclusión de un estado nacional fuerte. Pero sí develará cambios importantes que han expandido su poder colectivo y así su capacidad de imponerse, aun si parcialmente, sobre las élites que como constantes siguen permeando las lecturas más generales sobre el estado nacional.

Unos primeros apuntes sobre los estudios de las élites en el Valle del Cauca

El papel actual de las élites agroindustriales vallecaucanas de finales de siglo no ha sido explorado desde la academia nacional, más allá de adelantar estudios sobre conflictos sociales en ciertos contextos específicos del territorio por cuenta de la expansión de los cultivos de la caña de azúcar, los efectos ambientales de su gestión y las prácticas abusivas de expulsión de comunidades en medio de dicho proceso adelantadas por terratenientes vinculados a la economía cañera que predomina en los pisos bajos del departamento. Estos trabajos refieren a una clase económica dominante que se consolidó desde mediados del siglo XX a partir de la expansión y modernización de una multiplicidad de ingenios azucareros en el departamento. Una clase económica de la que surge buena parte de los miembros de la élite departamental. Élite que impulsó el proceso con enormes impactos en las condiciones económicas, medioambientales y demográficas del departamento: transformando paisajes, alterando el uso de recursos hídricos en favor de la nueva agroindustria en consolidación, expulsando poblaciones campesinas, generando empleos de muy baja calidad, pero reconfigurando las condiciones infraestructurales necesarias –dadas las tecnologías de la época– para la provisión de bienes públicos básicos para el territorio departamental.

Las principales actividades económicas de esta clase dominante, así como su carácter excluyente²⁶, fueron los elementos utilizados para caracterizar popularmente al Valle del Cauca de ese período, y a sus élites mismas, como un territorio cuasi feudal. Uno en el que las lógicas de explotación de grandes familias terratenientes sobre trabajadores pobres, en su mayoría afrodescendientes, marcaron las dinámicas de una sociedad incapaz de revertir las lógicas regionales del siglo XIX.

Llevada a los estudios académicos, esta caracterización empieza a ser matizada. Si bien es cierto que en rigor no podemos hablar de legados feudales (Calderón, 2017), algunos textos como el de Kruijt, Maigashca y Vellinga (1982) sobre industrialización y desarrollo re-

26. Como ejemplo de esto, la tesis doctoral de Leighton Flora (1971).

gional definen a la élite vallecaucana de mediados del siglo XX como una élite defensora de un *regionalismo local*, de fuerte incidencia en las dinámicas de su propio ámbito pero de baja incidencia en lo nacional, defensora de un liberalismo económico que preserva no obstante las viejas relaciones laborales del mundo terrateniente. Defensoras entonces de un capitalismo con *rasgos semi-feudales* (Kruijt, Maigashca y Vellinga, 1982, p. 85).

El uso de la expresión *rasgos semi-feudales* puede comprenderse por el vínculo con la tierra y las prácticas laborales impulsadas por la clase agroindustrial del Valle (características innegables tanto para el período estudiado por los autores citados como para el presente). Pero el uso de la expresión, además, pareciera servir a muchos por su efecto retórico para diferenciar el mundo económico vallecaucano de aquellos conducidos por otras clases capitalistas que sobresalen en el país. Mundos económicos, concretamente, como el bogotano o el antioqueño, con mayores niveles de industrialización y de apertura ideológica (aun si no necesariamente comercial), que aquel configurado por la clase capitalista del valle suroccidental.

Lo cierto es que los intereses en el desarrollo y el comercio internacional de la agroindustria, que también señalan Kruijt, Maigashca y Vellinga (1982), empiezan a dar luces sobre una élite regional salida de esa nueva clase económica dominante. Una élite muy diferente a la de la discusión pública más coloquial en esta región, que encuentra sustento en aquel feudalismo propuesto por el conjunto de trabajos inscritos en lo que suele denominarse la *feudal-schackles thesis* de la década de 1960 (Hirschman, 1986). Un feudalismo usado para definir el mundo oligárquico de los ámbitos subnacionales latinoamericanos que, según la teoría, se resistía a la irrupción de un mundo moderno y capitalista y, entonces, a los procesos de desarrollo requeridos para mejorar las condiciones de estas sociedades del sur.

Los intereses comerciales y de desarrollo de una agroindustria competitiva para el caso vallecaucano, en cambio, empiezan a señalar la existencia de una élite más moderna –en varios sentidos²⁷– que se distancia del grueso de miembros de la clase económica a la que

27. Que no en todos, como ya en varias anotaciones a lo largo del libro se señalará.

pertenecen. Una élite dispuesta a jalonar estrategias de expansión comercial y modernización productiva propias de las dinámicas del mundo del capital. Una élite que llevó adelante un proceso de cambio sustantivo en las dinámicas del departamento vallecaucano desde la configuración de nuevas entidades que fueron dando lugar, lentamente, a un nuevo entramado burocrático y legal disputado con el ámbito nacional. Una que repartió sus responsabilidades locales asumiendo de manera regular las riendas de la gestión pública de la capital vallecaucana mientras transformaba los destinos del valle geográfico desde una entidad para el desarrollo regional. Una que aquí se estudiará.

Síntesis del capítulo

A lo largo de este capítulo fueron discutidas las principales perspectivas teóricas sobre configuración estatal y las formas de gobierno de las últimas décadas. Mientras que las perspectivas pluralistas se circunscriben a los procesos de configuración estatal en el marco de regímenes democráticos modernos, las demás perspectivas analizadas dieron cuenta de intentos por construir explicaciones de más largo aliento.

Las perspectivas pluralistas aparecen como una respuesta liberal a la efervescencia de las teorías de clase, particularmente marxistas, y de élites de la década de 1960. Al destacar la existencia de un mundo social mucho más heterogéneo, las perspectivas pluralistas buscaron defender la posibilidad de constituir arreglos institucionales equilibrados desde los sistemas de representación democrática liberal, conducentes a estadios mucho más justos de participación política y libertad individual. Este tipo de trabajos, sin embargo, ha sido más exitoso como soporte normativo para la consolidación de líneas de estudio sobre partidos políticos, representación democrática y caminos de modernización (particularmente en el ámbito de la ciencia política), que en su capacidad para soportar empíricamente los argumentos defendidos. Críticas desde los estudios de movimientos sociales, así como del *elitismo puro* o del *elitismo institucional*, han sido algunas de las más utilizadas para desvirtuar sus principales aspiraciones.

Las demás perspectivas analizadas, en cambio, han procurado construir explicaciones de más largo aliento sobre los procesos de configuración estatal desde la consideración de distintos tipos de actores –y su posición relativa– dentro de una estructura social. Por una parte, las teorías de élites han puesto el acento en las necesidades de supervivencia y la capacidad de cohesión de diversas élites sociales a lo largo de un territorio, para explicar los procesos de formación del estado. Procesos que derivan en la consolidación de aparatos militares y burocráticos, que gestarán con el tiempo nuevos tipos de élites del poder. Por otra parte, las teorías de clase han puesto su acento en las dinámicas y tensiones que surgen a partir de los intereses y necesidades materiales de distintos sectores de una población. Intereses y necesidades propios de los sistemas de producción prevalentes y de las matrices productivas específicas de cada caso en cuestión. Intereses y necesidades, que en algunos trabajos llegan a veces a sumarse a principios religiosos, identidades étnicas o convicciones políticas, como determinantes del surgimiento de clivajes esenciales para el estudio de los arreglos institucionales que termina arrojando una nación.

Consideraciones militares, económicas, políticas e ideológicas se ponen en juego desde distintos trabajos de las perspectivas de élite y de clase para explicar la configuración de arreglos institucionales que sirven intereses determinados, y que evidencian así efectos distributivos desiguales. Pero estos son arreglos institucionales que, como se mencionó anteriormente, configuran nuevos espacios para la gestión de lo público, y así nuevos cuerpos de ciudadanos técnicos y profesionales (funcionarios), nuevas élites e intereses sociales en el camino, que teóricamente deben ser incorporados.

Es así como trabajos desde lo que suele denominarse la perspectiva neoweberiana llegan al debate durante las décadas de 1980 y 1990 para reivindicar la consideración del estado como entramado institucional complejo y por tanto determinante para explicar transformaciones en el mundo social. Para estas perspectivas el estado asume una nueva connotación entonces. No solo adquiere la connotación de espacio o recurso, sino también la de una suerte de actor.

En este respecto, tanto en contextos de aparatos burocráticos en expansión como en aquellos de aparatos burocráticos más conso-

lidades, las perspectivas de clase y de élite han tenido problemas para justificar la forma en que instituciones, élites y funcionarios responden o no a los intereses de una clase o sector social particular. Mientras que para las teorías del *elitismo puro* las élites estatales, y el estado representado en ellas, gozan de autonomía frente al mundo social (una autonomía que se deriva de una escisión teórica bastante problemática entre estado y sociedad), para las teorías de tradición marxista (tanto las aquí denominadas *de clase* como las del *empirismo radical*) el estado no es un actor en propiedad, sino un recurso, o un espacio incluso, constituido y condicionado desde la sociedad.

Esta suerte de cooptación del estado (como recurso, como espacio) por distintos actores del ámbito social es explicada por las perspectivas de clase y del *empirismo radical* de distintas maneras. En las perspectivas de clase de tradición marxista la presión de sectores del capital se identifica como el factor determinante en la definición de políticas económicas y sociales. En contraste, las perspectivas del *empirismo radical* encuentran en el nivel de cohesión de redes de experticia a las que se vinculan las élites del poder, o en la pertenencia de dichas élites a un sector social específico, los elementos determinantes de sus decisiones y, por ello, de su representatividad social. Y, sin embargo, desde trabajos pertenecientes a ambas perspectivas pueden encontrarse distintos niveles de autonomía conferidos al espacio institucional de la gestión pública.

Tales diferencias pueden entenderse apelando a dos formas distintas de concebir la imbricación polanyiana. Por un lado, reconociendo en ellas el lugar de la acepción política de imbricación, en la que los arreglos institucionales resultan de distintas coaliciones sociales o de presiones de actores pertenecientes a una cierta red de élites dominante. Una acepción en la que los vínculos están determinados –y delimitados– por las transacciones políticas y la asunción –derivada de ello– de los cálculos de optimización de los tomadores de decisión. Una acepción que se hace a herramientas teóricas como el poder instrumental del capital o los nodos, centralidades y niveles de cohesión de redes de experticia de las élites del poder.

Por otro lado, reconociendo el lugar de la acepción subjetiva del término: una acepción que destaca lo embebido –o arraigado– del

sujeto en su contexto histórico particular. Una acepción que apela a herramientas teóricas como el poder estructural del capital, o a una reconstrucción biográfica de las élites que las ubica en contextos sociales (económicos, culturales, ideológicos) para dar cuenta de elementos determinantes de todo mundo social que participan del –pero exceden el– ejercicio decisorio y el momento transaccional.

Con cierto grado de éxito algunos autores han tratado de dar el paso entre lo *ideográfico* y lo *nomotético* para comprender dicha autonomía (Mann, 2012b). Jessop, por ejemplo, al insistir en el recurso de la hegemonía gramsciana mientras busca el tránsito hacia una explicación de corte estructuralista que abra la posibilidad de cambios distributivos desde coaliciones sociales de distinto orden (Jessop, 2008). Su tránsito, sin embargo, diluye el poder explicativo del término gramsciano, al entrar en otras arenas epistemológicas. Resulta en un término conveniente para Jessop al liberarlo de la necesidad de explorar las dinámicas dentro de un complejo aparato público, que su tránsito al estructuralismo no lo lleva a abordar. Resulta así en un término que, empírica y argumentativamente, podría estar mejor sustentado.

Probablemente en la preocupación por dotar al análisis de una mayor complejidad contextual es que aparece la ola weberiana de la década de 1980. Estudiar los procesos de expansión y configuración estatal sirve para entender el funcionamiento y los intereses detrás de distintos tipos de entidades públicas, burocracias y élites del poder regionales, locales y nacionales, y para alcanzar así la sistematización de la complejidad del entramado institucional sobre las que fuerzas del capital hacen presencia, y élites del poder operan. Desde esta aproximación no cabría más la noción de unas élites estatales autónomas, a la manera del *elitismo puro*. Pero tampoco la de un estado como espacio, o recurso, cooptado. Esta aproximación pone en evidencia la autonomía limitada de las élites estatales o, si se quiere, las complejidades presentes para el capital y las élites del poder en las dinámicas políticas de una determinada sociedad. Y, como se citó en nota al pie a largo de este capítulo, en algunos de los trabajos tributarios de esta iniciativa las dos acepciones de imbricación llegan a funcionar.

El modelo de Mann (2012a) toma prestado de las distintas perspectivas teóricas analizadas elementos como estos, para construir su propuesta sobre las fuentes esenciales del poder social. Fuentes que permiten explicar cambios institucionales que derivan en la constitución de distintos tipos de organización estatal a lo largo del tiempo. En este capítulo se ha afirmado que seguir el modelo de Mann resulta útil para la reconstrucción de la experiencia nacional de configuración estatal de las últimas décadas. No solo porque su modelo de *explicación neo-episódica* se contrapone al determinismo de explicaciones estructuralistas, que desde los trabajos de la economía política latinoamericana deja pobres augurios sobre la posibilidad de cambios importantes para el caso colombiano. Sino porque ofrece una concepción del estado más compleja (el estado como un entramado social de múltiples arreglos que lo hacen superar el rol de garante del monopolio legítimo de la violencia), que sirve para reclamarle una desatención importante a la producción colombiana reciente sobre configuración del estado en el país.

De los tres enfoques para abordar el poder infraestructural de Mann, que destaca Soifer (2008) y encontramos en la revisión de las más recientes apuestas teóricas sobre el estado, los estudios colombianos dejan ver la predominante preocupación por explicar bien sea la desigual presencia de un estado mínimo a lo largo del territorio nacional o las singulares –y problemáticas– manifestaciones políticas en lo que se entiende como órdenes políticos de la periferia. Pero si estudiar los procesos de expansión y configuración estatal sirve para entender el funcionamiento y los intereses detrás de distintos tipos de entidades públicas, burocracias y élites del poder regionales, locales y nacionales, y para alcanzar así una mejor comprensión de la complejidad del entramado institucional sobre las que fuerzas del capital hacen presencia, los estudios colombianos aún tienen exploraciones que conducir. Hay por impulsar aún estudios que develen transformaciones en el poder infraestructural que, a la fecha, parecieran mantenerlo como una constante.

El siguiente capítulo constituye un esfuerzo, a partir de la compilación y el análisis de fuentes secundarias y primarias, por reconstruir un proceso de configuración estatal que destaque la expansión bu-

rocrática –principal pero no exclusivamente– de su centro, así como las transformaciones legales más pertinentes para concentrar poder en –y garantizarle autonomía a– la rama Ejecutiva nacional. Lo hace saldando un vacío presente en la producción nacional sobre configuración del estado nacional, dada la necesidad de reconstruir para el caso de estudio vallecaucano las variaciones de un contexto más amplio, que constituyen parte central de la explicación sobre el cambio gradual que desde la hipótesis se pretende probar.

Capítulo 2

La configuración estatal en Colombia (1870-2010)

Introducción

Los estudios más recientes del estado en Colombia han centrado su atención, como se mencionó en el capítulo anterior, en la presencia desigual del aparato estatal a lo largo del territorio. Pero la expansión del estado desde dimensiones que excedan su definición mínima, a partir del seguimiento a un aparato estatal más complejo, robustecido o no desde el centro, ha sido apenas atendida. En lo que sigue, este capítulo presentará el proceso general de expansión del aparato burocrático colombiano desde finales del siglo XIX hasta finales del siglo XX. A partir del uso de fuentes primarias y secundarias se evidenciarán las transformaciones gruesas más significativas de la estructura burocrática nacional durante dichas décadas. Transformaciones que, haciendo uso de la producción académica de la historia económica y las ciencias sociales, pueden ser explicadas por dinámicas demográficas, económicas, políticas e ideológicas de los ámbitos nacional e internacional. Para ello, un trabajo ya clásico (probablemente por ser el único) sobre la expansión burocrática en el país (Uricoechea, 1986) sentará las bases del análisis con los períodos por él estipulados.

El capítulo, incorporando aportes de las distintas disciplinas mencionadas, presentará el proceso atendiendo las consideraciones expuestas en Mann (2012a), según las cuales la cristalización de nuevos arreglos estatales puede explicarse desde una amplia gama de dimensiones: las dimensiones económica, militar, nacional, representativa,

ideológica-moral y patriarcal del mundo social. Dimensiones que develan “múltiples instituciones y tentáculos expandiéndose desde el centro por los territorios, incluso a veces a través del espacio transnacional [...] enviando diversos actores de representación [...] a los varios espacios del estado, a la vez que irrigándolo más allá de sus fronteras” (Mann, 2012a, p. 88). Pero, porque el proceso se construye para develar los elementos más relevantes en la explicación de los cambios de nuestro estudio de caso (remitirse a las hipótesis), el ejercicio asume una estructura que pone el acento en (i) los nuevos espacios ganados dentro de la economía política nacional por cuenta de la expansión de apuestas productivas a lo largo del territorio, en (ii) las tensiones presentes entre los Ejecutivos nacionales con las élites regionales y con el sistema político del país, y en (iii) el reconocimiento de fuerzas –ideológicas y políticas– transnacionales que definieron buena parte de las decisiones que reconfiguraron los marcos administrativos y legales del estado central y las decisiones de las élites regionales afectadas por los mismos.

El período grueso definido se justifica porque, para empezar, permite explicar las características del estado nacional durante las primeras décadas de consolidación de las nuevas apuestas productivas en el Valle del Cauca (1885-1930), dando cuenta de un poder colectivo apenas significativo que llevó a las élites nacientes de la nueva clase económica vallecaucana a procurarse la institución de una entidad autónoma para adelantar un proceso de modernización regional ligado al territorio y las dinámicas económicas de su ascendencia. Porque, además, da cuenta de los intentos frustrados desde los gobiernos de las décadas de 1940 y 1950 por fortalecer la autonomía de los Ejecutivos (evidentes durante los años de nacimiento de la entidad en estudio) frente a las presiones de un mundo social cada vez más heterogéneo, y de los logros en dicha materia durante las décadas de 1960 y 1970 que condujeron a los primeros recortes en la discrecionalidad de las élites vallecaucanas sobre los manejos de la entidad regional. Finalmente, porque durante un largo proceso que se inicia en la década de 1960 y parece concluir en la década de 1990, el estado central termina consolidando el poder colectivo suficiente para reducir de manera significativa la discrecionalidad de los liderazgos históricamente

dominantes detrás de la entidad vallecaucana, como se explicará en detalle a lo largo del último capítulo de este ejercicio.

La configuración del estado en Colombia durante el siglo XX

En el ya clásico trabajo de Uricoechea (1986) sobre estado y burocracia en el país, el autor se apoya en datos oficiales sobre gasto público (dividido en dos categorías, según áreas de política pública: funcionamiento e inversión), ingresos estatales (siguiendo dos fuentes: impuestos a la renta y aranceles), y el número de funcionarios estatales (desagregado en tres niveles: central, departamental, municipal), para dar cuenta de los procesos de transformación desde un estado burocrático patrimonial (vigente para el autor hasta principios de 1870) hacia uno moderno (cuyo nacimiento destaca por entonces).

Haciéndolo define tres momentos diferenciados en el proceso. El primer momento transcurre entre 1871 y 1930. El segundo momento cubre veintisiete años, clausurándose con la caída de Gustavo Rojas Pinilla. Y entre 1957 y 1980 (año de cierre del período de estudio del autor) se ubica el tercero.

Los tres momentos de modernización destacados señalan cambios gruesos en la estructura burocrática nacional coincidentes con los de las reconstrucciones de la experiencia de consolidación burocrática europea. Si seguimos a Panebianco (1996), las burocracias públicas modernas actuales han sido el resultado de un lento proceso de estratificación que devela tres fases generales: una primera que hace referencia al período absolutista, en el que las burocracias nacen para servir al soberano a partir de cuerpos jerárquicamente ordenados. Otra, bajo la formación de regímenes oligárquicos liberales y la lenta expansión del sufragio, en la que las burocracias empiezan a someterse a sistemas de derecho positivo. Y una tercera de consolidación de un aparato estatal que, bajo el período de la democracia de masas, experimenta la expansión de tareas propias de demandas sociales con nacedero en contextos de expansión capitalista y organización popular. Tres fases que, siguiendo a Mann, constituyen un proceso

de configuración de entramados institucionales múltiples que van dando cuenta de la variación en los poderes despótico e infraestructural de una nación.

Es en el contexto de la segunda fase europea que el modelo burocrático weberiano aparece para trazar las características típico-ideales de las nuevas burocracias¹. En Uricoechea (1986), por lo tanto, sus tres momentos coinciden, en términos generales, con los procesos propios de las fases dos y tres de la experiencia europea.

Como se señaló anteriormente, este apartado presentará un ejercicio de reconstrucción del aparato burocrático colombiano que retoma como punto de inicio los tres momentos de modernización sugeridos por Uricoechea. El ejercicio, sin embargo, se hace a la producción de las historias económica y política de Colombia, así como a algunos datos recolectados de fuentes primarias, para poner a prueba, y contextualizar, los datos ofrecidos por el autor. Los procesos de configuración estatales del último siglo en países latinoamericanos –como el colombiano– responden a dinámicas internas que, explicadas desde consideraciones estructurales, deben destacar una singularidad que se diferencia en varios sentidos de la europea. Y los datos de Uricoechea, si bien permiten intuirlo, no permiten explicar por qué.

La primera fase de modernización burocrática nacional (1871-1930)

Para Uricoechea (1986) el período que se cierra hacia la séptima década del siglo XIX en Colombia constituye una experiencia propia de lo que, en términos weberianos, se conoce como un estado burocrático patrimonial. Siguiendo su definición, hablamos de burocracias legales instauradas para servir los intereses de sistemas políticos

1. En su significado general, Weber considera que la burocracia es simplemente la administración por parte de funcionarios. En este sentido, la burocracia no está asociada únicamente a la existencia de un poder racional-legal, ni tampoco es un fenómeno o característica exclusivamente moderna. La burocracia como tipo ideal hace referencia a la burocracia como aparato administrativo racional-legal; al ideal de burocracia moderna. Una burocracia que liga su existencia al desarrollo del capitalismo moderno.

de notables, en los que criterios dinásticos, de linaje, aunados a la asignación particularista de recursos, son elementos constitutivos del orden de dominación social. En el estado burocrático patrimonial weberiano podemos identificar formas de dominación tradicional, bajo las cuales la distinción entre patrimonios personal y público son cuasi-inexistentes, y los patrones de comportamiento de las élites y sus subalternos responden a principios de altruismo recíproco.

Como fuese mencionado, los inicios de la experiencia modernizadora en Colombia que traza Uricoechea coinciden con los cambios presentes durante la segunda fase de la experiencia de configuración burocrática europea. Lo que el autor colombiano describe es un proceso de transformación del aparato estatal marcado por lo que Weber define como un racionalismo burocrático capitalista (Uricoechea, 1986). Lo que el autor busca identificar, para el primer momento de la experiencia colombiana, es la intención de construir burocracias legales racionales que sirvan a los intereses de sistemas políticos de notables. Dichas burocracias se caracterizarían por tener en su base un sistema de reglas generales que regule las relaciones entre los detentores del poder, el aparato administrativo y aquellos sobre los que el poder se ejerce. Se trataría de una organización jerárquica y monocrática, que sumaría diferentes cargos dentro de la cadena de mando, ocupados por particulares y no por estructuras colegiadas. Un tipo de burocracias que empezaría a establecer un sistema de división del trabajo formalizado e iniciativas para la constitución de procedimientos administrativos estandarizados. Sistema e iniciativas para el caso colombiano, sin embargo, aún plagados de victorias y reveses en un contexto histórico de crecimientos económicos con altos niveles de volatilidad, faccionalismos y polarización, así como una débil capacidad de cohesión de las élites en el gobierno central.

Este primer momento de la experiencia constituyó, de hecho, un lento proceso de consolidación del aparato administrativo con una incipiente diferenciación burocrática. Y su diferenciación fue incipiente en dos aspectos que deben destacarse: en términos de la limitada cantidad de asuntos que atendería, pero también en razón a la porosidad presente entre lo público y lo privado, tan propia de los legados de un estado burocrático patrimonial. Mientras que la diferenciación por

temas marcó prioridades en los ámbitos de justicia y seguridad, así como en infraestructuras y educación (ver Tabla 3), la diferenciación jurídica fue todavía ambigua durante décadas en lo que respecta a la organización, potestades y obligaciones de establecimientos públicos y privados “de utilidad común” (López, 2006, p. 20). Un problema particularmente evidente en las tensiones por la consolidación de una nueva apuesta educativa para el ámbito nacional.

Como lo indica Uricoechea y lo explican con mayor detalle trabajos como el de Melo (1979), las prioridades en la construcción del aparato burocrático del período estuvieron marcadas por las visiones liberales del estado de buena parte del siglo XIX. Se trataba de consolidar una estructura que garantizase la autonomía de los mercados, que fortaleciese la posición nacional dentro de las dinámicas de consolidación de un nuevo orden jurídico internacional, que soportase inversiones en expansión de infraestructuras logísticas que el capital privado nacional no pudiese cubrir y que –muy debatida esta línea entre sectores políticos organizados– procurase una educación liberal, laica y pública para la ciudadanía general. Tales prioridades estuvieron condicionadas, por supuesto, por los conflictos entre liberales y conservadores, entre centralistas y federalistas, de la arena política nacional.

Dentro del período que configura el primer momento modernizador de Uricoechea el esfuerzo fiscal de expansión más significativo se encuentra entre los años de 1871 y 1903, con una tasa anual promedio de crecimiento del gasto del 10,5%, frente a un modestísimo 1,26% para el período que va de 1903 a 1930. La tasa de crecimiento del gasto para la primera parte de este momento no puede, sin embargo, leerse sin profundizar en el contexto apenas señalado.

Transformación de los mercados y expansión estatal

Si bien la incorporación a las dinámicas de los mercados internacionales entre los períodos de 1835-1838 y 1905-1910 le representaron al país un aumento en las exportaciones per cápita del 110%, así como un aumento en su capacidad adquisitiva del 170% (Ocampo, 1987), hay que recordar que durante la mayor parte del siglo XX la producción historiográfica se refiere a precarias economías regionales. La idea de

{ Tabla Nº 3 } Crecimiento porcentual del gasto estatal por rubros (1871-1930)

Período /Entidad	1871-1903	1903-1930
Congreso Nacional		
Contraloría General		
Presidencia de la República		
Departamento Nacional de Planeación		
Departamento Administrativo de Estadística		
Departamento Administrativo del Servicio Civil		
Departamento Administrativo de Seguridad		
Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil		
Ministerio de Gobierno	14,2	3,2
Ministerio de Relaciones Exteriores	10,2	0,56
Ministerio de Justicia	28,3	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	9,6	2,1
Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Deuda)		
Ministerio de Defensa	12,2	-1,5
Policía Nacional		
Ministerio de Agricultura		
Ministerio de Trabajo		
Ministerio de Salud		
Ministerio de Desarrollo		
Ministerio de Minas y Energía		
Ministerio de Educación	15,6	4,4
Ministerio de Comunicaciones	8,8	6,5
Ministerio de Obras	16,4	6,6
Rama Jurisdiccional		
Ministerio Público		
Departamento Administrativo de Servicios Generales		
Total	10,5	1,26

Fuente: Uricoechea (1986)

un mercado capitalista nacional parecería tomar forma con el auge exportador y los esfuerzos de conectividad de finales del siglo XIX. Sin embargo, durante toda esa etapa, e inicios del siglo XX todavía, la capacidad productiva nacional era limitada y su dependencia de los mercados internacionales fue alta. Las fluctuaciones en el período son ejemplo de las serias dificultades experimentadas. Ocampo (1987) señala cómo para los años cubiertos entre 1874 y 1910 pueden encontrarse cinco subperíodos que develan altos niveles de volatilidad de la economía nacional. Recesión y crisis entre los años 1874 y 1877, bonanza del 1878 hasta 1882, depresión severa, pero con recuperación subsiguiente entre 1883 y 1892, de nuevo bonanza entre 1893 y 1898, y una severa depresión entre 1898 y 1910 (explicada en buena medida por la crisis del café).

Si se siguen las dinámicas de los principales bienes de exportación nacional, la alta correlación entre comercio internacional y desempeño económico colombiano se hace evidente. Pero se hace evidente al explorar también los datos nacionales sobre las principales fuentes del ingreso fiscal (tablas 4 y 5). Y con ello se confirma la prolongada dependencia de las dinámicas del comercio internacional para financiar el funcionamiento y la inversión pública en Colombia. Como puede verse en las siguientes tablas, durante la totalidad del período 1871-1930 la financiación pública recayó en alta medida en el Impuesto de Aduanas y Recargos. En promedio, dicho impuesto recaudó el 55,4% del total de ingresos estatales por año, mostrando una altísima volatilidad, y llegando incluso a representar el 74% de los ingresos fiscales en los inicios del siglo XX².

El surgimiento del Impuesto a la Renta, instaurado a finales de 1918 (apenas siete años después de su surgimiento en Estados Unidos, y como segundo y definitivo intento después de una instauración temprana y de corta duración en 1821 (Uricoechea, 1986)), apenas representó desde entonces y hasta 1930 un porcentaje muy bajo de los ingresos nacionales (un 3% en promedio entre dicho lapso). Una presencia

2. Los porcentajes que representan el aporte del Impuesto de Aduanas y Recargos al ingreso nacional varían según los datos de Uricoechea (1986) y Thorp (1998). Las variaciones, sin embargo, responden al tipo de cálculo, no son sustantivas y confirman el comportamiento general de la serie de tiempo.

{ Tabla N° 4 } Ingresos fiscales durante el siglo XIX - promedios quinquenales (1831-1900)

Período	Total de ingresos	Aduanas	% de aduanas en total
1831-35	2.223	613	28
1836-40	2.371	619	26
1841-45	2.885	671	23
1846-50	2.804	662	24
1851-55	2.228	839	37
1856-60	(1.728)	920	
1861-65	(1.740)	876	
1866-70	2.954	1.546	52
1871-75	3.453	2.435	71
1876-80	5.170	3.207	62
1880-85	6.056	4.055	67
1886-90	9.803	6.595	67
1890-95	13.569	9.600	71
1896-1900	14.251	11.790	83

Fuente: Melo (1979)

débil que podría explicarse también por las bajas tasas establecidas y la pobre capacidad estatal para el control y recaudo de impuestos desde el centro.

Finalmente, en la experiencia temprana de industrialización colombiana de cambio de siglo pueden hallarse más elementos para entender el débil proceso de su expansión estatal. La experiencia de industrialización temprana en Colombia, como en Perú, Bolivia o Ecuador, dista de ser tan intensa como la experiencia de los países del

{ Tabla Nº 5 } Ingresos por aduanas y por impuesto a la renta (1900-1957)

Año	Impuesto Aduanas	Impuesto Rentas
1900	71,7	0
1901	74	0
1902	74	0
1903	60	0
1904	60	0
1905	40,4	0
1906	40,4	0
1907	47,4	0
1908	40,6	0
1909	42,2	0
1910	64,7	0
1911	63,9	0
1912	69,5	0
1913	71,4	0
1914	68,9	0
1915	57,4	0
1916	53,8	0
1917	53,7	0
1918	58,9	0
1919	40,8	7,43
1920	50,3	5,03
1921	45,2	4,52
1922	41,3	2,06
1923	30,5	2,2
1924	30,5	1,55
1925	32,6	1,61
1926	32,6	2,3
1927	31,5	2,22

1928	46,4	1,42
1929	46,6	2,97
1930	42,7	3,02
1931	36,7	4,7
1932	35	3,15
1933	50,1	3,84
1934	46,7	5,24
1935	52,7	4,6
1936	38,9	8,28
1937	39,9	9,63
1938	36,1	11,28
1939	35,2	12,53
1940	35,3	13,36
1941	39,3	14,99
1942	29,8	14,16
1943	25,7	20,28
1944	17,1	17,89
1945	17,9	10,87
1946	21,2	13,24
1947	23,3	14,57
1948	21,9	21,01
1949	15,6	18,77
1950	15,6	17,04
1951	21,9	37,16
1952	28,8	30,33
1953	24	34,22
1954	24	38,09
1955	31,9	42,37
1956	24,9	41,22
1957	14,6	41,14

{ **Tabla Nº 6** } PIB y PIB per cápita en América Latina (1870-1929)

		Dólares (Geary-Khamis) a precios constantes - 1990				Tasa de crecimiento							
		PIB		PIB PER CÁPITA		PIB		PIB PER CÁPITA					
		1870	1913	1929	1870	1913	1929	1870-1913	1913-1929	1870-1929			
Grupo 1 (expandido)		13.441	44.414	66.657	692	1.373	1.665	2.8	2.6	2.8	1.6	1.2	1.5
Colombia		1.740	4.574	11.801	676	845	1.589	2.3	6.1	3.3	0.5	4.0	1.5
México		5.906	24.636	28.183	651	1.672	1.696	3.4	0.8	2.7	2.2	0.1	1.6
Perú		2.193	4.365	10.133	840	1.024	1.892	1.6	5.4	2.6	0.5	3.9	1.4
Subtotal		9.839	33.576	50.117				2.9	2.5	2.8			
Grupo 2 (expandido)		9.695	27.589	53.459	727	906	1.270	2.5	4.2	2.9	0.5	2.1	0.9
Brasil		6.935	18.149	35.250	694	758	1.051	2.3	4.2	2.8	0.2	2.1	0.7
Cuba		1.418	5.215	6.274	1.065	2.327	1.688	3.1	1.2	2.6	1.8	-2.0	0.8
Venezuela		942	2.892	9.131	570	1.010	2.813	2.6	7.5	3.9	1.3	6.6	2.7
Subtotal		9.294	26.256	50.654				2.4	4.2	2.9			

Grupo 3	5.965	45.028	74.739	1.461	3.673	4.276	4.8	3.2	4.4	2.2	1.0	1.8			
Argentina	2.673	30.747	53.560	1.468	3.962	4.557	5.8	3.5	5.2	2.3	0.9	1.9			
Chile	2.554	10.436	14.780	1.320	3.058	3.536	3.3	2.2	3.0	2.0	0.9	1.7			
Uruguay	738	3.845	6.398	2.106	3.197	3.716	3.9	3.2	3.7	1.0	0.9	1.0			
Total	29.101	117.031	194.855	790	1.559	1.956	3.3	3.7	3.4	1.6	1.4	1.5			
Desviación estándar				508	1.195	1.198									
Coefficiente de variación				0.64	0.77	0.61									

Fuente: Bértola y Ocampo (2012)

{ **Tabla Nº 7** } Población nacional en América Latina (1870-1929)

	Miles			Porcentajes (%)				Crecimientos anuales (%)			
	1870	1913	1929	1870	1913	1929	1870-1913	1913-1929	1870-1929		
Grupo 1											
Bolivia	1.495	1.881	2.370	4.1	2.5	2.4	0.54	1.45	0.78		
Colombia	2.392	5.195	7.821	6.5	6.9	7.9	1.82	2.59	2.03		
Ecuador	1.013	1.689	1.928	2.7	2.3	1.9	1.20	0.83	1.10		
El Salvador	492	1.008	1.410	1.3	1.3	1.4	1.68	2.12	1.80		
Guatemala	1.080	1.486	1.753	2.9	2.0	1.8	0.74	1.04	0.82		
Honduras	404	660	930	1.1	0.9	0.9	1.15	2.17	1.42		
México	9.219	14.970	16.875	25.0	19.9	16.9	1.13	0.75	1.03		
Nicaragua	337	578	680	0.9	0.8	0.7	1.26	1.02	1.20		
Paraguay	384	594	860	1.0	0.8	0.9	1.02	2.34	1.38		
Perú	2.606	4.295	5.396	7.1	5.7	5.4	1.17	1.44	1.24		
Subtotal	19.422	32.356	40.023	52.7	43.1	40.2	1.19	1.34	1.23		
Colombia, México y Perú	14.217	24.460	30.092	38.6	32.6	30.2	1.27	1.30	1.28		

Grupo 2										
	9.797	23.660	32.894	26.6	31.5	33.0	2.07	2.08	2.07	2.07
Brasil			32.894	26.6	31.5	33.0				
Costa Rica	137	372	490	0.4	0.5	0.5	2.35	1.74	2.35	2.18
Cuba	1.331	2.431	3.742	3.6	3.2	3.8	1.41	2.73	1.41	1.77
Panamá	176	348	506	0.5	0.5	0.5	1.60	2.37	1.60	1.81
República Dominicana	242	750	1.213	0.7	1.0	1.2	2.67	3.05	2.67	2.77
Venezuela	1.653	2.874	3.259	4.5	3.8	3.3	1.29	0.79	1.29	1.16
Subtotal	13.336	30.435	42.104	36.2	40.6	42.3	1.94	2.05	1.94	1.97
Brasil, Cuba y Venezuela	12.781	28.965	39.895	34.7	38.6	40.1	1.92	2.02	1.92	1.95
Grupo 3										
Argentina	1.796	7.653	11.592	4.9	10.2	11.6	3.43	2.63	3.43	3.21
Chile	1.31	3.431	4.202	5.3	4.6	5.3	1.33	1.28	1.33	1.31
Uruguay	343	1.177	1.685	0.9	1.6	1.7	2.91	2.27	2.91	2.73
Subtotal	4.084	12.261	17.479	11.1	16.3	17.5	2.59	2.24	2.59	2.50
Total	36.842	75.052	99.606	100.0	100.0	100.0	1.67	1.78	1.67	1.70
Total mundo	1.275.737	1.792.917		2.9	4.2					

Fuente: Bértola y Ocampo (2012)

cono sur (ver la Tabla 6 para unos primeros indicadores indirectos). Y así también lo fueron los apoyos estatales recibidos por los nuevos sectores en ascenso. Mientras que en Colombia las transformaciones no fueron importantes, los procesos de industrialización, crecimiento y concentración demográfica de la primera mitad del siglo XX en países como Argentina o Chile (ver tablas 6 y 7), en cambio, fueron beneficiados por los resultados de un auge internacional de bienes primarios que marcó, durante las décadas de cambio entre el siglo XIX y el siglo XX, significativas inversiones para acompañar los intereses del nuevo capital (Saylor, 2014). En dichos casos el fortalecimiento de nuevas élites económicas ajenas a las coaliciones del poder impuso presión sobre los actores tradicionales de la política central. Dichas presiones, demuestra Saylor, llevaron al otorgamiento de amplios beneficios a los nuevos actores del capital en aquellos países. Beneficios que constituyeron pasos adelante en la expansión de la presencia estatal. Beneficios otorgados por las élites del viejo sistema para garantizarse su prevalencia dentro de las dinámicas del poder nacional.

No fue este el caso colombiano: la inversión en infraestructuras logísticas para la exportación, o la creación y expansión de estructuras y programas de financiación productiva, que beneficiaron a las nuevas élites exportadoras del cono sur, no se hicieron evidentes en el caso del auge cafetero de finales del siglo XIX. En Colombia el poder de las nuevas élites económicas beneficiadas por dicho auge no resultó suficiente para condicionar una expansión significativa de la presencia estatal (ni así tampoco para transformar el mapa de actores económicos de la política nacional). El Gráfico 1, sobre las principales exportaciones nacionales para el período, sirve como evidencia.

En Colombia, si bien el número de plantas productivas pasó de 8 en la primera década del siglo XX a 54 durante la década de 1920 (Echavarría y Villamizar, 2007), el peso del sector industrial dentro de la matriz productiva siguió siendo bajo. Demostración de ello puede ser el índice de industrialización nacional de Bulmer-Thomas (2003; 1994), que para 1929 le otorga a Colombia una valoración de 6.0, ubicando al país apenas un punto por encima de casos centroamericanos como Honduras

y Nicaragua, por debajo de los 11 puntos asignados a Venezuela, los 13 asignados a Brasil y Chile, y muy por debajo de los 16 y 20 asignados a Uruguay y Argentina respectivamente. El incremento de industrias se mantuvo, además, geográficamente concentrado (Bejarano, 1987). Y fue estimulado además por los recursos del auge exportador de las élites cafeteras: por las necesidades de herramientas y maquinaria para los procesos de recolección y transformación del fruto (Urrutia, 1980; Berry, 1983), por necesidades logísticas elementales como el empaque (Bell, 1921), y por la financiación directa de estos capitales en varias de las principales nuevas apuestas industriales para el país (Bejarano, 1987).

Hubo entonces, como lo señalan los datos de las tablas 3 (en página 83) y 8, inversión en obras. Y, sin embargo, fueron inversiones menos significativas que las de casos como el chileno o el argentino (Saylor, 2014).

{ **Tabla Nº 8** } Kilómetros de vías férreas en América Latina (1840-1930)

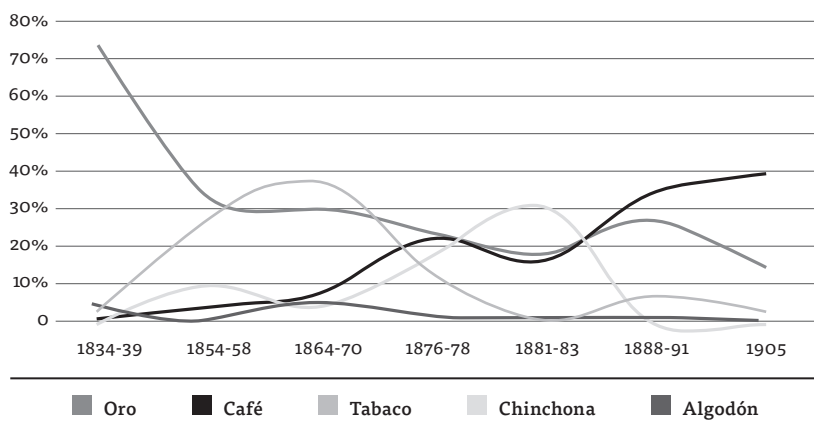
Años/Kilómetros							
	1840	1850	1860	1880	1890	1900	1930
Grupo 1							
Bolivia					209	972	1.953
Colombia			80	131	282	568	2.843
Ecuador				64	92	92	1.132
El Salvador					87	116	623
Guatemala				21	186	640	819
Honduras				60	96	96	1.109
México		13	32	1.080	9.718	13.685	23.345
Nicaragua				21	143	225	235
Paraguay				91	240	240	497
Perú			103	1.034	1.599	1.800	3.056
Subtotal		13	215	2.502	12.652	18.334	35.612

Años/Kilómetros							
	1840	1850	1860	1880	1890	1900	1930
Grupo 2							
Brasil			223	3.398	9.973	15.316	32.478
Costa Rica				117	241	388	669
Cuba	72	465	858	1.418	1.713	1.960	4.381
Panamá				76	76	76	349
República Dominicana					115	182	
Venezuela				113	454	858	885
Subtotal	72	465	1.081	5.122	12.590	18.780	38.762
Grupo 3							
Argentina			39	2.313	9.254	16.767	38.120
Chile			195	1.777	2.747	4.354	8.937
Uruguay				431	983	1.730	2.746
Subtotal			234	4.521	12.984	22.851	49.803
Latinoamérica	72	478	1.530	12.145	38.226	59.965	
Total en Km							
Grupo 1		2.7	14.1	20.6	33.1	30.6	
Grupo 2	100.0	97.3	70.7	42.2	32.9	31.3	
Grupo 3			15.3	37.2	34.0	38.1	
Latinoamérica	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Fuente: Bértola y Ocampo (2012)

El tipo de producción nacional para la exportación, como lo señalan Safford y Palacios (2002), seguiría bastándose de una red de infraestructuras todavía precaria. Por otra parte, y siguiendo a los autores, otras consideraciones deben entrar a explicar los pocos incentivos para la expansión del estado en materia de infraestructuras.

{ Gráfico N° 1 } Evolución de las principales exportaciones de Colombia (1834-1905)



Fuente: Brando (2012)

Factores como los altos costos de construcción debido a la complejidad geográfica del país, así como la volatilidad en los ingresos públicos y la mala reputación internacional como acreedor que cargaba Colombia, complicaban las posibilidades.

Así, lo que Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003) describen como la *fase fácil*, la primera de tres fases de industrialización en América Latina, que se ubica entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX, sería apenas sustancial en su capacidad para expandir los mercados nacionales y garantizar una transformación significativa de las dinámicas políticas de la arena nacional. La ampliación burocrática fue tenue y sirvió a los intereses de notables del ámbito nacional.

Ideología, conflictos y expansión estatal

Y, sin embargo, es pertinente destacar del camino de expansión estatal colombiano de los años 1871 a 1903 una apuesta de modernización nacional que se hizo evidente en los debates sobre el tipo de educación a adoptar (Sáenz Obregón et.al., 1997), en las narrativas sobre la constitución de la nación defendida (Chatterjee, 2004), o en el intenso ejercicio de participación de élites políticas latinoamericanas en los

procesos de configuración de un orden legal internacional moderno (Obregón, 2006; Eslava, 2017). Una expansión, entonces, que no se refería exclusivamente a preocupaciones logísticas: las asignaciones presupuestales a las áreas de educación, gobierno y relaciones exteriores de la Tabla 3 (en página 83) así lo demuestran.

Dicho lo anterior, debe decirse que son evidentes no obstante las importantes limitaciones en frentes como el de la educación. Limitaciones que pueden explicarse por las carencias fiscales de la nación, pero sin duda también por el dominio conservador del período que llega hasta 1930, durante el cual las prioridades serían puestas sobre reordenamientos políticos y legales que garantizaran la centralización del poder promovida por la Constitución de 1886.

Los años iniciales del primer momento de modernización referido por Uricoechea fueron años caracterizados no solo por las dinámicas económicas anteriormente citadas, sino por tensiones nacionales en torno a la constitución de un país más o menos centralizado a lo largo de sus regiones. No en vano describen Safford y Palacios (2002) el período que va de 1875 a 1903 como uno de faccionalismo extremo dentro de los partidos liberal y conservador. Un período, exponen los autores, en el que poco llegó a alcanzarse del federalismo y las libertades aspiradas por el liberalismo radical, pero poco también del orden defendido por las fuerzas del conservadurismo centralizador y las facciones liberales independientes que por momentos se aliaron a él.

A las tensiones por la asignación de gastos para la expansión en infraestructuras logísticas y las distintas recesiones regionales por cuenta de la caída en las exportaciones de varios productos en períodos diferenciados (ver Gráfico 1), se vio sumada la apuesta de una educación pública y liberal como detonante de tensiones entre regiones y banderas políticas, que entorpecieron avances más regulares en este primer momento –de casi sesenta años– de la llamada modernización estatal. Pero estas no eran disputas nuevas.

Décadas atrás, las disputas entre federalistas y centralistas vieron el dominio temporal de los segundos con la Constitución de 1821 y un conjunto de reformas fiscales centralizadoras inmediatas. La Constitución rompió con años de experiencia de un frágil federalismo, en tanto que débilmente cohesionado. Y, sin embargo, las resistencias no dejaron

de hacer presencia. Las décadas que van de 1830 a 1860 evidenciaron la inexistencia de una economía nacional en propiedad (integrada, interdependiente) que ayudase a romper los distanciamientos de las élites regionales. Ante estas condiciones y la ausencia de un conflicto externo que –como durante los períodos de luchas independentistas– cohesionase a las élites (Centeno, 2002), las décadas señaladas vieron la caída de la Gran Colombia, intensos conflictos sociales y tres Constituciones seguidas que culminaron, tras la guerra civil de 1859 a 1863, con la Carta más federalista de las tres creadas durante el período (la Constitución de 1863). Su duración, sin embargo, fue corta. Las presiones fiscales derivadas del incremento en gastos desde el centro y los diferentes estados federados suelen ser consideradas como un factor determinante para su colapso. Lo cierto es que la Constitución de 1886 reconfiguró la estructura política y fiscal del país, garantizando la descentralización administrativa a lo largo del territorio, pero concediendo herramientas a los subsiguientes gobiernos nacionales para centralizar la estructura fiscal.

Es por todo esto que para la primera década del siglo XX se hicieron evidentes discusiones en torno al lugar de lo público en la construcción de una nación estable. La necesidad de un derecho público interno que garantizase la imparcialidad de los agentes del estado frente a las tensiones partidistas nacionales formó parte de las discusiones sobre lo que para entonces se entendía como una experiencia frustrada de construcción de una institucionalidad nacional. Más que leyes, se requeriría de la conformación de un aparato para “[...] administrar debidamente los negocios de la comunidad social” (Uribe, 1903, p. 109). Una administración desligada de la política, que atendiese las necesidades de la población por sobre intereses particularistas.

El espíritu republicano de la reforma administrativa de 1910 se basa en estas enunciaciones normativas. Es así que el gobierno nacional empezó durante los inicios del siglo a centralizar el conjunto de decisiones fiscales del ámbito nacional, derivó en departamentos y municipios actividades fundamentalmente administrativas, y consintió la aparición de entes autónomos especializados (que se ocupasen de ferrocarriles y telégrafos, por ejemplo) para soportar la expansión económica desde la noción, por entonces en construcción, de una conveniente descentralización administrativa por servicios. Una que,

como se ha mencionado, carecería aún de diferenciaciones jurídicas claras y robustas entre establecimientos públicos y privados de utilidad común. Sectores económicos interesados en la normalización de la vida social y política del país estuvieron detrás de estas apuestas.

El primer momento de modernización estatal, en síntesis

En suma, lo que se encuentra para esta primera fase en el país es una experiencia conflictiva de constitución de un modelo de nación, que encuentra sus singularidades en su capacidad productiva limitada, en la ausencia de una economía nacional integrada, en variaciones en la fortaleza económica de distintas regiones por cuenta de auges y caídas de distintos productos agrícolas para la exportación en pleno proceso de inserción global, en tensiones entre el centro y las periferias por la consolidación de infraestructuras de transporte y comunicación, así como de autonomías fiscales y políticas, y entre visiones liberales y conservadoras por la constitución de nuevos tipos de ciudadanía. Las violencias experimentadas durante el período, aunadas a la debilidad

{ **Tabla N° 9** } Capacidad adquisitiva comparada en América Latina (1870-1929) - (Reino Unido en 1905 = 100)

	Colombia	México	Brasil	Argentina	Chile	Uruguay
1870-74	23		20	50		91
1875-79	16		25	44		76
1880-84	19	67	28	57		74
1885-89	24	58	32	68		86
1890-94	25	56	27	75	42	105
1895-99		56	28	80	51	85
1900-04		58	36	91	64	78
1905-09	29	62	39	81	45	85
1910-14	25	61	39	83	56	89
1915-19	37	30	29	63	53	63
1920-24	35	29	26	91	55	94
1925-29	45	37	31	113		109

económica de Colombia (ver la Tabla 9), hicieron que para inicios del siglo XX el país se caracterizara por tener profundos niveles de pobreza y violencia (Henderson, 2001). Los acuerdos derivados de dicha conflictividad son los que conducirían tres décadas de un tenue fortalecimiento estatal, más caracterizado por la concentración del poder central que por la expansión de sus estructuras administrativas.

Si la experiencia modernizadora que recorre Uricoechea trata del tránsito hacia un tipo de racionalismo burocrático capitalista, parecería que poco aún se encuentra de ello en esta etapa. Sin embargo, si entendemos que el grueso de los constantes cambios en los arreglos constitucionales del país se explica por las exigencias regionales de consolidación de infraestructuras para la exportación en un contexto de expansión hacia los mercados globales, y resulta de la necesidad de acuerdos inter-elites que garanticen cohesión nacional y autonomías regionales para la expansión de sus apuestas productivas, es evidente que los primeros pasos se estarían gestando.

La constitución de burocracias profesionales, en el centro y la periferia, fue un proceso derivado de una multiplicidad de demandas económicas regionales y de la necesidad de construcción de equilibrios que garantizaran la estabilidad nacional. La influencia europea, a través de marcos ideológicos y comisiones expertas (ver Safford y Palacios, 2002), constituye sin duda una variable interviniente. Lo que se evidencia en la experiencia es un balance entre los poderes de los gobiernos centrales y regionales, que durante las primeras décadas del siglo XX empieza a consolidar como acuerdo definitivo la existencia de un estado nacional centralizado (Mann, 2012a).

La segunda fase de modernización burocrática nacional (1930-1957)

El segundo momento del proceso capturado por Uricoechea va desde 1930 hasta 1957. Lo que se encuentra para tal momento se condice con las dinámicas económicas, demográficas y políticas de la época. Dicho momento se caracterizó por aumentos del gasto en campos de la política pública para el desarrollo, la exploración de recursos naturales, la expansión de infraestructuras logísticas, las relaciones

internacionales, la educación, y la política laboral. Pero, además, por el inicio de una expansión de entidades administrativas descentralizadas en el país, con características diferenciadas según los gobiernos de turno. Ejemplo de ello son el nacimiento del Banco de la República y la creación de la Contraloría General durante la década de 1920; entidades fundamentales para el fortalecimiento institucional del aparato nacional, desde la preocupación por la profesionalización de la política monetaria y el control del recaudo y uso de los recursos públicos en el ámbito nacional. También lo es el surgimiento de escuelas, institutos y universidades durante los años de *La revolución en marcha*. O la creación de entidades de fomento como el Instituto de Fomento Industrial (IFI) durante la década del cuarenta. Estos son los años que marcaron transformaciones importantes en departamentos como el vallecaucano. Años de nacimiento de nuevas entidades de transformación regional, que hacen evidente el papel de élites regionales en el devenir del entramado institucional del país.

La *fase empírica*, segunda fase de industrialización latinoamericana (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2003), coincide con buena parte de este segundo momento de configuración burocrática. Ubicada entre las décadas de 1930 y 1950, esta fase de industrialización latinoamericana encontró sus determinantes en las traumáticas experiencias de finales de los años veinte e inicios de los años treinta en la economía internacional. Según Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003), los gobiernos nacionales latinoamericanos empezaron a asumir políticas de coordinación (cambiarías, comerciales) para la salvaguarda y el fortalecimiento de sus respectivos aparatos productivos. Pero a esto se le añadiría una ventaja coyuntural: las estructuras de precios relativos que fueron favorables a las economías sudamericanas, uno de los varios elementos considerados por la producción heterodoxa (Ocampo y Montenegro, 2007, por ejemplo), pero expuesto como la variable fundamental en la literatura de la economía ortodoxa (Chu, 1983). A las dos consideraciones anteriores, además, autores como Ocampo y Montenegro añaden las condiciones estructurales internas favorables para el crecimiento industrial: capacidad instalada, flujo de recursos externos y una expansión de los mercados nacionales caracterizada por el crecimiento de poblaciones urbanas demandantes de bienes industriales.

El crecimiento de la producción industrial agregada en Colombia mostró ser positivo durante los años de la Gran Depresión, pero tímido frente a lo que estaría por venir³. Más adelante se expondrá cómo la experiencia de industrialización colombiana durante la década de 1930 y segunda parte de la década de 1950 supera de manera significativa el desempeño de los países hasta entonces más industrializados de la región, y sostiene niveles de crecimiento promedio para su contexto hacia finales de la primera mitad del siglo.

Por otro lado, estos fueron años de importantes transformaciones sociales para Latinoamérica. Como lo señalan Collier y Collier (1991), la mayor parte de los procesos de incorporación de los sectores populares a las arenas políticas nacionales se dieron durante las décadas de 1930 y 1950 en estos países. Para el caso de Colombia, la experiencia se manifestó con las disposiciones legales de Olaya Herrera y las políticas de los primeros años de López Pumarejo.

Como se mostrará, estas experiencias (de industrialización y de políticas sociales expansivas del período liberal), así como el estallido de las violencias durante la segunda parte de la década de 1940, marcaron los cambios en las dinámicas de la configuración estatal. Y, sin embargo, no llegaron a cubrir la totalidad del proceso de diversificación burocrática que se sigue del esquema analítico de Uricoechea.

En la Europa occidental, las transformaciones propias de lo que la literatura reconoce como un segundo momento de modernización burocrática (Self, 1972) fueron una consecuencia directa de los arreglos políticos de la postguerra, con predominancia de los partidos socialdemócratas en las coaliciones del gobierno de varios de estos países. En estos casos, el aumento de la intervención estatal en los procesos de crecimiento económico, así como en la consolidación de un marco institucional conducente a la des-mercantilización (que conocemos hoy como el Estado de Bienestar), llevarían a novedosas formas de presencia estatal (Esping-Andersen, 1993). Nuevas tareas

3. El impacto de la crisis internacional implicó para Colombia un deterioro importante en los términos de intercambio, contracción monetaria y un consecuente proceso deflacionario (Caballero y Urrutia, 2006). Los indicadores de crecimiento industrial para el período de la crisis, sin embargo, fueron ligeramente positivos (Echavarría, 1999).

implicarían nuevas agencias. Y es en este proceso que se complejizarían sus estructuras burocráticas.

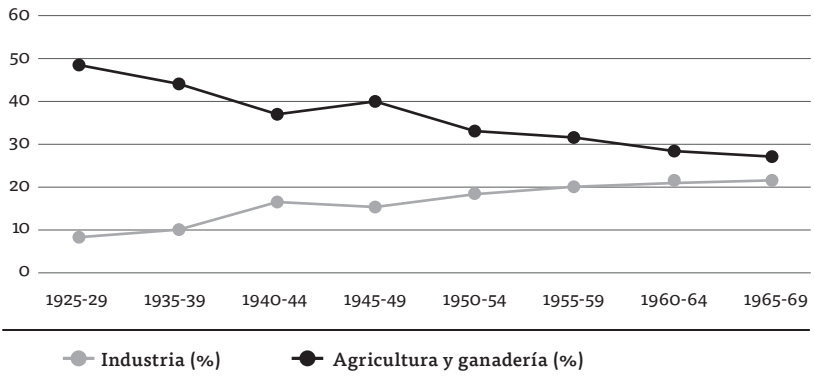
Como consecuencia de estas transformaciones la Europa occidental, que constituye el referente de Uricoechea, experimentó una creciente fragmentación de los sistemas administrativos. Ya no serían conglomerados relativamente compactos, sino que se convertirían en sistemas mucho más divididos. En estos nuevos sistemas se evidenciaría una proliferación de diferentes tipos de entidades administrativas, de carácter autónomo y semiautónomo, vinculadas de modo estable por relaciones de alianza con asociaciones y grupos formalmente privados.

Una de las grandes novedades que se dieron a partir de allí es la competencia inter-burocrática para la asignación presupuestal, fenómeno hasta entonces poco visto. Ahora, en los estados modernos, las agencias competían unas contra otras, introduciendo dentro del campo todos los recursos de poder y de influencia de que dispusieran, incluida la capacidad de presión política de los grupos-clientela aliados a estas.

Para Uricoechea, una experiencia de diversificación compleja del tipo para el entramado burocrático colombiano se da con su mayor intensidad durante los años que van de 1957 a 1980: su tercer momento de la modernización burocrática nacional. El segundo momento, que va de 1930 a 1957, constituyó entonces una suerte de transición, o de semilla, para la expansión burocrática más intensa que vivirá Colombia. Uno en el que los primeros trazos de una economía nacional capitalista se esbozan, y en consecuencia los recursos y demandas para un nuevo rol del estado dentro de las dinámicas de su sociedad. Una sociedad, no obstante, fragmentada y desigual.

Transformación de los mercados y expansión estatal

En el caso colombiano, las transformaciones en su matriz productiva durante las décadas de 1930 a 1960 son evidentes. El lugar de la industria dentro de la estructura productiva nacional ganó un peso importante, como lo evidencia el gráfico siguiente.

{ Gráfico N° 2 } Industrias vs. Agro en Colombia (evolución, 1925-1969)

Fuente: Brando (2012)

Como se señaló en el apartado anterior, lo que constituyó para Latinoamérica la primera *fase fácil* de configuración industrial entre finales del siglo XIX e inicios del siglo XX (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2003), resultó menos significativo para la transformación de la matriz productiva en el país. Sin embargo, los datos del Gráfico 2 señalan un crecimiento muy distinto de la industria a partir de 1930. En él puede verse cómo Colombia experimentó una transformación industrial que condujo al sector a aumentar su representación dentro de la matriz productiva en alrededor de diez puntos durante un lapso de dos décadas, frente a una caída similar en la participación del sector rural en la economía⁴.

El desempeño económico de Colombia durante los años treinta y cuarenta fue sin duda destacable: mientras el país experimentó crecimientos anuales promedio del PIB de 4,7% entre 1933 y 1939, de 3,5% entre 1939 y 1946, de 5,0% entre los años 1946 y 1950, y de poco menos del 4,5% para la década de 1950, la tasa de expansión de su industria arrojó crecimientos entre las décadas de 1930 y 1950 que superaron

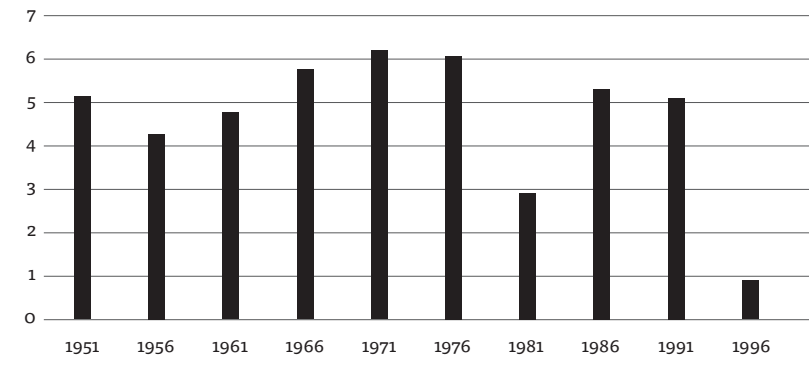
4. Acompañando dicha expansión industrial, el sector terciario empezará a jalonar el crecimiento de la economía nacional. Lo hará aumentando su participación dentro de la matriz económica nacional durante las décadas siguientes.

{ Tabla Nº 10 } Tasas comparadas de crecimiento anual del PIB y de la producción industrial en América Latina (1920-1950)

	Colombia	Argentina	Brasil	México	Honduras
PIB a costo de factores					
1920-1925	....	6,9	3,3	1,8	....
1925-1928	8,7	6,3	4,7	1,1	8,3
1929-1932	0,6	-5,4	-0,9	-4,1	-0,1
1930-1939	4,6	2,7	4,1	3,0	-2,4
1941-1945	3	2,4	2,1	5,8	3,7
1946-1950	3,6	2,8	5,7	6	2,3
Producción industrial agregada					
1920-1925	....	10	5,6	2,6	....
1925-1928	1,8	5,6	3,9	2,7	....
1929-1932	1,1	-7,5	-0,4	-9,4	....
1930-1939	10,6	4,5	6,1	5,3	5,2
1941-1945	5,4	5,6	5,1	-5,1	4,3
1946-1950	8,8	-0,6	10,5	19,2	9

Fuente: Kalmanovitz y López (2006)

{ Gráfico Nº 3 } Tasa promedio del crecimiento anual del PIB real en Colombia por lustros



Fuente: Kalmanovitz y López (2006)

por mucho el desempeño agregado de las economías hasta entonces más industrializadas del vecindario (Kalmanovitz y López, 2006).

Aunado al auge de la producción industrial se sostuvo el rol predominante que siguió teniendo el café dentro de la actividad económica nacional. Ya la producción académica colombiana expone la importancia de los flujos de divisas provenientes del café para el período abordado, debido a las toneladas exportadas y la particular recuperación de sus precios internacionales de la década de 1940 (Kalmanovitz y López, 2006)⁵. Vale la pena señalar, por ejemplo, que para 1950 el café llegó a representar un 72% de las ventas internacionales de la economía colombiana, tras representar un 49% en 1900 y recuperarse de una caída que lo llevó al 39% para 1910 (Safford y Palacios, 2002).

La fortaleza del sector cafetero siguió estimulando procesos de expansión industrial en Colombia y, sin embargo, para la producción académica no constituyó ya la principal variable explicativa del crecimiento económico nacional desde 1930 en adelante. De hecho, es en la industria que la producción nacional encuentra el despegue del crecimiento económico colombiano posterior a la crisis de los treinta (Brando, 2012).

El aumento de las utilidades industriales generado por el incremento de los precios de la industria que señala Echavarría (triplicados entre 1929 y 1937, en razón de las dinámicas de los mercados internacionales y la devaluación del peso), así como las condiciones del mercado interno señaladas por Ocampo y Montenegro (2007) (crecimiento de la demanda nacional, capacidad instalada y urbanización de la población), constituyeron incentivos importantes para una expansión sobresaliente de la producción industrial colombiana. El otro elemento fundamental para explicar dicha industrialización, según el grueso de la producción académica tradicional, es una serie de políticas de estímulo a la industria (proteccionistas, de financiación, de promoción), características de la experiencia de industrialización latinoamericana. Un elemento que

5. Un papel tan determinante como para dar nombre a lo que algunos historiadores reconocen como un momento particular de la historia nacional del siglo XX: el que transcurre entre 1903 y 1946, el de la República del Café (Safford y Palacios, 2002). Sobre datos de concentración de las exportaciones en un sector, ver Bértola y Ocampo (2012). Sobre datos de la altísima concentración de su destino durante la segunda mitad del siglo XIX y –en especial– de la primera del siglo XX, ver Safford y Palacios (2002).

empieza a ser cuestionado por la producción académica para el caso colombiano. Y que será discutido en el siguiente aparte.

Lo cierto es que hasta la década de 1930 Colombia fue un país de pequeñas economías regionales apenas conectadas. Y que esto empezó a transformarse durante las décadas siguientes. Mientras que para 1940 ninguna ciudad colombiana superaba el medio millón de habitantes (cosa que ya en los inicios del siglo XX algunos centros urbanos en Argentina y Brasil sobrepasaban con creces), para finales de la década de 1950 Colombia contaba con una capital que rondaba el millón y medio, tres centros urbanos cercanos a los quinientos mil habitantes y un puñado de centros poblacionales cercanos a las áreas de expansión económica industrial y cafetera, que empezaban a constituirse en pequeñas ciudades de entre 100.000 y 200.000 habitantes (Dane – Datos Censales).

Para un país que hasta la década de 1930 daba cuenta de una tasa de urbanización del 25%, similar a la de Brasil (24%) o de Venezuela (27%), y bastante inferior a la de países como Uruguay (63%), Chile (50%) o Argentina (57%), los cambios son sustanciales (ONU, 2007)⁶.

Los cuatro principales centros urbanos de Colombia (Cali, Medellín, Barranquilla y Bogotá) concentraron la expansión y diversificación productiva de la industrialización nacional (Safford y Palacios, 2002). Los centros menores, entretanto, se sostuvieron en buena medida por la expansión de la producción agrícola y las necesidades inmediatas derivadas de la misma: recordemos que se trata de una producción agrícola que, si bien no jalonó el crecimiento económico de los primeros años de la década del 30, continuó teniendo el mayor peso entre los distintos sectores de la matriz productiva nacional (Gráfico 2), superando incluso los promedios del continente (Safford y Palacios, 2002).

Estos cambios constituyeron fuertes incentivos para la puesta en marcha de políticas de inversión en infraestructuras, por ejemplo, y de regulación laboral. Políticas que coinciden con el tercer momento de industrialización latinoamericana. Y que los datos sobre el gasto público de Uriconchea (1986) y Thorp (1998) demuestran.

6. Las cifras se tomaron de la Base de Datos Global de la División Poblacional de las Naciones Unidas, Unidad de Prospectivas de Urbanización Mundial.

{ Tabla Nº 11 } Tasa compuesta de crecimiento anual de la infraestructura en América Latina (1880-1995)

	Vías férreas	Energía eléctrica	Teléfonos	Vehículos motorizados (a)*
1880-1900	7,9	...	...	...
1900-1913	4,3	...	...	...
1913-1930	1,1	...	7,8	...
1930-1950	0,4	9,1	5,3	3,5
1950-1970	-0,3	9,5	6,6	8,7
1970-1995	-0,3	6,9 (b)**	8,2 (c)***	6,9 (c)

*a) No se incluyen las carreteras porque no pudieron conciliarse las fuentes de datos disponibles. Se utilizan los vehículos motorizados como variable sustitutiva de las carreteras, aunque sin duda no se ampliaron proporcionalmente. ** b) Los datos terminan en 1994. *** c) Los datos terminan en 1990.

Fuente: Thorp (1998)

{ Tabla Nº 12 } Crecimiento porcentual del gasto estatal por rubros (1930-1957)

Período / Entidad	1930-1948	1948-1957
Congreso Nacional	10,1	8,9
Contraloría General		
Presidencia de la República		
Departamento Nacional de Planeación		
Departamento Administrativo de Estadística		
Departamento Administrativo del Servicio Civil		
Departamento Administrativo de Seguridad		
Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil		
Ministerio de Gobierno	2,9	0,6
Ministerio de Relaciones Exteriores	9,8	14,7
Ministerio de Justicia		11,3

Período / Entidad	1930-1948	1948-1957
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	5,8	11,0
Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Deuda)	8,8	8,4
Ministerio de Defensa	11,5	19,4
Policía Nacional		
Ministerio de Agricultura		
Ministerio de Trabajo		18,1
Ministerio de Salud		12,6
Ministerio de Desarrollo		14,1
Ministerio de Minas y Energía		10,7
Ministerio de Educación	8,6	14,1
Ministerio de Comunicaciones	5,7	6,6
Ministerio de Obras	9,0	16,3
Rama Jurisdiccional		
Ministerio Público		
Departamento Administrativo de Servicios Generales		
Total	9,6	14,8

Fuente: Uricoechea (1986)

Ideología, conflictos y expansión estatal

La segunda parte del período de modernización establecido por Uricoechea cubre dos momentos particularmente importantes de la política nacional. El de la *República liberal* que va de 1930 a 1946, y once años más que agrupan los gobiernos conservadores de Ospina, Gómez y Urdaneta, más el período de Rojas Pinilla. Once años que justifican su elección por la continuación –e incluso aumento– en los gastos estatales. Su división, sin embargo, es tan gruesa como esto. Una mirada a la historia política nacional permite diferenciar entre apuestas del gasto por períodos más concretos. Asunto que se abordará a continuación.

Dentro de la experiencia de los gobiernos liberales hay tres énfasis distintos que suelen encontrarse. El de la centralización fiscal

del presidente Olaya Herrera (1930-1934), que continuarían los dos siguientes, y su apuesta de reorganización administrativa. El de la defensa de intereses populares con la política laboral del presidente López Pumarejo (1934-1938; 1942-1945), particularmente fuerte en su primer período. Y el de la nueva política económica y la disposición de entidades para el desarrollo del presidente Santos (1938-1942). En lo que respecta a las experiencias posteriores, lo que se destaca es un mayor nivel de centralización aunado a un aumento de gastos en materia de obras, educación y asuntos de seguridad. Con mayor énfasis durante el período de Rojas Pinilla.

La centralización del período inició con la nacionalización del endeudamiento público externo durante el gobierno de Olaya Herrera. El ajuste, resultante de las dinámicas propias del contexto de la Gran Depresión, retiró a departamentos y municipalidades una autonomía que generó dificultades fiscales durante la década de 1920 para la Nación. Pero la concentración de poder en el Ejecutivo no pasó exclusivamente por esta decisión. El gobierno del presidente Olaya Herrera incursionó en una serie de políticas que demostraron innovación en materia macroeconómica, pero que demostraron además capital político. Durante su gobierno, Olaya Herrera estableció controles cambiarios, intervino las tasas de interés bancario, rediseñó instituciones financieras e impuso políticas de control a las importaciones (Safford y Palacios, 2002).

Su período en la presidencia constituyó además lo que Collier y Collier (1991) denominan un primer proceso de incorporación moderado de los sectores trabajadores a la arena política nacional. De hecho, la legislación laboral impulsada bajo su gobierno sirvió de apoyo a la primera presidencia de López Pumarejo para satisfacer demandas procedentes del mundo organizado del trabajo formal.

Es durante la presidencia de López Pumarejo que el país llegó a experimentar, con mayor intensidad, una agenda que incluyese de manera explícita, y como reivindicación política fundamental, la defensa de los intereses de distintos sectores del trabajador formal. Ya la década de 1920 había dado cuenta de una legislación laboral en construcción, como resultado de la incipiente organización sindical, la influencia del modelo regulatorio de la Organización Internacional

del Trabajo (ILO) y la doctrina social de la iglesia católica. Legislación sobre el trabajo infantil, el derecho a huelgas o a descanso dominical, por ejemplo, acompañaron la creación de la Oficina Nacional del Trabajo en 1923. Una oficina, sin embargo, poco involucrada en las tensiones sociales del momento. Una legislación acompañada, de forma recurrente durante la década, de acciones de represión militar.

La experiencia de los gobiernos liberales, sin embargo, profundizó las transformaciones en esta línea. Las movilizaciones sociales de un sindicalismo en aumento pueden explicar la decisión del liberalismo de apoyar el incremento de demandas. Así, durante el período de Olaya Herrera se consagró una legislación laboral que dio reconocimiento político a los sindicatos, formalizó una amplia gama de deberes para los empleadores y estableció estándares de trabajo diario y semanal. En la gestión de López Pumarejo, por su parte, vino el impulso político para materializar abiertamente esta legislación.

A diferencia de la moderación de los presidentes Santos y Olaya Herrera, el liberalismo radical de López Pumarejo irrumpió para ofrecer de forma regular y mediatizada su apoyo a la organización de los trabajadores colombianos. Esto acompañó un crecimiento importante de sindicatos, sindicalistas y demandas sociales durante su ejercicio en el poder. Una situación que despertó la insatisfacción de distintos sectores del capital. Tanto de industriales más modernos como los de Medellín, que hasta entonces se habían garantizado el control de los trabajadores por la vía de políticas paternalistas, como de actores más tradicionales del capital (aquellos del mundo rural cercano a las ciudades intermedias, que verían además amenazada su propiedad sobre amplias extensiones de tierra). En el campo de la política profesional, la insatisfacción se hizo evidente desde el liberalismo moderado también.

Es así que los años de *La revolución en marcha* del presidente López cubrieron el breve período de 1934 a 1937. Pero sus políticas no solo estuvieron atravesadas por la agenda laboral. Un fuerte punto del debate, que alimentó la polarización nacional de esos años, fue el lugar de la iglesia católica en la educación nacional. Uno más, inédito hasta la fecha, constituirá el otro punto de quiebre fundamental con varios de los sectores más poderosos de la sociedad: la intervención del estado en la definición de los derechos de propiedad, y su potestad

para intervenir sobre la tenencia de la tierra en el marco de una reforma agraria general. Estos dos puntos, centrales dentro de la Reforma Constitucional de 1936, fueron el foco de una amplia división nacional entre el mundo liberal y el conservador.

Sus políticas económicas tampoco le valieron el apoyo del ámbito industrial: su intento de reforma fiscal y su desacuerdo con políticas de tipo proteccionista, además de las mencionadas apuestas en materia laboral, marcaron dicha tensión. Así pues, la pérdida de apoyos sociales y partidarios se hizo evidente desde los primeros años de su primera y más intensa gestión. Sumado a esto, la debilidad de un sindicalismo forjado por un proceso de industrialización tardía y fragmentada a lo largo del territorio (Collier y Collier, 1991), así como la predominancia de sectores trabajadores no industriales (comerciantes, artesanos, prestadores de servicios) dentro del creciente mundo urbano nacional (De Oliveira y Roberts, 1998), condicionaron la posibilidad de apoyos de base más fuertes para su agenda de gobierno radical.

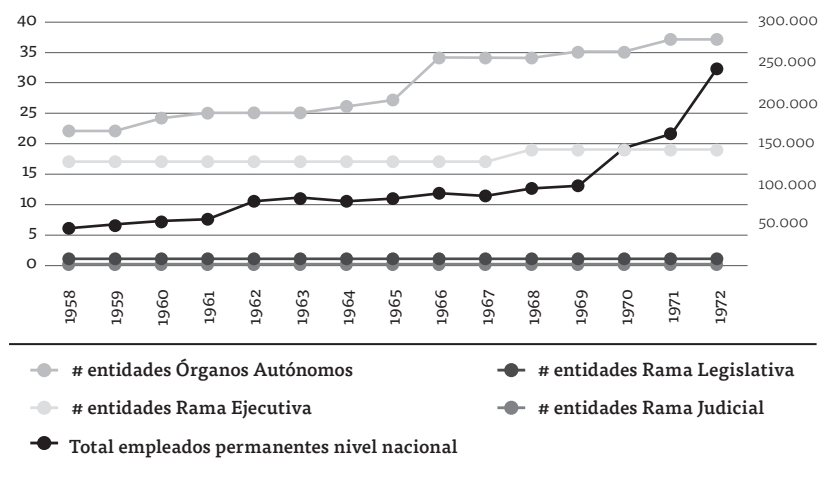
Las victorias sociales, sin embargo, no fueron menores. Constituyen incluso el principal referente histórico para la agenda progresista nacional. En lo que respecta a la transformación del aparato burocrático estatal, sus esfuerzos por mantener y reforzar el poder fiscal de la Nación (en términos regulatorios, pero en términos de una burocracia centralizada con mayor capacidad de ejecución y control) constituyeron un aporte valioso. Pero su legado más importante puede encontrarse en el impulso que la Reforma Constitucional de 1936 dio a los procesos de descentralización administrativa en el país. Una descentralización procurada bajo preceptos diferentes a los dominantes durante inicios del siglo: ahora, antes que procurar la separación defendida por Antonio José Uribe (1903) entre la administración y la política, se trataría de llevar adelante lo que se entendió como una democratización política y económica nacional en beneficio de los trabajadores. Una *descentralización social* (López, 2006).

Sobre el impacto de esta reforma López (2006) cita el informe del Departamento Nacional de Planeación elaborado por Wiesner-Bird (1981): “mientras entre 1886 y 1939 se crearon tan solo 35 entidades y empresas del estado, lo que equivale a un promedio de siete por déca-

da, el número se elevó a 18 en los años cuarenta, 32 en los cincuenta y 43 en los sesenta” (p. 256). Aquellas entidades constituidas durante la década de 1920 respondieron a las necesidades fundamentales de modernización del aparato estatal expuestas por Uribe (1903) y, de particular influencia durante esos años, a las recomendaciones emitidas por la Misión Kemmerer (1923). Pero las décadas siguientes encontraron el énfasis en la creación de otro tipo de entidades: escuelas, institutos o universidades bajo la apuesta de López Pumarejo y, desde el nuevo marco legal, entidades de fomento a la industrialización bajo el gobierno de Eduardo Santos y los primeros del Frente Nacional, así como una conjunción de ambas bajo el neoconservadurismo y el posterior gobierno de Rojas Pinilla.

El aumento en las entidades descentralizadas, que empieza a estimular un crecimiento importante en el número de funcionarios públicos (Gráfico 4), así como los aumentos en el gasto destacados en los ministerios de Trabajo, Obras, Desarrollo y Educación para la totalidad de este segundo momento de modernización (Tabla 12 en página 107), y el salto (Tabla 5 en página 86) hacia el final del período en los niveles

{ **Gráfico N° 4** } Número de empleados públicos del ámbito nacional vs crecimiento entidades por ramas de poder (1958-1972)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DAFP (2018)

promedio de aporte del impuesto a la renta al ingreso nacional (de entre el 10% y el 20% en la década de 1940 a entre el 30% y 43% en la década de 1950), son datos que reflejan las transformaciones económicas y políticas mencionadas. Los gastos en Seguridad, por su parte, son particularmente importantes durante los gobiernos conservadores de los años cuarenta y la incursión de las fuerzas militares durante los años cincuenta, en pleno contexto de intensificación de las violencias en el país (Leal Buitrago, 2016).

El fin de la *República Liberal* dejó, como legados del presidente Santos, un conjunto de entidades para fomentar el crecimiento industrial. Como fuera mencionado, uno de ellos –tal vez el más destacado– fue el Instituto de Fomento Industrial. Un conjunto de bancos y entidades de financiación más amplio, sin embargo, fue también parte del legado de entidades descentralizadas para el fomento del desarrollo industrial (López, 2006). Un legado que los gobiernos conservadores, representantes de los intereses del mundo industrial, reforzaron a partir de la década de 1940.

Y es que el período de postguerra ubicó a Colombia, y al resto de países latinoamericanos, en un contexto particular. La necesidad de consolidar estructuras productivas que garantizaran estabilidad y crecimiento durante posibles crisis en el ámbito internacional, el aumento poblacional y las nuevas demandas sociales, así como los intereses y fricciones que despertaba la Guerra Fría, establecieron el marco para la revitalización de iniciativas que procurasen la modernización anhelada por algunas élites de los países del continente. En este nuevo momento, las teorías de la modernización y del desarrollo, promulgadas y defendidas por el presidente estadounidense Harry Truman, por intelectuales de la academia norteamericana como Walt. W. Rostow, y por organismos internacionales para el desarrollo creados tras el Segunda Guerra, tuvieron un papel fundamental: el término *desarrollo* empezó a aparecer en documentos oficiales de organismos como las Naciones Unidas, representando para dichas organizaciones una aproximación apolítica y técnica para la transformación de los países más pobres. Estados Unidos, bajo el gobierno del presidente Truman, sostuvo la idea del desarrollo como el proceso requerido para fortalecer un mundo post-imperial. Un mundo sin la

explotación previa de los imperios. Uno, aparentemente, despojado de semejantes relaciones de dominación.

Las sociedades latinoamericanas entraron en el camino de la modernización bajo el apoyo financiero y la consejería técnica de Estados Unidos y los organismos multilaterales para el desarrollo. El nuevo orden político internacional, constituido a partir de estados nacionales afiliados al nuevo entramado institucional, procuró el fortalecimiento de una estructura de financiación y gobernanza multilateral para encaminar al mundo de la Postguerra por la senda del crecimiento económico capitalista. Surgieron así planes, programas, políticas puntuales y agencias especializadas en el acompañamiento técnico y financiero de las apuestas por consolidar el desarrollo (López, 2006). E incluso nuevos dispositivos para la gestión económica (instrumentos estadísticos, indicadores, etc.), con un poder determinante sobre las representaciones que los gobernantes y –en particular– sus ministros asumirían para pensar la economía y cómo conducirla (Eslava, 2017).

Se trataba de un proceso de transformación virtuoso, que llevase *sociedades tradicionales* a constituirse en *sociedades capitalistas modernas*. Un proceso que se sostendría por vía de la industrialización de las economías nacionales procurando, según las expectativas de Rostow, la especialización en áreas productivas que les significasen mayores niveles de competitividad a los países, al asentarse en sus particulares ventajas competitivas. Un proceso que, sin embargo, no siguió al pie de la letra los preceptos expuestos por la teoría rostowniana: en cambio, políticas proteccionistas frente a los mercados internacionales, antes que políticas micro para el aprovechamiento de ventajas comparativas frente a mercados globales, fueron un elemento distintivo de la política económica latinoamericana. De hecho, la visión de una experiencia de industrialización jalonada por los estados nacionales, para la que el proteccionismo sería una de las políticas centrales, predominó desde entonces en buena parte de la producción historiográfica.

Élites políticas y económicas latinoamericanas aprovecharon dicho contexto. Y el caso colombiano no fue la excepción. La especialización técnica y el fortalecimiento de las burocracias nacionales significarían el mejoramiento necesario de la capacidad estatal para tal propósito.

El proceso serviría a los intereses de ciertas élites económicas, proveyéndolas de recursos para la ampliación de infraestructuras y la modernización de sus procesos de acumulación de capital. El crecimiento industrial, por su parte, se esperaba que redujera los niveles de desempleo y proveyera recursos fiscales para la expansión de servicios que satisficieran necesidades y demandas de una creciente población.

Se inauguró con esto un período de industrialización que Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003) establecen como la tercera fase de industrialización: la *fase madura* (1945-1970). Según los autores, se trata de una fase diferenciada de la industrialización que, tras el cúmulo de experiencias de política previas y bajo el marco de la apuesta desarrollista norteamericana, combinó estructuras de protección previamente constituidas con nuevos estímulos para incentivar la exportación (Chile, Argentina, Colombia), expandió los esquemas proteccionistas hacia nuevos sectores productivos (México, Venezuela), o procuró una conjunción de ambas alternativas (Brasil)⁷.

Los inicios de esta fase de industrialización coinciden con los últimos años del segundo momento de modernización estatal que propone Uriconchea: los años del neoconservadurismo y del período de Rojas Pinilla. Años de un neoconservadurismo que tuvo como principales objetivos de gobierno la profundización del desarrollo

7. Es a partir de la década de 1930 que buena parte de la producción académica se permite ubicar el nacimiento del llamado modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones –ISI– latinoamericano. Un modelo que, siguiendo esta producción, tomaría mayor ímpetu tras la Segunda Guerra Mundial y llegaría hasta la década de 1970. Otra producción académica prefiere el uso de denominaciones alternativas al de la ISI, pues afirma que pone el acento en el cierre de las economías nacionales y desconoce tanto algunas etapas diferenciadas de la experiencia, como el mantenimiento de un ejercicio exportador que garantizó divisas y bienes de capital para la promoción de las dinámicas de transformación productiva esperadas. En ese sentido, referirse a un proceso de ‘industrialización acelerada’ o ‘industrialización interna acelerada’, sugieren, sería más apropiado. Aquí se encuentran Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003). También Prebisch (1988). Para Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003), la experiencia de industrialización se divide en las tres fases que venimos mencionando: una fase “fácil” durante las décadas de cambio de siglo; una “empírica” (que va de 1930 a 1950, y que da origen a la experiencia de lo que algunos denominan la ISI); y una “madura” (que nace con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento de la Doctrina Truman, y se cierra en la década de 1970).

económico (mediante políticas de promoción, financiación y protección industrial; mediante la inversión en infraestructuras logísticas; mediante el control de la organización y movilización sindical), el fortalecimiento del estado nacional (mediante políticas de expansión y profesionalización de las burocracias; mediante el fortalecimiento del aparato estatal), y la desmovilización electoral (facilitada por la abstención liberal de los años 1949 a 1957). Y años de un gobierno militar que buscó la continuación de políticas desarrollistas, la denominada pacificación nacional y la incorporación de sectores populares a un nuevo proyecto político nacional.

Si entendemos el paso del estado burocrático-patrimonial al estado burocrático-moderno como un proceso jalonado por la expansión de un sistema nacional de mercado, por la expansión demográfica, por la consecuente necesidad de inclusión de la población a las dinámicas de los nuevos mercados, por las demandas de bienes públicos generadas desde dichos procesos, debemos entender que el período de industrialización tardío del caso colombiano sería entonces un período de construcción de un estado moderno. Por supuesto, volviendo a Mann, un tipo de estado moderno.

Es así que las políticas de los gobiernos conservadores, bajo el manto de la apuesta desarrollista, vieron mayores avances en la inversión de infraestructuras logísticas (tablas 12 y 27 en páginas 107 y 170, respectivamente), en el control de la organización y movilización sindical (Archila, 2003), y en el fortalecimiento del estado nacional mediante la expansión de entidades administrativas (Gráfico 4 en página 112) y los esfuerzos de modernización de la gestión pública (que misiones como la de Lauchlin Currie de 1950, financiada por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, evidencian). Caso similar fue, salvo en materia de política laboral, el de la experiencia de Rojas Pinilla. Uno que sumó un alto flujo de recursos de financiación internacional para el desarrollo. Recursos que, sumándose a otros elementos como el control de la inflación y la bonanza cafetera de sus primeros años, le valió durante unos años el mantenimiento de una coalición heterogénea, sospechosa de sus intereses (Safford y Palacios, 2002).

Todo esto, por supuesto, amerita ser contextualizado: si bien el salto en el número de entidades y de funcionarios públicos es sensible durante el período de 1938 a 1957, el porcentaje de funcionarios sobre el total de la población trabajadora se mantuvo entre los más bajos de Latinoamérica (Whitehead, 1998). Un asunto comprensible, si tenemos en consideración dos asuntos: (i) las bajas tasas de recaudo impositivo del país (bien por debajo de promedios regionales y de economías avanzadas, como señalan Junguito y Rincón (2007)), y (ii) la escasa inversión del estado en los mercados a través de empresas públicas nacionales como fuentes de financiación (una de las más bajas del continente, según informe de la *US National Planning Association* de 1964). Pero también necesita ser contextualizado en términos de la distribución de recursos a lo largo del espacio nacional, como ya el Mapa 2 lo advierte.

Durante el período del neoconservadurismo que finalizó con Rojas Pinilla, industriales y terratenientes fueron actores esenciales en las coaliciones de gobierno. Las disputas entre un liberalismo proclive a la apertura económica, con apoyos fuertes del sector comercial, y los gobiernos conservadores de las décadas del cuarenta y cincuenta, representantes de actores económicos con intereses muchas veces cruzados en materia proteccionista y comercial (Ocampo, 2008), mostraron importantes tensiones a lo largo no solo de sectores productivos, sino de regiones del país (Safford y Palacios, 2002). Tensiones que no cesarían durante el gobierno del militar. Tensiones que permiten explicar los bajos niveles relativos de proteccionismo nacional (Brando, 2012).

La histórica visión liberal de la economía mantendría a raya la incursión del estado en los mercados a través de la presencia de empresas estatales: un acuerdo que, como el de la tasación a la renta o la riqueza, sería compartido por todos los sectores del capital. Por su parte, la expansión de la descentralización del país, así como las inversiones en infraestructuras, siguieron los requerimientos de las regiones con mayores niveles de consolidación del capital (industrial, comercial, agrícola).

Los resultados son comprensibles si se recuerda la historia de faccionalismos presentes dentro los dos partidos políticos. Una his-

toria de faccionalismos altamente polarizados para el período que, siguiendo a Dix (1987), daban desde el Legislativo la impresión de un país constituido por un sistema nacional multipartidista. Los costos de gobernabilidad para el Ejecutivo pasaron entonces por la concesión de espacios burocráticos a distintas alineaciones políticas en contraprestación por sus apoyos (Hartlyn y Dugas, 1999). Una concesión que dificultaba el control de las burocracias nacionales; burocracias de por sí débiles tanto por el legalismo que las encubría (Dix, 1987), como por la deficiente formación de los empleados públicos del país (Bethell, 1998; Guhl, 2017). Pero los costos para el Ejecutivo pasaron también por las presiones de élites regionales en torno a sus necesidades de acumulación del capital (Posada Carbó, 2006), y al peso aún predominante de la Iglesia en materia de políticas sociales y del ámbito nacional (Safford y Palacios, 2002).

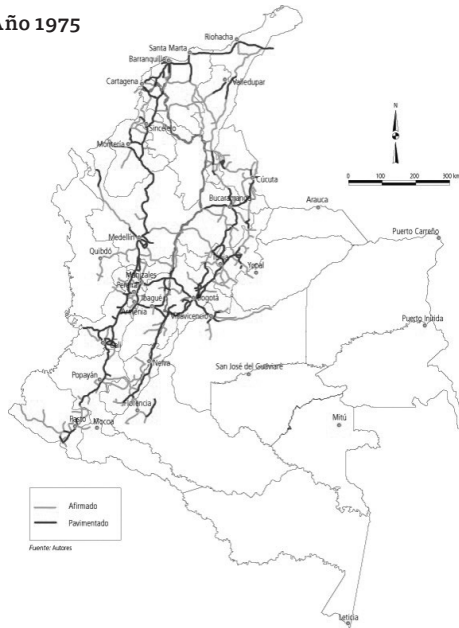
La experiencia de expansión estatal, dicho lo anterior, acrecentó las desigualdades territoriales, alimentando un conflicto social que concentró las prácticas más violentas en los territorios nacionales de más débil manifestación estatal. Recomendaciones de mayor concentración del poder en el Ejecutivo, provenientes de comisiones expertas como la Comisión Nacional para la Reforma de la Administración Pública de 1954 (apoyada por la Misión de las Naciones Unidas coordinada por Maurice Chailloux-Dantel), o la influyente Misión Currie de 1950, tuvieron que esperar la llegada de los gobiernos del Frente Nacional para su paulatina implementación. Entretanto, la presencia militar a lo largo del territorio fue intermitente: regular en torno a los centros de mayor poblamiento urbano, cíclica en contextos rurales de persecución conservadora al campesinado (Molano, 2016)⁸.

En materia presupuestal, las cifras fueron ascendentes desde mediados de los años cuarenta, con la intensificación de las violencias, hasta mediados de la década de 1950, cuando cayeron sustancialmente para recuperarse a partir de la instauración del Frente Nacional (Leal Buitrago, 2016).

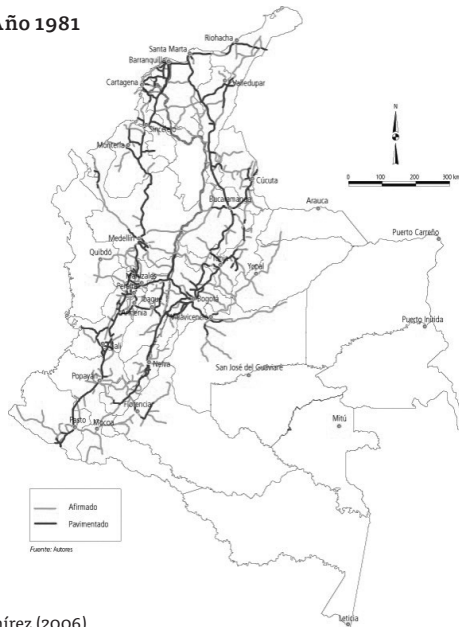
8. Soportando procesos de expulsión y colonización de territorios de intensa violencia.

{ Mapa N° 2 } Dos mapas de Colombia, comparando infraestructuras viales (1975 y 1981)

Año 1975



Año 1981



Fuente: Pachón y Ramírez (2006)

El segundo momento de modernización estatal, en síntesis

La experiencia colombiana de estos años encuentra lo que Uricoechea define como un segundo momento, que halla ciertas coincidencias con la experiencia de la tercera fase de modernización europea ofrecida por la producción académica. La producción académica europea sobre el estado burocrático moderno identifica en el período de la democracia de masas nuevos procesos de expansión y diversificación para la asunción de tareas que irían más allá de las asumidas durante sus primeros tiempos. Durante esta fase, los sistemas burocráticos de la Europa occidental empezaron a ampliarse con nuevas instituciones, complejizando su estructura y la composición del gasto público que se transformaría en consecuencia: el presupuesto dejó en estos casos de ser destinado exclusivamente a las tareas de defensa militar y mantenimiento del orden, y empezó a ser destinado también al bienestar y a las inversiones en actividades económicas coordinadas a través del estado.

El caso colombiano fue uno de incorporación tenue del movimiento laboral a la arena política nacional. Una incorporación que se explica por su surgimiento tardío, su dispersión geográfica y sectorial, y la baja influencia migratoria europea. Una incorporación que se dio por la vía electoral a través de un sistema de partidos históricamente fuerte (Collier y Collier, 1991). En los inicios de la apuesta modernizadora colombiana, al igual que en la experiencia europea, las élites políticas nacionales manifestaron necesario alcanzar un tipo ideal de burocracia. Una burocracia independiente, autónoma, eficaz, racional y técnica. En la producción académica nacional, la explicación se haya en la competencia bipartidista de la época: bajo el régimen oligárquico y el bipartidismo sectario del siglo XIX e inicios del siglo XX, perder las elecciones significaba perder el control absoluto sobre la administración pública.

Lo que constituye el segundo momento de configuración estatal incluye, en particular desde la reforma constitucional de 1936, una expansión del aparato administrativo que conjuga la aparición de entidades públicas para el desarrollo de políticas sociales con la aparición predominante de entidades más técnicas dedicadas a los

principales intereses provenientes del capital. La complejidad de la estructura y la composición del gasto público que caracteriza la experiencia europea de occidente, sin embargo, no llega a ser comparable. Los niveles de industrialización, los recursos internacionales y la conformación de organizaciones de representación de intereses de los sectores populares apenas si lo fueron. En Colombia, de la experiencia se destacan el surgimiento de entidades para el desarrollo y la administración nacional, así como inversiones en infraestructuras que, si bien no llegan a compararse con las experiencias de países europeos o de los más desarrollados del cono sur, sí llegaron a impulsar una transformación infraestructural no vista hasta entonces en Colombia.

Los recursos para la expansión infraestructural se constituyeron en el apoyo principal para el avance, durante la segunda parte del siglo XX, de procesos de modernización en las regiones económicamente más avanzadas del país. Una modernización tecnológica y productiva amarrada, sin embargo y como veremos en nuestro próximo capítulo, a prácticas patrimoniales en el ámbito del manejo estatal.

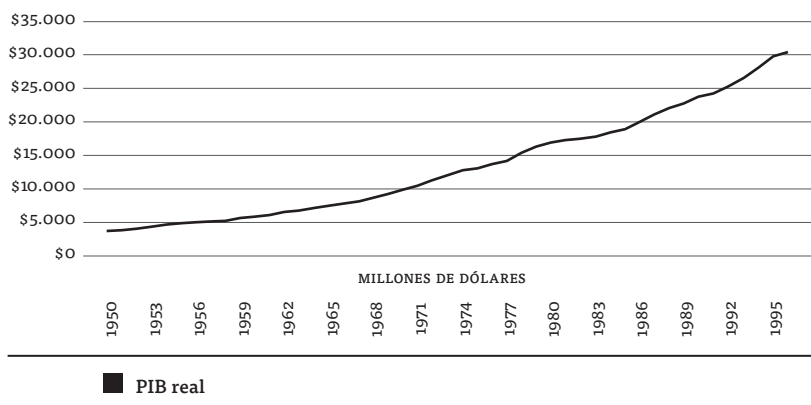
Para mediados del siglo XX el resurgimiento de la polarización y las violencias, así como las pujas distributivas de un Legislativo fragmentado, condujeron a la reaparición de demandas de tecnificación de la administración pública nacional. Esta vez el contexto internacional, marcado por el dominio ideológico norteamericano, exportaría nuevas visiones sobre el lugar del estado y las formas de organización para la gestión pública al país cafetero: la reorganización del aparato público en torno a un Ejecutivo con mayor capacidad de control, planeación y gestión, empezó a ser defendida por sobre la idea de autonomía descentralizada de la década del treinta (López, 2006). Estas preocupaciones reaparecieron durante los últimos años del segundo momento de modernización colombiano, pero las principales decisiones al respecto llegaron a hacerse visibles durante el tercer momento de configuración adelantado bajo los acuerdos del Frente Nacional.

La tercera fase de modernización burocrática nacional (1957-1991)

Las décadas cubiertas por esta fase arrojaron niveles de crecimiento económico sostenidos que sobresalen dentro del contexto latinoamericano –así como el comportamiento de su inflación– por sus menores niveles de volatilidad (Bértola y Ocampo, 2012). El crecimiento promedio de la economía por lustros mostró, con la excepción del primero de la década de 1980, tasas superiores al 4,5%, y desempeños promedio por lustro cercanos al 6,0% durante la segunda parte de la década de 1960 y toda la década de 1970. El lustro de menor desempeño económico, el primero de la década de 1980, mostró una tasa promedio de crecimiento de 2,3%, con tan solo dos años (1982 y 1983) con cifras inferiores al 2,0%.

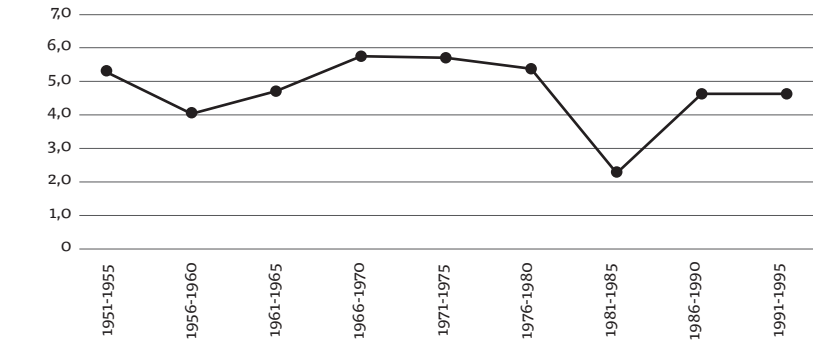
Dichos crecimientos se sostienen en buena medida por una expansión significativa del aparato industrial del país, siendo particularmente importantes las décadas del sesenta y setenta (últimas de la experiencia nacional –y latinoamericana– de la industrialización). Es así que para mediados de la década de 1970 el país alcanzó el más alto nivel de participación de la industria dentro de la matriz productiva nacional: 22,3% en 1974. Un porcentaje de participación que estuvo, de

{ Gráfico N° 5 } Evolución del PIB real a precios constantes de 1975 (1950-1995)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de la República y DANE

{ Gráfico N° 6 } Tasa de crecimiento promedio del PIB real a precios constantes de 1975 (1950-1995)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de la República y DANE

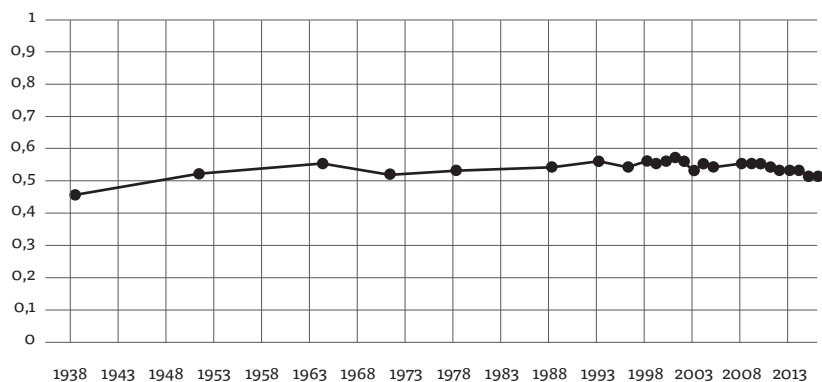
todas formas, muy por debajo de los valores propios de las economías más industrializadas del cono sur. Pero, sobre todo, un indicador que siguió estando (en dicho año y en las décadas posteriores), por debajo del valor de participación de la agricultura dentro de la matriz productiva nacional (Bértola y Ocampo, 2012).

Por otra parte, el país se encausó en una apertura comercial particularmente fuerte desde la década de 1970, con otro tipo de bienes ganando lugar dentro de la matriz de exportaciones colombiana. Petróleo y derivados, en menor medida el carbón, productos agrícolas –como el azúcar– y algunos productos industriales, diversificaron un portafolio hasta entonces dominado por el café (Bértola y Ocampo, 2012).

Entretanto, las décadas en cuestión arrojaron cambios demográficos importantes. Los niveles de urbanización aumentaron, explicados por la expansión de los mercados y un crecimiento poblacional sin precedentes, pero en parte también por procesos migratorios derivados de los distintos tipos de violencias que acusó el país: mientras Colombia pasó de contar con un poco más de quince millones de habitantes en 1957 a superar los treinta y cuatro millones para inicios de 1990, los reportes migratorios derivados de las violencias partidistas, revolucionarias y mafiosas (Safford y Palacios, 2002) de las décadas de 1950 al 2000 hablan de alrededor de siete millones de migrantes.

Por su parte, para inicios de la década de los ochenta los resultados en materia de política social fueron poco halagadores. A la dureza de las violencias se sumaron datos tan crudos como el de alfabetización: las tasas en el país mostraron, en 1980, cómo 49,2% de los colombianos contaba tan solo con entre uno y tres años de educación formal, por lo menos veinte puntos porcentuales por arriba de cualquiera de los datos de países como Perú, Argentina, Chile, México o Brasil en dicho momento (Bértola y Ocampo, 2012). Los niveles de desigualdad, medidos a través del índice de Gini y explicables desde la baja capacidad fiscal, la regresiva estructura tributaria del país y la existencia de tímidas políticas sociales, se mantuvieron entre los más altos de la región y el mundo⁹.

{ Gráfico Nº 7 } Evolución GINI (1938-2013)

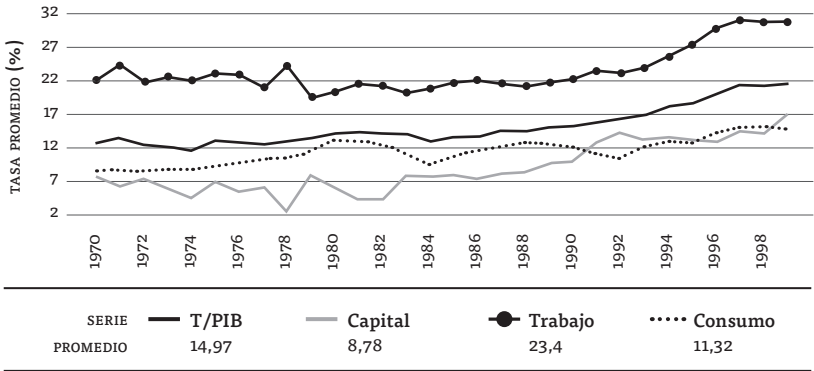


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

En lo que respecta al proceso de transformación estatal, Uricoechea (1986) demuestra una experiencia de franca expansión del aparato administrativo nacional. Una expansión que, dados los indicadores sociales anteriores, puede aparecer para cualquier lector como una sorpresa, pero que no lo es tanto si se recuerdan los datos del

9. Sobre un análisis crítico de la política social en el país, que cubre –y supera– los años definidos para este período, ver Alviar (2013).

{ Gráfico N° 8 } Evolución de tasas efectivas promedio de tributación en Colombia (1970-1999)



Fuente: Fergusson (2003)

Gráfico 4 (en página 112) sobre el bajo número de funcionarios públicos. Dicha expansión devela, como se señalará más adelante, un alto grado de diferenciación y de respuesta a las demandas provenientes de los nuevos mercados nacionales (en términos de inversión en infraestructuras, formación del capital humano, seguridad urbana y regulación laboral).

Una expansión que, como se mostrará, fue acompañada de un número importante de ejercicios de reorganización y planificación estatal. Ejercicios conducentes, entre otros aspectos, a un crecimiento sustancial del cuerpo burocrático central frente a los cuerpos departamentales y locales de administración en el territorio.

Lo cierto es que la tasa anual de crecimiento promedio en el gasto público para el período 1957-1980 fue de 15,7%, y que el número de empleados públicos nacionales pasó de 129.000 en 1957 a cerca de 445.000 en 1972. Un crecimiento acompañado, además, de un cambio en la participación de los empleados permanentes del nivel nacional frente al total de empleados estatales permanentes (de los niveles nacional, departamental y municipal): por primera vez, en 1972, los nacionales superaron a los departamentales y municipales, pasando del 34,4% en 1957 al 53,8%. Dichos crecimientos, como veremos más adelante, continuaron durante la década de 1980, llevando al país a

sumar a poco más de un 9,0% de la población económicamente activa al sector estatal; el doble de lo que representaba a mediados de la década de 1970 (Whitehead, 1998)¹⁰.

Transformación de los mercados y expansión estatal

Como lo mencionáramos previamente, la *fase madura* de industrialización que proponen Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003) arrancó con el fin de la Segunda Guerra Mundial y vio su culminación durante la década de 1970. Según los autores, se trata de una fase diferenciada de la industrialización alimentada por las experiencias nacionales previas de políticas para el desarrollo industrial, que se gesta bajo el manto de la apuesta desarrollista promovida por los Estados Unidos desde el gobierno Truman. Dicha fase diferenciada encontró políticas singulares de promoción entre los países del sur. En ciertos países, entre los que se encuentra Colombia, se procuró la combinación de estructuras previas de protección con estímulos para incentivar la exportación. En otros se expandieron los esquemas proteccionistas hacia nuevos sectores productivos (un último caso, Brasil, impulsó ambas alternativas).

Los inicios de esta fase de industrialización coinciden con los últimos años del segundo momento de configuración estatal de Uricochea. Lo que queda de la fase cubre los períodos de crecimiento económico colombiano más importantes del resto de siglo: las primeras dos décadas del tercer momento de modernización estatal que plantea Uricochea.

Durante las décadas de 1940 a 1970, el crecimiento en el gasto público dedicado a la educación, la inversión en infraestructuras, la expansión de entidades públicas para la planeación y el fomento,

10. Younes Moreno (1998) habla de un 4% para la década de 1980, menor a un 4,8% promedio de Latinoamérica y al 9% de países desarrollados. Las fuentes no son claras. Sin embargo, en estimaciones posteriores del empleo público, dentro del mismo capítulo, Younes no incluye empleados de empresas industriales y comerciales estatales, ni empleados de sociedades de economía mixta (tampoco lo que denomina trabajadores oficiales, supernumerarios y contratistas). Whitehead (1998), por su parte, incorpora dentro de sus cuentas a los empleados de –lo que denomina en términos generales– empresas estatales, basándose en otras fuentes previamente citadas por este texto.

así como la seguridad, fueron factores destacables. Como lo mencionáramos para los años del neoconservadurismo y el período de Rojas Pinilla, los principales objetivos de gobierno en materia de desarrollo económico se centraron en (i) políticas de promoción, financiación y protección industrial; (ii) la inversión en infraestructuras logísticas; y (iii) el control de la organización y movilización sindical. Durante los primeros gobiernos del Frente Nacional, por su parte, la expansión de entidades de fomento y planificación, así como algunos esfuerzos en la expansión de infraestructuras, formaron parte de sus programas de gestión.

Tales objetivos, asociados a las tasas de crecimiento industrial sobresalientes y a los discursos desarrollistas promovidos durante el período, condujeron a buena parte de la producción académica nacional a referirse a la experiencia colombiana de las décadas en mención como un caso más de la apuesta de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Un término que, como señalamos en nota al pie unas páginas atrás, resultaba problemático para Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003), pero incluso ya para Prebisch (1988), al referirse en general a la experiencia latinoamericana. Un asunto que la diferenciación de políticas para la *fase madura* de Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003) trata de resolver.

Y, sin embargo, la consideración de políticas proteccionistas prevalece dentro de la descripción de la experiencia colombiana de la *fase madura*, según los autores que la proponen. Un asunto que Brando (2012) decide poner a prueba. Según este último, si se entiende la experiencia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) como un período acompañado por un set de tres políticas fundamentales de industrialización (financiación, promoción y protección para iniciativas industriales), lo que se experimentó en Colombia no fue la ISI en propiedad. Para Brando, las causas primordiales de la expansión industrial en el país durante las décadas de 1940 a 1970 habrían sido exógenas. Y así, si bien para el autor las fases de industrialización de Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003) encuentran sustento empírico por los niveles y factores estructurales diferenciados de industrialización, no se encuentra evidencia para hablar de una conducción estatal determinante en el caso colombiano de postguerra.

Del trabajo de Brando se concluye que el legado del último gobierno de la *República Liberal* y las políticas de los gobiernos subsiguientes fueron insuficientes para hablar de un proceso de industrialización nacional conducido desde Bogotá. Y que dichas políticas no fueron suficientes, según el autor, por la baja capacidad de ese estado central. Con sus hallazgos, el trabajo podría constituirse en un documento conveniente para la defensa de las visiones más liberales de la economía. Pero no debería serlo. Normativamente, porque su pregunta final sobre la capacidad estatal devela una preocupación genuina por ubicar al estado en un lugar de mayor privilegio en los procesos de desarrollo nacional que el hasta entonces presenciado. Empíricamente, porque pone su preocupación en la reconstrucción histórica de un mercado colombiano todavía débil tan solo desde un tipo de políticas en particular, omitiendo otras más necesitadas por los mercados (en infraestructuras logísticas tan requeridas, por ejemplo). Pero, además, porque desatiende el proceso de construcción del estado mismo durante el período señalado: para Brando, como para el grueso de la producción de la historia política y económica nacional, el estado colombiano es y ha sido invariablemente débil, un ente homogéneo y casi estático.

Los datos sobre el crecimiento del gasto nacional y del empleo público, que se correlacionan con el crecimiento de los mercados, junto al tipo de entidades creadas, además de las nuevas expansiones en infraestructuras (Mapas 2 y 3), evidencian dos influencias centrales en el proceso de configuración estatal colombiano: el contexto internacional de políticas para la modernización y el desarrollo, y los requerimientos provenientes de élites regionales heterogéneas que constituían apoyos fundamentales para la gestión de gobierno. Y es así como puede decirse que, en muchos sentidos, el estado colombiano fue haciéndose para servir a la industrialización.

La siguiente tabla da cuenta del panorama industrial del país durante el período del crecimiento económico de la década de 1960:

{ Tabla N° 13 } Establecimientos industriales de Colombia y su producción (1963-1968)

	N° de establecimientos		Personal ocupado		Producción bruta en miles de pesos corrientes	
	1963	1968	1963	1968	1963	1968
Alimentos	2.885	2.958	40.416	44.363	4.713.348	11.740.984
Bebidas	229	219	16.524	15.955	1.944.973	3.711.233
Tabaco	176	156	3.905	3.535	505.731	1.074.493
Textiles	463	456	45.045	48.662	2.874.336	5.183.141
Prendas de vestir	2.153	1.823	32.257	30.728	1.030.470	1.903.044
Maderas, excepto muebles	396	414	6.099	6.317	191.178	261.469
Muebles de madera y accesorios	393	398	5.000	5.663	117.442	231.381
Papel y sus productos	103	115	5.550	6.313	612.781	1.415.675
Imprentas, editoriales, industrias conexas	489	488	11.455	12.644	465.350	958.419
Cuero, excepto calzado	270	270	4.549	4.562	263.378	489.036
Caucho y sus productos	63	71	7.043	6.562	542.251	952.454
Químicos	504	524	18.351	24.321	1.697.094	4.900.983
Derivados de petróleo y carbón	21	18	2.055	2.200	944.944	1.757.180
Minerales no metálicos	1.060	988	25.314	25.305	952.717	1.876.280
Metálicas básicas	35	37	3.495	4.749	745.712	1.658.368
Productos metálicos excepto maquinaria y equipo de transporte	662	710	18.415	21.498	815.355	1.827.407
Maquinaria no eléctrica	257	251	4.557	5.924	174.009	387.917

	N° de establecimientos		Personal ocupado		Producción bruta en miles de pesos corrientes	
	1963	1968	1963	1968	1963	1968
Máquina y artículos eléctricos	221	241	8.573	9.320	575.336	1.239.790
Material de transporte	618	568	14.022	13.667	423.965	1.004.129
Industrias diversas	298	336	7.895	10.331	364.781	1.115.093
Totales	11.296	11.044	280.520	302.619	19.955.151	43.787.576

Fuente: Guhl (2017)

{ **Tabla N° 14** } Gremios y año de nacimiento

Organizaciones gremiales	Año
Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)	1871
Federación Nacional de Cafeteros	1927
Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (ASOBANCARIA)	1936
Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)	1944
Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO)	1945
Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar (ASOCAÑA)	1959
Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGÁN)	1963
Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX)	1971
Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF)	1974
Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (ASOCARS)	1996

Fuente: Elaboración propia. Datos provenientes de las respectivas asociaciones gremiales.

{ Tabla N° 15 } Producción agrícola comparada en Colombia.
 Datos comparativos de superficie cultivada, producción
 y rendimiento (1948-1968)

	Superficie cultivada (hectáreas)		Producción (toneladas)		Rendimiento por hectárea (Kg)	
CULTIVOS ANUALES						
	1948	1968	1948	1968	1948	1968
Ajonjolí	13.000	15.000	-	11.950	343	797
Algodón	35.575	204.000	6.080	122.000	171	597
Arveja	-	-	-	-	-	-
Arroz	95.000	265.700	167.800	783.950	1.766	2.951
Cebada	24.390	46.750	-	74.800	1.199	1.600
Frijol	122.000	70.000	60.000	40.000	492	571
Maíz	685.000	725.000	635.000	845.000	927	1.097
Millo	-	-	-	-	-	-
Papa	52.000	85.000	486.500	900.000	9.356	10.588
Tabaco	19.750	22.000	19.820	42.000	1.004	1.909
Trigo	177.300	93.000	118.380	125.000	668	1.344
Yuca	142.542	152.465	775.000	900.000	5.437	5.903
Soya	-	50.000	-	85.000	-	1.700
Sorgo	-	45.000	-	100.000	-	2.222
CULTIVOS PERMANENTES						
Banano	40.000	58.000	229.000	770.000	5.725	13.276
Cacao	33.280	39.216	11.200	18.000	337	459
Café	589.000	816.326	346.456	456.000	588	559
Caña de azúcar	34.286	99.880	115.830	665.000	3.378	6.658
Panela	205.715	240.632	678.000	700.000	3.340	2.209
Plátano	100.000	230.000	689.000	1.600.000	6.890	6.957

Fuente: Guhl (2017)

Los datos evidencian una transformación de la matriz industrial que no pasa solo por la cantidad de establecimientos del país (recordemos las 54 plantas productivas de la década de 1920 (Echavarría y Villamizar, 2007)), sino por una diversificación intra e intersectorial importante. Y si bien sus tasas de crecimiento no bastaron para superar el lugar preponderante del sector agrícola dentro de la economía nacional (Bértola y Ocampo, 2012), fueron suficientes para configurar un nuevo cuerpo de actores de interés dentro de la economía nacional.

La anterior tabla es un buen indicador del surgimiento y de los intentos de consolidación de los principales sectores productivos del país. El surgimiento de ASOBANCARIA, la ANDI y FENALCO hablan de un proceso de expansión de los mercados nacionales de la década de 1930 que reclama la presencia de un estado en distintos tipos de política para el desarrollo sectorial. La existencia diferenciada de los gremios del sector agrícola (la SAC, la Federación Nacional de Cafeteros, ASOCAÑA), por su cuenta, habla de un ámbito productivo diverso dentro del cual el café toma un lugar fundamental, y la caña de azúcar (como se verá en el capítulo siguiente) experimenta crecimientos destacados desde mediados de siglo en adelante.

La diversificación de la economía nacional transformó los pesos relativos de los diferentes sectores dentro de la matriz productiva colombiana. Al agregar a esto la consideración de la dispersión productiva dentro del territorio nacional, lo que se encuentra es un entramado complejo de intereses y presiones con los que los distintos gobiernos nacionales del período debieron lidiar. Una demostración de ello puede encontrarse en el trabajo de Revéz y Montenegro (1983) sobre la recomposición industrial colombiana y su concentración en sus principales ciudades. El trabajo confirma cómo Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla concentraron una parte importante de la población y de la producción industrial del país, con índices de especialización bajos que, sin embargo, aumentan ligeramente entre las décadas de 1960 a 1980, y esconden el predominio de un puñado de sectores diferenciados entre ellos y con un importante peso dentro de la economía nacional. Pero, además, el trabajo presenta un listado de más de veinte centros urbanos intermedios con matrices productivas altamente especializadas, generalmente ligadas al campo, que

constituyen una porción sobresaliente dentro del valor agregado de la economía colombiana.

Son este tipo de datos los que le permiten ya a Ocampo y Revéz (1979) hablar de una economía nacional diversificada por cuenta de un conjunto de economías regionales más especializadas. Y, en consecuencia, de un equilibrio político existente entre diferentes centros de poder económico, que garantiza políticas sectoriales relativamente armónicas y estabilidad macroeconómica en el ámbito nacional (Ocampo y Revéz, 1979; Revéz, 1989). Pero, además, estos son datos que les permiten señalar el carácter monopólico de ciertos sectores productivos, la mayor capacidad de incidencia de los cafeteros sobre la política macroeconómica y tributaria sectorial, y la debilidad de los sectores del trabajo organizado (dispersos, minoritarios) en la economía política nacional (Ocampo y Revéz, 1979). Una fragmentación en la que se destacaban poderosos grupos de representación del capital, como señalan Ocampo y Revéz:

[...] Además, el fracaso de la llamada economía concertada, la cual no tuvo éxito, según el presidente saliente [López, 1974-1978], porque los partidos habían sido sustituidos por los gremios, y estos habían entendido la concertación solo como un instrumento para acordar aumentos de precios, sin participación tripartita: gobierno, gremios y asalariados (Ocampo y Revéz, 1979, p. 249).

Lo cierto es que durante las décadas de 1960 a 1990 la presencia de actores del sector productivo dentro de los gobiernos nacionales fue a todas luces evidente. Pero también lo es que manifestó variaciones. Mientras que Dix (1987) indica cómo en la década de 1960 el 56% de los ministros, el 43% de los burócratas en cargos directivos, e incluso el 42% de los congresistas habían ocupado cargos de dirección en el mundo de las asociaciones gremiales, Revéz (1997) pone en evidencia el predominio de representantes del sector privado (30%) por sobre representantes de los sectores trabajadores (3%) en los órganos directivos de las entidades públicas de planificación económica para inicios de la década de 1980. Datos que permiten ver una reducción importante.

El sistema político del Frente Nacional fue constituyendo (i) una élite burocrática nacional cercana a los intereses económicos que

impulsaban la configuración del país moderno, mientras sostuvo (ii) redes clientelares con líderes políticos regionales. Estas dos dimensiones del juego político, sumadas a la mencionada debilidad de los actores de representación de los sectores populares del país, explican la estructura tributaria regresiva en Colombia (Gráfico 8), la histórica debilidad de las políticas de formalización de la propiedad y uso de la tierra en el sector rural, y la anuencia de los gobiernos nacionales frente a los procesos de desplazamiento y explotación de poblaciones rurales en el país (Fergusson, 2002). La primera dimensión, por su parte, explica los bajos niveles de volatilidad en el crecimiento del PIB y la inflación (Tabla 6 en página 88; Bértola y Ocampo, 2012) a lo largo de la segunda parte del siglo XX. Y la segunda explica no solo el peso del gasto público local y regional dentro del total del presupuesto nacional, sino que dentro de la estructura del gasto público regional las transferencias discrecionales del gobierno nacional hayan tenido un lugar importante¹¹, y que su asignación a entidades administrativas descentralizadas haya superado la asignación a los gobiernos departamentales (como lo evidencia la Tabla 16).

Pero ambas dimensiones, sumadas a la expansión del sector administrativo descentralizado, explican que más de la mitad del gasto de inversión estatal durante las décadas de 1960 y 1970 haya estado concentrado en las entidades descentralizadas del ámbito nacional, y que la generación de valor agregado estatal producida desde el orden central haya sido, en consecuencia, mayor que la producida por el regional (Tabla 17 en página 136). Y juntas, estas dos dimensiones dan además indicios sobre un mayor nivel de provisión de bienes públicos en regiones con niveles de desarrollo económico y desigualdad altos, en las que se reconoce el predominio de liderazgos provenientes de las clases económicas consolidadas durante el siglo XX en la vida política regional¹².

11. Los ingresos tributarios de los departamentos pasaron de representar alrededor de un 50% de sus ingresos totales en 1960 a cerca de un 27% en 1978, frente a un aumento en la participación de los aportes del estado nacional que pasó de alrededor de un 19% en 1960 a cerca del 38% en 1978 (Informe Wiesner-Bird, 1981; cuadro XI-1).

12. Indicios que se condicen con hallazgos de Castro, Fergusson y Robinson (2015) para la década de 1920.

{ Tabla Nº 16 } Transferencias del orden nacional a diferentes instancias del aparato burocrático nacional (1973-1978)
- Millones de pesos

	Sector des- centralizado nacional	%	Gobierno central depar- tamental	%	Sector descen- tralizado depar- tamental	%	Gobierno central municipal	%	Sector des- centralizado municipal	%	Total
1973	7.902	53.0	1.190	8.0	4.073	27.3	1.054	7.1	685	4.6	14.904
1974	10.678	50.2	1.391	6.5	6.888	32.4	1.418	6.7	900	4.2	21.275
1975	12.130	50.2	1.651	6.8	7.187	29.7	2.094	8.7	1.122	4.6	24.184
1976	13.050	42.4	1.929	6.3	11.670	37.9	2.640	8.6	1.487	4.8	30.776
1977	18.831	44.9	1.711	4.0	16.745	39.9	2.423	5.8	2.241	5.4	41.951
1978	24.030	43.5	3.070	5.5	22.049	39.9	3.237	5.9	2.911	5.2	55.297

*Incluye transferencias entre niveles y transferencias dentro de niveles

Fuente: Informe WB (1981) - Compendio de estadísticas y tabulados DNP/DANE

{ **Tabla Nº 17** } Generación de valor agregado del estado como porcentaje del PIB (1967-1979)

	Nivel nacional			Nivel departamental			Nivel municipal			Total
	Gobierno central	Sector descentralizado	Subtotal	Gobierno central	Sector descentralizado	Subtotal	Gobierno central	Sector descentralizado	Subtotal	
1967	7,5	3,6	11,1	2,3	0,3	2,6	1	1,4	2,4	16,1
1968	8,1	3,9	12	2,2	0,2	2,4	1	1,5	2,5	16,9
1969	7,3	3,7	11	2	0,1	2,1	1,1	1,8	2,9	16
1970	7,9	4,5	12,4	2	0,1	2,1	1	1,7	2,7	17,2
1971	8,4	4	12,4	1,9	0,2	2,1	1,1	1,5	2,6	17,1
1972	8	3,6	11,6	1,6	0,2	1,8	0,9	1,6	2,5	15,9
1973	7,7	2,8	10,5	1,6	0,2	1,8	0,9	1,5	2,4	14,7
1974	7,3	3,4	10,7	1,5	0,3	1,8	0,7	1,3	2	14,5
1975	8,9	3,7	12,6	1,4	0,6	2	0,6	1,5	2,1	16,7
1976	8,5	3,9	12,4	1,4	0,6	2	0,6	1,4	2	16,4
1977	8	3,7	11,7	1,3	0,6	1,9	0,6	1,4	2	15,6
1978	8,9	4,2	13,1	1,3	0,5	1,8	0,6	1,5	2,1	17
1979	8,8	4,5	13,3	1,4	0,5	1,9	0,5	1,6	2,1	17,3

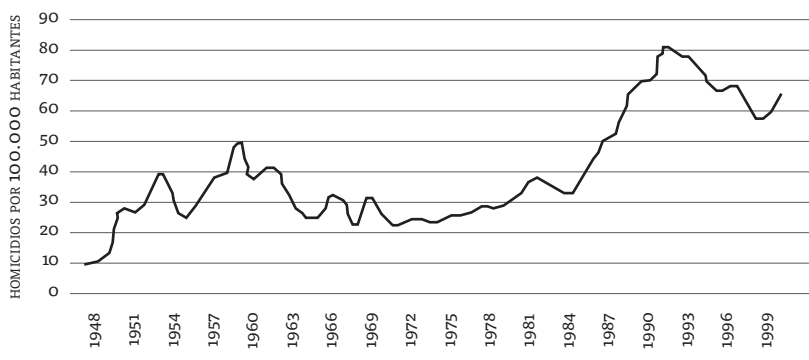
Fuente: Informe W-B, DNP (1981)

El desempeño industrial del país vio sus menores tasas de crecimiento durante finales de la década de 1970. Este período, que constituye el cierre de la experiencia industrializadora de América Latina durante el siglo anterior, coincide con el surgimiento de la economía de los narcóticos en el país. El fenómeno se expandirá, tras las políticas prohibicionistas de los Estados Unidos (Nixon, 1973; Musto, 1993), a través de zonas rurales con baja presencia estatal y centros urbanos (intermedios y principales) a lo largo del país, causando serios estragos a partir de la década de 1980. Según los contextos (urbanos o rurales), los actores involucrados y las dinámicas presentes han sido diferentes: producción, logística y seguridad en la periferia; comercialización, legalización y actividades financieras en los centros urbanos desde los que se opera (Duncan, 2014). Si las violencias de las décadas de 1940 y 1950 fueron asociadas primordialmente a la polarización partidista, las de los años cincuenta hasta mediados de los sesenta primordialmente a prácticas mafiosas de usurpación de tierras y despojo del campesinado, y las de los años sesenta a ochenta primordialmente a las defensas campesinas y las luchas revolucionarias, las violencias de la década de los ochenta en adelante conjugan la presencia de violencias guerrilleras con violencias paramilitares y de otro tipo de asociaciones criminales, encontrando buena parte de su motor en la expansión territorial y social de las dinámicas del narcotráfico.

{ **Tabla N° 18** } Representación porcentual del ingreso por exportación de drogas comparado con ingreso por exportación de otros bienes (1980-1995)

Años	Café	No tradicional	Petróleo	Total legal	Drogas ilegales
1980-1984	50,1	40,4	9,5	100,0	65,4
1985-1989	38,8	48,1	13,1	100,0	40,3
1990-1995	17,7	63,9	18,4	100,0	30,6
1980-1995	31,2	52,4	16,4	100,0	41,4

{ **Gráfico N° 9** } Evolución de la tasa de homicidios



Fuente: Sánchez Torres (2007)

{ **Tabla N° 19** } Tasas de homicidios por períodos y regiones (1946-2000)

Años	Pacífico	Oriental	Andina	Caribe	Nacional
1946-1953	27,9	25,4	27,1	6,8	23,8
1954-1957	42,6	21,8	43,7	8	36,8
1958-1973	30,9	37,7	32,1	12,4	28,3
1974-1984	27,9	57,6	32,9	23,4	31
1985-1991	49,6	86,7	73,4	29,7	60,6
1992-2000	67,3	80,3	76	36,2	66,2

Fuente: Sánchez Torres (2007)

Mientras que las estimaciones expuestas en la Tabla 18 dan cuenta del lugar del narcotráfico en las dinámicas económicas del país (y una multiplicidad de trabajos, entre los que se ha mencionado el de Duncan (2014), expone su impacto sobre las dinámicas políticas nacionales), datos como los de las Tabla 19 y el Gráfico 9, así como los impactantes mapas de dichos trabajos y de Sánchez y Palau (2006), ponen en evidencia la explosión de las violencias colombianas a lo largo del territorio nacional.

Como fue ya mencionado, es en el contexto de transformaciones de los años setenta y ochenta que las ciencias sociales colombianas empezaron a concentrar esfuerzos en el estudio de lo que Oquist (1978) llamaría un *estado colapsado*: la historia de un proceso de configuración estatal conducida por élites indiferentes ante las complejidades y desigualdades del mundo social nacional. El incremento de los grupos armados, de las acciones y tipos de violencias, su expansión a lo largo de buena parte del territorio y sus presencias acentuadas en contextos periféricos con poblaciones históricamente marginadas por el centro, fue llevando a nuevas apreciaciones conceptuales sobre el problema, pasando por las ideas del estado fallido, de las ausencias del estado, de la presencia desigual del estado y –de allí derivados– los órdenes locales diferenciados. Lo cierto es que el período cubierto en este aparte experimentó la proliferación de distintos tipos de violencias y la incapacidad del sistema político nacional para hacer frente a ellas. Una incapacidad que motivaría distintos ejercicios de reorganización estatal. Ejercicios que, como se mencionó páginas atrás, no solo estuvieron influenciados por el juego de intereses entre los actores más poderosos del país, sino por el contexto internacional de las políticas para la modernización de las décadas del cincuenta al ochenta.

Ideología, conflictos y expansión estatal

Es así que las teorías de la administración pública norteamericanas llegaron a través de misiones internacionales para conducir el país a través de una experiencia de reingeniería institucional que garantizara la unidad del Ejecutivo como eje central de todo ejercicio de planeación política nacional. La tercera fase de la modernización de Uricoechea se caracteriza no solo entonces por el crecimiento en presupuestos, entidades estatales y funcionarios públicos, sino por procesos de reorganización que condujesen a un nuevo balance de las fuerzas dentro de la estructura burocrática nacional: entre el cuerpo del Ejecutivo y las entidades descentralizadas (con niveles de autonomía considerados excesivos por entonces), y entre el estado y la sociedad (acabando con las ambigüedades entre lo público y lo privado que generaban una multiplicidad de entidades descentralizadas semipúblicas propias de las formas de un estado burocrático

patrimonial). Este nuevo balance llegó a impactar la discrecionalidad de las élites regionales más prominentes, como la del suroccidente estudiado en este trabajo.

Páginas atrás mencionamos las recomendaciones provenientes de comisiones expertas como la Comisión Nacional para la Reforma de la Administración Pública de 1954, o la influyente Misión Currie de 1950, que tendrían particular influencia durante los gobiernos del Frente Nacional. Sus proposiciones se hicieron evidentes en la reforma constitucional y legal de 1967/1968, bajo los principios de reorganización y racionalización de las entidades y actividades de la gestión pública descentralizada, la incorporación de nuevas entidades descentralizadas del orden nacional para la planificación, y la delimitación jurídica entre lo público y lo privado que propendía por una inclusión de entidades semipúblicas –ahora como inexorablemente estatales– al espacio de decisión autónomo del Ejecutivo nacional.

El resultado de las experiencias de reorganización estatal fue el de la incorporación de buena parte de las entidades del sector descentralizado al orden decisorio del Ejecutivo nacional, una racionalización relativa de dichas entidades descentralizadas y un reordenamiento de las mismas en torno a entidades de planeación desde el ámbito nacional, así como un proceso de profesionalización de las burocracias centrales.

En los inicios de este proceso, varias reformas del presidente Alfonso Lleras Camargo fueron determinantes. La creación de un servicio civil basado en el mérito, la procura de la *neutralidad burocrática* y, en aras de alcanzar estos objetivos, la fundación de la Escuela Nacional de Administración, fueron parte central de su iniciativa (Dargent, 2015). Asimismo, en procura de fortalecer los ejercicios de planeación para la inversión y el desarrollo, el presidente promovió el surgimiento del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Y, en aras de la despolitización del manejo presupuestal y la tecnificación de la política macroeconómica (Mares, 1993; Urrutia, 2008), adelantó el fortalecimiento técnico y político del Departamento Nacional de Planeación a partir de la incorporación de funcionarios con formación posgradual en las principales universidades anglosajonas, y la creación de las garantías para que el Departamento operase como brazo

esencial dentro de la unidad del Ejecutivo sin recibir afectaciones propias del mundo político exterior.

Bajo el gobierno del presidente Guillermo León Valencia los vínculos con organismos multilaterales tuvieron un impacto importante en la conformación de la alta burocracia económica del Ejecutivo nacional. De los apoyos internacionales impulsados por los Estados Unidos de la Guerra Fría pueden reconocerse asesorías y recursos de cooperación para acompañar la formación de funcionarios públicos en la construcción de documentos de planeación nacional (Botero, 2005), que coinciden con las tendencias de incursión de la apuesta desarrollista modernizadora norteamericana en la región (Eslava, 2015). Pero el contexto internacional, como lo señala Dargent (2015), fue determinante en otro sentido para garantizarle a la nueva tecnocracia económica colombiana un lugar de privilegio en los espacios de definición de políticas públicas: las dificultades macroeconómicas de los primeros años de la década de 1960 forzaron a los gobiernos colombianos de Lleras Camargo y Valencia a adelantar negociaciones con entidades internacionales para las que la experticia de economistas colombianos con formación especial fue determinante. Es a partir de estas experiencias que Dargent (2015) encuentra una transformación en la configuración de las altas burocracias nacionales. Es ahora la experticia técnica un factor determinante, en tanto que las dificultades económicas nacionales y la economía política internacional así lo requieren.

A partir de allí, la continua presencia de tecnócratas con formación en la economía neoclásica del mundo anglosajón siguió permeando los distintos espacios de definición de políticas públicas desde los ámbitos del alto gobierno central, para un país que siguió siéndoles ajeno. La autonomía alcanzada por estas nuevas burocracias bogotanas, protegidas por el fortalecimiento de la unidad del Ejecutivo durante los años sesenta y setenta, es la que explica para muchos (Dargent incluido) la estabilidad de políticas macroeconómicas desde los distintos gobiernos de las últimas cinco décadas de política nacional. Para otros, si bien la importancia de estas nuevas tecnocracias no es en absoluto despreciable, semejante autonomía es relativa: muchas voces, a las que se suma este trabajo, señalan cómo a pesar de la profesio-

nalización evidente del cuerpo burocrático del ámbito nacional, con particular fortaleza en los campos de la gestión económica, explicar la estabilidad macroeconómica solo a partir de la profesionalización de un cuerpo autónomo no resulta suficiente. Y esto se sostiene con los datos ya señalados sobre la presencia de actores provenientes del mundo gremial en juntas directivas de entidades de planificación económica, en ministerios clave, en el Congreso de la República. O con las palabras incluso del mismo presidente López que, citado por Ocampo y Revéiz (1979), expresa su frustración para finales de su período: los intentos de una economía concertada durante el fin de la década de 1970 no resultaron exitosos por el poder de las asociaciones del capital en la definición de políticas económicas nacionales.

Y es que, como fuera mencionado, la reorganización estatal a través de la incorporación de entidades del sector descentralizado al orden decisorio del Ejecutivo nacional fue parcial. Si bien buena parte de ellas entraron dentro de la unidad del Ejecutivo, la experiencia da cuenta de la persistencia de entidades semipúblicas que para la década de 1960 se habían constituido en poderosos actores de representación sectorial, con la Federación Nacional de Cafeteros como el caso más importante.

La fortaleza de este tipo de organizaciones de representación sectorial, así como el poder de las agremiaciones bancarias, industriales y comerciales surgidas a mediados del siglo, ayudan a explicar que las políticas comerciales, macroeconómicas y sociales de los gobiernos del Frente Nacional y posteriores nunca hubiesen arriesgado más de la cuenta (Ocampo y Revéiz, 1979; Rettberg y Wills-Otero 2016; entre otros).

Por otro lado, la racionalización esperada de las entidades descentralizadas fue menos importante de lo esperado: al limitado tamaño del aparato estatal cabe sumarle la conveniencia de dichas instancias para garantizar, gracias a la centralización fiscal de las décadas recorridas y a la discrecionalidad del Ejecutivo para las transferencias, el brazo político suficiente para que los gobiernos nacionales asegurasen la gobernabilidad. Un recorrido por el nivel de gastos del estado nacional muestra, de hecho, cómo la expansión fue sostenida durante estas décadas y cómo una reducción importante del mismo llega a encontrarse tan solo en los inicios de la década de los ochenta, bajo la presidencia de César Turbay Ayala, dadas las presiones inflacionarias

y los problemas fiscales del momento. Presiones económicas que, sumadas a la crisis de representación manifiesta desde la segunda parte de la década de los setenta y a la expansión de las violencias (Leal Buitrago, 2016), derivó en una crisis política de gran envergadura que impulsó, desde una multiplicidad de actores sociales (Negretto, 2013), la demanda de un nuevo pacto político nacional. Un pacto que resultó en una apuesta por llevar adelante un proceso de descentralización nacional (Falletti, 2010), con efectos importantes sobre la transformación de las dinámicas políticas de nuestro ámbito regional.

El tercer momento de modernización estatal, en síntesis

La década de 1990 trajo consigo una crisis política resultante de décadas de un sistema político nacional excluyente. La experiencia del Frente Nacional logró apaciguar las violencias partidistas de las décadas de 1940 y 1950. Motivados por las tensiones políticas del momento, los liderazgos del Frente Nacional supieron entender la necesidad de constituir un cuerpo burocrático profesionalizado sobre el cual las dirigencias políticas en el gobierno pudieran apoyarse. La estabilización de una burocracia profesionalizada en los altos ámbitos de la gestión pública evitaría los cambios abruptos –de personal y de políticas públicas– recurrentes hasta la fecha. Pero la profesionalización de la gestión pública nacional, aunada a los esfuerzos centralizadores en materia fiscal, garantizaría además –se esperaba– la unidad del Ejecutivo requerida para adelantar apuestas de gobierno con una relativa autonomía frente a las presiones del mundo económico y el mundo político regional. Estas decisiones fueron fundamentales para la transformación del aparato burocrático nacional. Sus éxitos, sin embargo, fueron parciales.

La profesionalización burocrática fue más evidente en los espacios del gobierno nacional que en los espacios de las administraciones departamentales y municipales. Pero, sobre todo, la alta formación técnica esperada se expandió desde las altas esferas de la gestión económica y de la planificación a algunos otros espacios ministeriales de menor prestigio: el cuerpo de profesionales que lideró desde entonces los ámbitos más importantes de la cosa pública nacional estuvo constituido primordialmente por economistas formados en

departamentos de economía liberales de los centros académicos más prestigiosos del norte anglosajón. Y el capital –cultural y social– requerido para llegar a esos lugares es uno que difícilmente llegaba a construirse en ámbitos periféricos a los de las altas sociedades de las principales ciudades colombianas (con Bogotá distanciándose como el lugar privilegiado por excelencia). Esto, para un país complejo geográficamente, fragmentado social y económicamente, apenas conectado logísticamente, significó contar con una tecnocracia para la planificación ajena a las realidades del país.

Las políticas económicas del período poco se salieron de los lineamientos propios de la economía neoclásica liberal y, sumados a las determinantes presiones de distintos actores de interés provenientes de un mercado diversificado, garantizaron una estabilidad relativa del crecimiento económico, de las dinámicas inflacionarias y la situación fiscal. Entretanto, el fortalecimiento de la unidad del Ejecutivo a partir de la centralización del manejo fiscal y de la consolidación de una estructura de gestión que incorporó y reorganizó buena parte de las entidades administrativas descentralizadas surgidas desde mediados del siglo XX, le garantizó a los gobiernos de turno la disponibilidad de recursos necesarios para establecer transacciones con los liderazgos políticos regionales de un sistema bipartidista cada vez más fragmentado y clientelista, en lo que los bogotanos llaman las regiones.

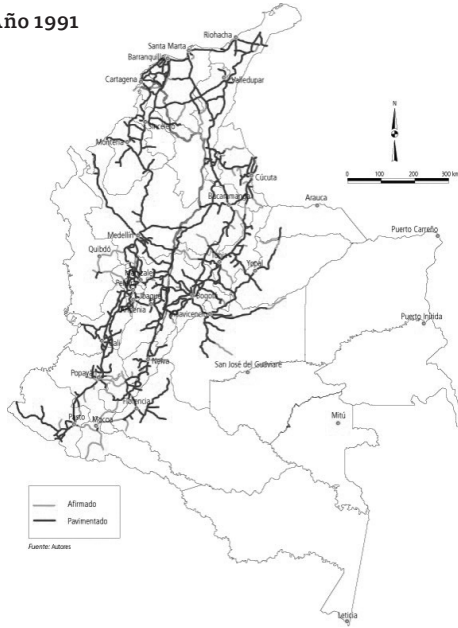
La siguiente formulación de Revéiz dice mucho de las lógicas políticas del momento:

La ética para la gobernabilidad política y económica de los grupos dirigentes se basó, antes de la apertura y de la Constitución de 1991, en estos dos principios: 1. La instrumentación de los planes de las obras públicas después de las bonanzas. 2. La identificación de lo *social* con las *obras públicas* y con lo *regional*. – La ética de las obras públicas contemplaba la integración física y no la de una comunidad regional o nacional (Revéiz, 1997, p. 145; las cursivas son del autor).

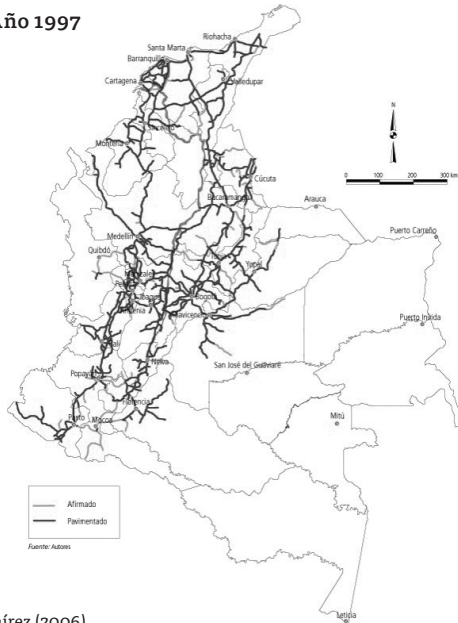
El pacto de élites que redujo las violencias partidistas de la época, al establecer la alternancia en el gobierno de las dos principales banderas de la historia política nacional, condujo sin embargo a la implosión de un sistema de partidos que se acompañó de prácticas clientelis-

{ Mapa N° 3 } Dos mapas de Colombia, comparando infraestructuras viales (1991 y 1997)

Año 1991



Año 1997



Fuente: Pachón y Ramírez (2006)

tas en aumento (Gutiérrez Sanín, 2007), así como a la definición de políticas públicas dirigidas fundamentalmente a garantizar bienes públicos requeridos para la expansión de ciertos sectores del capital o el mantenimiento de bases de apoyo coalicional (Leal Buitrago, 2016). Estos factores alimentaron una crisis de legitimidad del sistema político nacional a todas luces visible para mediados de la década de 1970. Evidencia de ello se encuentra en el aumento de los niveles de abstencionismo en las elecciones durante esa década, como lo señala Leal Buitrago (2016). O en el aumento de las movilizaciones guerrilleras; un aumento que volvió a confirmar, a partir de la incapacidad *del estado* para imponer el monopolio de la violencia a lo largo del territorio nacional, los orígenes no bélicos de un estado nacional.

Así, lo que arroja el tercer momento es una experiencia de expansión estatal evidente en el crecimiento del gasto público, del número de funcionarios públicos permanentes y del número de entidades públicas (en particular de las administrativas descentralizadas). Una expansión que se acompaña de una reingeniería del aparato burocrático en aras de garantizar, bajo los preceptos de modernización estatal para el desarrollo de Currie, la menguada autonomía del Ejecutivo nacional de mediados del siglo XX. Una reingeniería que se apoyó en tres objetivos fundamentales: establecer una clara delimitación entre las entidades públicas estatales y las privadas; concentrar bajo la batuta del Ejecutivo, a través de la creación o el fortalecimiento de instancias de planeación nacional, al sector descentralizado nacional; y profesionalizar la burocracia del ámbito central. El ideal del estado moderno weberiano puesto en marcha bajo los preceptos modernizadores del contexto internacional. Con los éxitos relativos que fueron ya mencionados, pero con una pata faltante: la del monopolio legítimo de la violencia a lo largo del territorio nacional.

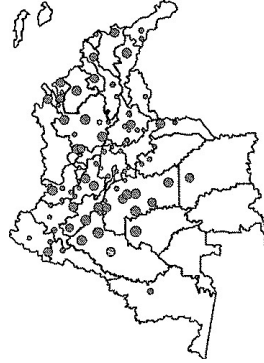
Lo anterior resultó ser una falencia que el estado colombiano seguiría demostrando entrado el nuevo milenio, y que solo bajo el incremento de la presión de fuerzas armadas sobre centros urbanos modernos llevaría a constituir un incentivo para que las élites, de la mano de gobiernos de derecha, llevaran adelante una apuesta de fortalecimiento del brazo militar, policivo y judicial del estado nacional (Rodríguez-Franco, 2016; García Villegas et al., 2011).

{ Mapa N° 4 } Mapas de presencia de las FARC (arriba) y de todos los grupos armados (abajo)

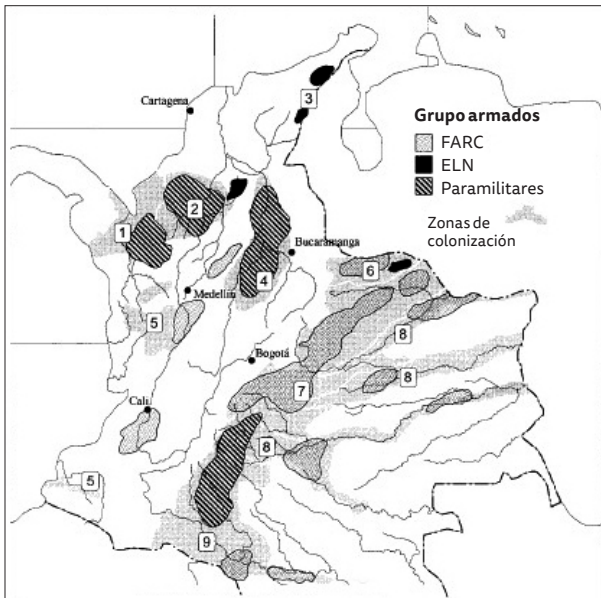
Año 1980



Año 2000



Grupo armados entre 1990 y 2000



Principales zonas de colonización desde 1940

1. Urabá-Darién | 2. Caribe-Since-San Jorge | 3. Serranía del Perijá |
 4. Magdalena medio | 5. Pacífico | 6. Saravena-Arauca | 7. Piedemonte andino del Orinoco | 8. Ariari-Meta | 9. Caquetá-Putumayo.

Síntesis del capítulo

El presente capítulo presentó el proceso general de configuración del aparato estatal colombiano desde los primeros años de lo que la producción académica nacional suele reconocer como su período de modernización. Un período que se inicia en las últimas décadas del siglo XIX para tomar verdadero impulso a partir del crecimiento económico nacional de la década de 1930. Como pudo verse, dicho periodo encuentra en las décadas de 1950 a 1980 la mayor expansión del aparato público estatal por número de organismos creados, pero encuentra también en esas décadas los primeros intentos por fortalecer la unidad del Ejecutivo ante la descoordinación de un importante número de entidades administrativas descentralizadas constituidas a partir de intereses sectoriales y/o regionales del país. Ya será en la diferenciación jurídica entre entidades públicas estatales y un conjunto mayor de entidades no estatales de carácter público o semipúblico, así como en los esfuerzos por la consolidación de una burocracia profesionalizada, que el proceso de reconfiguración estatal empezará a hacerse más evidente (y más importante para el análisis del caso aquí abordado).

Sin embargo, si apelamos a las preocupaciones normativas más sustantivas, los alcances del proceso se mostraron limitados. La expansión del aparato público para la prestación de servicios sociales a lo largo del país se mantuvo por debajo de los indicadores de la mayor parte de los países latinoamericanos. La expansión de la presencia estatal por medio de inversiones en distintos tipos de infraestructuras para el desarrollo capitalista fue a todas luces insuficiente y desigual. La profesionalización de las burocracias se dio de manera diferente entre las entidades del ámbito nacional y las de los ámbitos regional y local. La formalización y protección jurídica de la propiedad de la tierra fue tan escasa como conveniente a los intereses de los grandes terratenientes, y así lo fueron también las formas de presencia de las fuerzas armadas a lo largo del territorio nacional.

Estos resultados no pueden explicarse solamente por las limitaciones fiscales propias de una economía en construcción. La debilidad de las organizaciones populares dentro de la arena política nacional, el peso ganado por ciertas élites económicas regionales en espacios es-

pecíficos del territorio nacional, la cooptación de los más importantes espacios del estado central por un puñado de universidades privadas que acompañaron la constitución de una alta tecnocracia bogotana cercana a los designios de Washington y displicente frente los actores sociales del ámbito nacional, son elementos que se suman al peso de sectores terratenientes conservadores de las periferias para explicar las singularidades del estado nacional colombiano de finales de 1980.

Las tensiones resultantes de dichos procesos, profundizadas por la irrupción del narcotráfico en la vida política del país, condujeron a la constitución de un nuevo pacto político nacional para comienzos de la década de 1990. Los principales objetivos de la Asamblea Constituyente pasaron por ampliar y profundizar el reconocimiento y la salvaguarda de los Derechos Humanos, moralizar la administración pública, modernizar el estado y profundizar la democracia (Dugas, 1993). Ya acompañando estas preocupaciones vino a sumarse un asunto internacional en boga durante el proceso de construcción de la Carta: la protección del medioambiente (Rodríguez Becerra, 1994).

La Carta de 1991 constituyó un arreglo político importante para la expansión efectiva de una serie de derechos sociales durante las décadas siguientes, en muchos casos soportados por ejercicios de activismo judicial. Una expansión no libre de críticas tanto por derecha (presentando argumentos como el de los altos costos de los programas y sus estructuras, los incentivos negativos para el capital, o la politización del derecho) como por la izquierda (argumentando cómo el activismo judicial resulta en un incentivo negativo para la organización política popular, o señalando lo indeseable del fortalecimiento de un poder político contra-mayoritario). Lo cierto es que los resultados en materia social fueron limitados, tanto por lo imposible que le resultó a la izquierda organizada alcanzar triunfos electorales significativos, como por el predominio de visiones liberales de la economía tanto en la nueva Carta como entre las élites políticas y las altas tecnocracias del ámbito nacional (y latinoamericano, por demás) durante la década final del siglo XX.

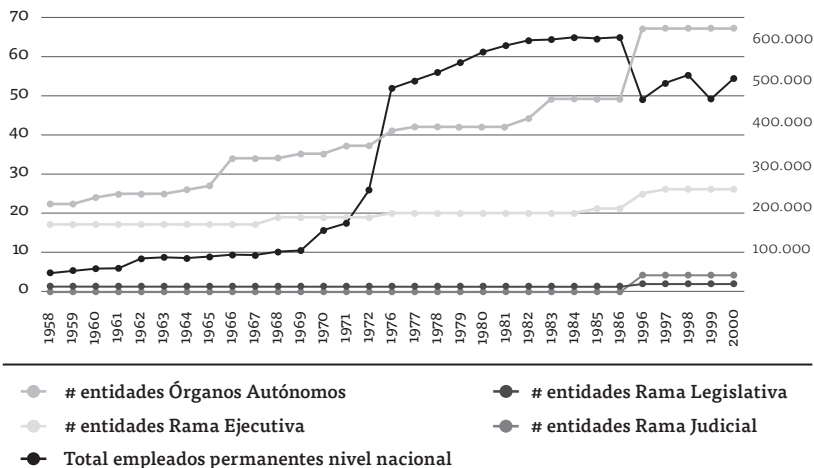
Así las cosas, la salvaguarda de los Derechos Humanos siguió estando en deuda. Del mismo modo que la implementación de políticas sociales sustanciales. La modernización del estado (*moralización*

burocrática incluida) y la profundización democrática por la vía de la expansión del voto (desde 1986 en Colombia se eligieron alcaldes, a partir de la nueva Constitución se estableció además la elección de gobernadores) constituyeron la otra dimensión de la apuesta constitucional. Mientras que la expansión del voto ha sido un asunto menos debatido, la valoración de la apuesta modernizadora en las regiones como exitosa tuvo y ha tenido fuertes detractores. Si bien el aparato burocrático nacional se expandió en el número de funcionarios de los distintos ámbitos con tasas de crecimiento importantes durante los años de 1990 al 2005 (ver el Gráfico 10), las críticas sobre su desigual presencia, o su baja capacidad, fueron en aumento. Desde algunos sectores de las ciencias sociales, por la falta de esfuerzos para consolidar órganos administrativos capaces de atender necesidades específicas en ciertas regiones; desde algunos sectores del ámbito de la política pública, por la cooptación –y consecuentes prácticas corruptas– de burocracias locales y regionales, así como por la baja capacidad técnica de los cuerpos políticos y administrativos profesionales por fuera de Bogotá¹³. Como resultado de las últimas interpretaciones, esfuerzos de control por vía de la recentralización fiscal, antes que por la vía de la cooperación entre entidades de los distintos niveles del ámbito estatal, fueron el camino que predominó durante los inicios del nuevo milenio (Leyva, 2011).

Lo que llega a identificarse a lo largo de esta reconstrucción es la desigual expansión de un aparato estatal que responde en buena medida a: (i) las iniciativas y/o exigencias de una diversidad de élites económicas por momentos de auge de diversos sectores del mercado nacional (y a la recurrente anuencia de los gobiernos centrales en este

13. El estallido de casos de corrupción durante la última década en Bogotá (tanto en el ámbito distrital como en el nacional) ha reavivado el debate sobre las formas de corrupción y sus presencias a lo largo y ancho de distintos ámbitos de la esfera estatal (no son prácticas exclusivas de las regiones, del país no bogotano, del país no moderno). Un asunto que actores de la alta tecnocracia bogotana han venido a reconocer como un llamado a la modestia y la reflexión sobre la cosa pública en términos más amplios y complejos (Entrevista 16).

{ Gráfico N° 10 } Aumento de empleados públicos del ámbito nacional vs crecimiento de entidades de las tres ramas del poder (1958-2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DAFP (2018)

respecto)¹⁴; (ii) la debilidad de los movimientos populares dentro de la arena política nacional; (iii) visiones de –y caminos para– una modernización fuertemente influenciadas por las dinámicas de la política internacional dentro de cada subperíodo; (iv) tensiones entre los gobiernos centrales y los actores (políticos y económicos) regionales por el control de recursos del ámbito estatal; y (v) el surgimiento de una clase tecnocrática central que encuentra en las presiones regionales de una economía heterogénea, y en el marco normativo del liberalismo en que se formó, sus características principales. La expansión del aparato estatal es así desigual no solo en términos de escala (mayor o menor presencia en una u otra región; mayores o menores capacidades de gestión básicas), sino de forma (distintas formas de presencia en el territorio en lo que respecta, por ejemplo, al rol del poder judicial y de

14. Se hace referencia al término iniciativas para recordar el lugar de las élites regionales en la conformación directa de entidades de carácter público. Y a la expresión exigencias para destacar las exigencias de presencia estatal directa, o de acompañamiento y legitimación estatal sobre las entidades de carácter público creadas por las élites para el avance de sus iniciativas.

las fuerzas de seguridad estatal en la defensa o usurpación de tierras, así como al rol de distintos tipos de entidades de utilidad pública, semipúblicas o administrativas descentralizadas¹⁵).

Este capítulo ha reconstruido un proceso de configuración estatal que da cuenta de una ampliación sustantiva del aparato burocrático nacional y de cambios dentro de los marcos legales vigentes que han buscado consolidar desde la década de 1960 en adelante las capacidades de gestión del Ejecutivo nacional. Poniendo en juego la expansión de apuestas productivas a lo largo del territorio, las tensiones presentes entre los Ejecutivos nacionales con las élites regionales y con el sistema político del país, y el reconocimiento de fuerzas –ideológicas y políticas– transnacionales que definieron buena parte de las decisiones que reconfiguraron los marcos administrativos y legales del estado central, el capítulo ofrece las principales consideraciones para el estudio de caso que adelanta este trabajo. Consideraciones que constituyen, como se señala en la siguiente tabla, las principales condiciones permisivas y productivas para explicar el cambio gradual en la discrecionalidad de las élites vallecaucanas de segunda mitad del siglo XX para encausar las decisiones de la CVC.

A continuación, se presentará un capítulo que continúa el ejercicio de reconstrucción de condiciones permisivas y productivas, al presentar el proceso de configuración de una nueva clase económica dominante en el Valle del Cauca del siglo XX, sus intereses, proyectos y características principales. El capítulo cerrará el marco contextual en el que se dan los cambios que explica esta investigación mediante una revisión cuidada de las iniciativas y reformas institucionales formales, y las reacciones en secuencia desde el centro y las directivas detrás de la CVC por la detención del poder sobre las dinámicas de la región suroccidental.

15. Denominaciones que varían según las regiones, pero también según el período, como se señala en algunos momentos del documento.

{ Tabla N° 20 } Condiciones permisivas y productivas para el cambio institucional de la CVC

	La constitución de la entidad autónoma regional (1930's-1960's)	Los años de mayor impacto regional de la entidad, la secuencia de cambios que define un nuevo camino (1960's-1980's)	Los años de transición y formalización de la nueva entidad ambiental (1980's-2000's)
CONDICIONES PERMISIVAS	Mercado nacional en expansión, aumento poblacional y urbano, presencia estatal precaria	Mercado nacional en expansión, aumento poblacional y urbano, expansión burocrática y legal sobresaliente, consolidación de infraestructuras y nuevas experticias en la región	Crisis política nacional, dificultades económicas, transformación del sistema político nacional, cambios demográficos regionales
CONDICIONES PRODUCTIVAS	Nueva apuesta desarrollista ("Doctrina Truman"), apoyos gubernamentales para la consolidación de infraestructuras para la expansión industrial, expansión de la nueva apuesta productiva agroindustrial regional, proyecto de modernización regional	Ampliación de demandas del mundo político y económico, misiones internacionales para la reforma administrativa, apoyos gubernamentales para la consolidación capitalista, políticas ambientales y redistributivas, reorganización del estado central	Descentralización política y administrativa, nuevas agendas ambientalistas, Asamblea Nacional Constituyente

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 3

Transformaciones productivas, políticas y demográficas en el Valle del Cauca durante el siglo XX

Introducción

En lo que sigue, este trabajo analizará la experiencia de la Corporación Autónoma Regional del Valle de Cauca (CVC), la primera entidad de desarrollo regional del país. Una organización que encuentra sus orígenes en iniciativas de actores políticos vallecaucanos de finales de la década de 1940, y que nace durante la década siguiente, en pleno contexto de expansión de los mercados nacionales, de una expansión del aparato estatal con fuerte presencia de diversos tipos de entidades administrativas descentralizadas, de la agenda desarrollista norteamericana y de la consecuente expansión de recursos de la cooperación internacional¹.

La entidad nace en una de las regiones económicamente más importantes del país durante el período en cuestión. Una región que, por la importancia del cultivo de caña de azúcar, por los patrones de concentración de la tierra configurados en torno a ello y por las prácticas laborales que caracterizaron y caracterizan al sector cañero, suele definirse con frecuencia como una región económica de carácter semi-feudal (Kruijt, Maigaschca y Vellinga, 1982).

Se trata de una región que, como se irá demostrando a lo largo de este capítulo, durante la primera parte del siglo XX experimentó el nacimiento de una nueva clase económica dominante vinculada

1. Para más información sobre la cooperación internacional, ver los valiosos datos de Rojas (2010).

al sector agroindustrial de la caña de azúcar. Una clase económica que se impuso frente a viejos actores terratenientes de la región para conducir, jalonada por sus líderes, procesos de modernización productiva. Procesos que contrarían la interpretación de viejas y reticentes élites premodernas latinoamericanas de varios de los trabajos que se agruparon dentro de lo que se conoció como la *feudal-shackles thesis*². Pero que, manteniendo prácticas que constituyen elementos propios de las caracterizaciones de la *feudal-shackles thesis* (sistemas sociales cerrados de familias dominantes, expansión territorial y formas de contratación perversas)³ dan sustento a clasificaciones como la que se señala en Kruijt, Maigaschca y Vellinga (1982)⁴.

Pero antes de llegar al estudio del nacimiento y transformaciones de la CVC, y así de los cambios en la discrecionalidad de las élites vallecaucanas, que paso a paso develarán la expansión del poder infraestructural del estado nacional, se precisan dos tareas. La primera, señalar qué tipo de actores constituyen la élite regional en estudio. Y la segunda, justificar la selección de la CVC como un caso que, de forma necesaria y suficiente, permita explicar la reducción en la discrecionalidad de las élites vallecaucanas de la segunda mitad del siglo XX frente al poder infraestructural que se expande a lo largo de la configuración estatal presentada un capítulo más atrás. En el proceso, los elementos constitutivos de las condiciones permisivas y productivas propios del espacio vallecaucano irán apareciendo.

Para lograrlo este capítulo llevará adelante una presentación de los procesos de cambio económico y político del Valle del Cauca que

2. Los trabajos de autores como Paul Baran (1952) y de Jacques Chonchol (1965) ilustran en buena medida dicho planteamiento.

3. Chonchol (1965) aquí como ejemplo.

4. Hirschman (1982) identifica aquellos trabajos inscritos dentro de la llamada *feudal-shackles thesis* no como un conjunto de investigaciones articuladas en torno a una tesis unitaria y claramente definida, sino como un número importante de trabajos de las décadas de 1950 y 1960 agrupados en torno a un tema común. Se hace aquí referencia al asunto en vista de que alimentó explícita o implícitamente diferentes interpretaciones de lo que caracterizó a la clase económica dominante en el Valle de segunda mitad del siglo XX. Pero, además, como una primera señal de las diferencias internas entre sectores del capital en el Valle del Cauca de mediados del siglo XX. Asunto que se abordará unas páginas más adelante.

dieron lugar al surgimiento de una nueva clase económica dominante para mediados del siglo XX. Una clase jalonada por liderazgos que, en el camino de configuración de una apuesta productiva singular para la región, se constituyeron en las élites vallecaucanas del período.

El capítulo arrancará con una presentación de las condiciones geográficas del departamento, que permite la subsiguiente caracterización del mapa productivo vallecaucano de las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX. Hay una intención detrás de esta presentación, que supera la conveniencia de una contextualización general para el lector. Este ejercicio permite entender cuáles son los territorios aptos para la expansión productiva de la nueva clase cañicultora y las necesidades infraestructurales requeridas para ello. Evidencia además cuáles fueron los opositores iniciales al proyecto modernizador de la nueva clase agroindustrial. Y, por último, contribuye a entender lo que será la particular visión del departamento a intervenir, que construyen las élites detrás de la entidad de desarrollo regional aquí estudiada.

Paso seguido, el capítulo ofrecerá una presentación de las principales transformaciones de la matriz productiva del Valle del Cauca del siglo XX. Poniendo el énfasis en la expansión y modernización del sector cañicultor durante las décadas de 1920 a 1970 (una expansión acompañada de la configuración de un sector industrial importante para la región), y señalando posteriormente los cambios económicos que experimentó el departamento durante los años que van de 1980 al 2000. El apartado servirá para destacar el poder de una clase económica en construcción, las principales características del proceso de modernización productiva del sector cañero y los intentos de sus liderazgos más visibles por adelantar procesos de modernización que aprovecharan sus conexiones con actores internacionales de primer nivel abocados a los estudios del *progreso* y el *desarrollo*. Asimismo, el apartado destacará las dificultades de una economía más heterogénea de finales de siglo, en medio de múltiples dificultades económicas y de los procesos de liberalización que adelantó el país. Al hacer esto, el apartado ofrecerá información para comprender la expansión de una apuesta productiva que marcó las transformaciones de la región, las visiones modernizantes que pretendieron impulsar sus represen-

tantes más importantes y, hacia el final, los elementos que suelen introducirse en las discusiones sobre el Valle del Cauca para proponer explicaciones a la retracción de las élites agroindustriales de los espacios de decisión regional durante la década de 1990 (aquellos que dan lugar a las hipótesis alternativas que confrontó el ejercicio de investigación detrás de esta publicación).

Un siguiente apartado sobre el estado en la región y los espacios de decisión más importantes para la transformación del Valle del Cauca dará cuenta de los procesos de configuración del débil entramado estatal del departamento desde su nacimiento en 1910 pero, sobre todo, de la aparición de distintas iniciativas (con la CVC como entidad fundamental) que evidencian el predominio de los intereses del mundo agroindustrial en las transformaciones más importantes (y así entonces en la política) del Valle del Cauca.

El Valle del Cauca

Localización y ambiente natural

El departamento del Valle del Cauca es uno de los 32 departamentos que conforman, junto a la capital del país, la división político-administrativa de la república colombiana. El departamento nació en abril de 1910 a partir de la unión de dos departamentos: el de Buga y el de Cali. Ubicado en el suroccidente del país, limita al norte con los departamentos de Chocó y Risaralda, al oriente con los departamentos de Quindío y Tolima, y al sur con el departamento del Cauca. Al occidente encuentra las aguas del océano Pacífico.

Con alrededor de 22.140 km² de superficie ocupa el puesto 23 en el listado de los departamentos nacionales por extensión geográfica (IGAC - Datos Geográficos), con dos zonas fisiográficas planas (la planillanura del Pacífico y el valle geográfico del río Cauca) y dos montañosas (las vertientes oriental y occidental de la cordillera Occidental, y la vertiente occidental de la cordillera Central). Del total de la superficie, alrededor de un 38% corresponde a la región pacífica y un 62% a la región andina (Motta y Perafán, 2010). A lo largo de

{ Mapa N° 5 } Mapa geográfico del Valle del Cauca



Fuente: IGAC (2011)

dicha superficie puede hallarse una amplia gama de pisos térmicos (cálido, templado, frío y de páramo), con los pisos cálido y templado constituyendo alrededor del 81% de la extensión departamental (representando un 46,7% y un 34,3%, respectivamente). Estos dos tipos de piso térmico se encuentran en las zonas fisiográficas planas y en zonas montañosas de no más de 2.000 de altura (IGAC – Datos Geográficos). Es en este tipo de pisos que históricamente se encuentra concentrada la producción agrícola del departamento. Y, asimismo, su población.

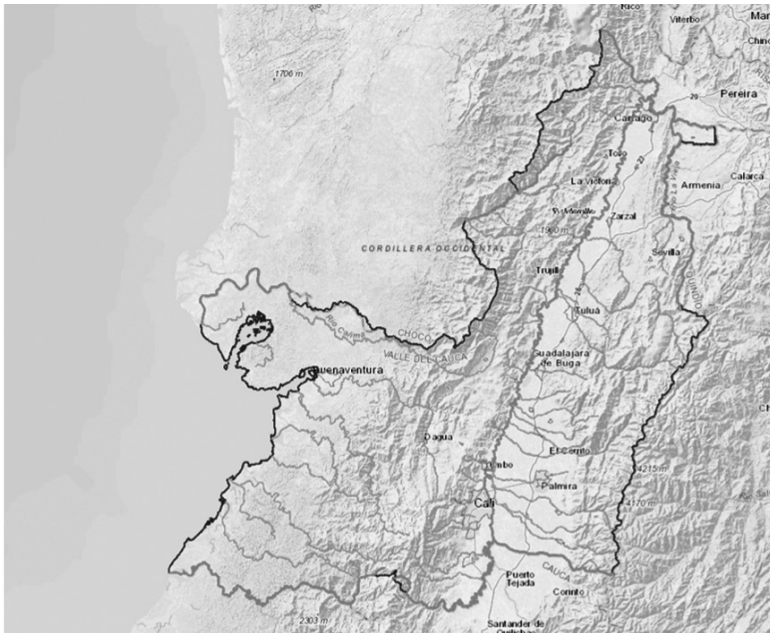
Las condiciones climáticas de las zonas constituidas por estos pisos⁵, los tipos de tierra y sus respectivos niveles de fertilidad (Perafán, 2012), así como los recursos hídricos con los que cuentan, hacen de dichas zonas espacios particularmente ricos para la explotación hortofrutícola y cañera.

En lo que respecta a sus recursos hídricos, dos vertientes caracterizan el departamento. La vertiente del valle, que además de sumar 50 ríos, 32 ciénagas y 3 embalses, es recorrida de sur a norte (a lo largo de unos 340 kilómetros) por el segundo río más grande del país: el río Cauca. Y la vertiente del pacífico, con once cuencas que definen un conjunto de ríos de alto caudal, riqueza aurífera y pesquera, navegables en buena parte de su extensión con pequeñas embarcaciones (Perafán, 2012).

Tal riqueza hídrica puede explicarse por las características geomorfológicas y ecológicas que dan forma a la región. Se trata de una compleja red hidrográfica que ha estimulado, en conjunción con las demás condiciones climáticas y geológicas mencionadas, el asentamiento de distintas apuestas productivas, tanto agrícolas como industriales, y de centros poblacionales. Una red hidrográfica con un importante potencial para la generación hidroeléctrica, pero con una alta capacidad de afectación de los asentamientos productivos y poblacionales sugeridos a causa de los riesgos de inundaciones que, hasta el desarrollo de los proyectos impulsados por la CVC, fueron recurrentes.

5. Para más detalle, ver CVC (2003).

{ **Mapa N° 6** } Mapa de hidrografía del Valle del Cauca



Sources: Esri, HERE, Garmin, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, Geobase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri, CVC - IGAC - 2013 | CVC - 2018 | Esri, HERE, Garmin, FAO, USGS, NGA | Web AppBuilder for ArcGIS

- Ríos
- Principales
 - Secundarios
 - Corregimientos
 - Cabecera Municipal
 - Límite Municipal
 - Límite Valle del Cauca

Fuente: CVC

{ **Tabla N° 21** } Principales cuencas fluviales del Valle del Cauca

Margen izquierda	Área en hectáreas	Margen derecha	Área en hectáreas
El Águila-Ansermanuevo	50.635	Cartago-Zarzal	61.230
Roldanillo-La Unión-Toro	28.130	Barragán-La Paila	83.293
Río Garrapatas*	156.750	Bugalagrande	79.593
Riofrío-Piedras-Pescador	66.929	Tuluá-Morales	95.467
Calima-Rióbravo*	44.250	Sonso-Guabas-Guadalajara	56.680

Margen izquierda	Área en hectáreas	Margen derecha	Área en hectáreas
Vijes-Mediacaño	28.240	Río Amaime	55.600
Alto Dagua	85.892	Río Nima	12.000
Río Anchicayá*	85.500	Bolo-Fraile-Desbaratado	62.310
Yumbo-Arroyohondo	13.000		
Pance-Meléndez-Aguaclara-Cali	33.479		
Jamundí-Claro-Timba	41.967		

*Cuencas fluviales del Pacífico (las demás pertenecen al río Cauca).
Fuente: Vásquez Sánchez (2000)

Modernización económica y poblamiento

En el *Plan de Acción Trienal 2001-2003: Construyendo una cultura ambiental para el Valle del Cauca*, la CVC (2001)⁶ propone un conjunto de *ecorrecciones estratégicas* para las que destacan sus respectivas características productivas y consecuentes impactos ambientales (ver Tabla 22).

Las ecorregiones definidas en el documento coinciden en buena medida con las subregiones identificadas por Garzón y Sáenz (2020) para el territorio vallecaucano, durante las últimas dos décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI. Un conjunto de regiones constituidas en torno a dinámicas económicas y políticas que, sin embargo, refutan el argumento recurrente de una ciudad-región, o de subregión metropolitana, existente en torno a Cali. En cambio, lo que los autores identifican como las subregiones del Norte y del Centro del Valle del Cauca, y del Sur del Valle del Cauca y Norte del departamento del Cauca, pone en evidencia una compleja red de centros urbanos

6. La CVC suele ser referencia bibliográfica obligada en los estudios sobre el territorio suroccidental. Sus investigaciones al respecto constituyen la principal fuente en la materia y son utilizados desde la academia y los espacios de planeación y políticas públicas nacionales, departamentales y municipales. Cuestión que destaca la pertinencia que ha tenido la entidad para el suroccidente del país.

articulados en torno a diversos nodos (Cali incluida) con grados altos a medios de centralidad. Las características económicas de estos centros urbanos, como se señala en Fernández Dusso (2020), destacan para las décadas de cierre del siglo XX y los inicios del siglo XXI un alto grado de heterogeneidad productiva acorde con los estudios de Revéz y Ocampo citados en el capítulo anterior. Con concentración de la producción industrial en el centro del departamento (en torno

{ **Tabla N° 22** } Ecorregiones de la CVC

Actividades económicas predominantes		Impacto
ECORREGIÓN ANDINA CORDILLERA CENTRAL Y OCCIDENTAL		
Economías cafeteras Economías campesinas	Café, cultivos de subsistencia, economía campesina, cultivos ilícitos. Ganadería intensiva, porcicultura y avicultura. Explotación maderera.	Contaminación del agua por vertidos domésticos, aguas mieles, presencia de metales pesados en cursos de agua, erosión, desestabilización de cauces, pérdida de la biodiversidad, alteración del paisaje, deforestación, ocupación de zonas de riesgo, contaminación atmosférica, desestabilización de vertientes, sedimentación, conflicto de uso del suelo.
Corredores mineros	Aurífera, carbonífera, materiales calcáreos, bauxita, caliza y magnesio.	Contaminación del agua por vertidos domésticos, aguas mieles, presencia de metales pesados en cursos de agua, erosión, desestabilización de cauces, pérdida de la biodiversidad, alteración del paisaje, deforestación, ocupación de zonas de riesgo, contaminación atmosférica, desestabilización de vertientes, sedimentación, conflicto de uso del suelo.
Asentamientos humanos y economías de servicios	Comercio, construcción, economías de servicios.	Contaminación del agua por vertidos domésticos, aguas mieles, presencia de metales pesados en cursos de agua, erosión, desestabilización de cauces, pérdida de la biodiversidad, alteración del paisaje, deforestación, ocupación de zonas de riesgo, contaminación atmosférica, desestabilización de vertientes, sedimentación, conflicto de uso del suelo.
ECORREGIÓN VALLE GEOGRÁFICO DEL RÍO CAUCA		
Eje productor y transformador de la caña de azúcar	Caña de azúcar, cultivos transitorios, viñedos. Piscicultura.	Contaminación del agua por vertidos domésticos, industriales, agroindustriales, sulfuros, cromo trivalente, metales pesados, afectación de humedales, conflicto de uso del suelo, compactación y salinización de los suelos por monocultivo, contaminación de aguas subterráneas por lixivios, pérdida de la biodiversidad, alteración del paisaje, invasión del espacio público urbano, contaminación atmosférica por ruido y emisiones de fuentes fijas y móviles, ocupación de zonas de riesgo.
Subregión metropolitana de Cali. Asentamientos humanos, eje agroindustrial	Ingenios, grasas y aceites, concentrados, lácteos, alimentos y bebidas. Comercio, construcción, economía de servicios, siderúrgica, papel, cemento, química, metalmeccánica.	Contaminación del agua por vertidos domésticos, industriales, agroindustriales, sulfuros, cromo trivalente, metales pesados, afectación de humedales, conflicto de uso del suelo, compactación y salinización de los suelos por monocultivo, contaminación de aguas subterráneas por lixivios, pérdida de la biodiversidad, alteración del paisaje, invasión del espacio público urbano, contaminación atmosférica por ruido y emisiones de fuentes fijas y móviles, ocupación de zonas de riesgo.
Región turística y recreativa	Turismo, recreación.	Contaminación del agua por vertidos domésticos, industriales, agroindustriales, sulfuros, cromo trivalente, metales pesados, afectación de humedales, conflicto de uso del suelo, compactación y salinización de los suelos por monocultivo, contaminación de aguas subterráneas por lixivios, pérdida de la biodiversidad, alteración del paisaje, invasión del espacio público urbano, contaminación atmosférica por ruido y emisiones de fuentes fijas y móviles, ocupación de zonas de riesgo.

Actividades económicas predominantes		Impacto
ECORREGIÓN PACIFICO		
Economías sostenibles y de subsistencia	Economías de subsistencia, producción de carbón vegetal, acuicultura.	Pérdida de cobertura boscosa y de la biodiversidad, contaminación de la bahía por hidrocarburos y vertidos domésticos e industriales, sedimentación, contaminación de embalses, contaminación atmosférica urbana, alteración del paisaje.
Corredores mineros y de potencial maderero	Extracción de minerales y explotación maderera.	
Región turística y recreativa	Turismo y recreación.	
Asentamientos humanos y sus economías de servicios	Actividad portuaria. Industria: palmito, pescaderías y astilleros. Pesca: atún, camarón, cardumen.	

Fuente: Perafán (2012)

a Cali, Yumbo, Palmira) y presencia importante también en torno a centros urbanos como Buga, Tuluá y Cartago. Con el predominio de la agroindustria cañera a todo lo largo del eje geográfico del valle, pero con presencia de asentamientos agrícolas de otro orden (cafetero, de producción frutal) entre los pisos cálidos y templados del piedemonte, y los templados de la zona montañosa, al norte del Valle del Cauca.

Esta caracterización, sin embargo, reconoce variaciones a lo largo de las décadas cubiertas por el estudio recién citado (1980-2010). Así como estudios ya clásicos sobre la agroindustria azucarera reconocen variaciones sustanciales durante las primeras siete décadas del siglo XX. Variaciones que son importantes porque redefinen las estructuras de propiedad de la tierra, patrones de asentamiento poblacional, vínculos entre el capital y el trabajo, élites regionales y su lugar en el juego de la economía política nacional.

Es por ello que a lo largo de los siguientes párrafos se presenta un recuento de las transformaciones productivas del Valle del Cauca durante el siglo XX, recordando la heterogeneidad productiva que lo ha caracterizado y ponderando con ello las interpretaciones de la producción académica regional sobre el lugar de la agroindustria –y

{ **Tabla Nº 23** } Población económicamente activa por departamentos (1912-1918)

Departamentos	Población total			Población económicamente activa			Población económica en porcentaje total		
	1912	1918	1912	1918	Incremento %	1912	1918	1912	1918
Antioquia	740.937	823.926	378.761	530.034	40	51	64	51	64
Caldas	341.198	428.137	150.004	277.691	85	44	65	44	65
Valle del Cauca	217.159	271.633	59.871	180.863	205	28	67	28	67
Cauca	211.756	238.779	51.004	158.864	209	24	66	24	66
Nariño	292.535	340.765	58.053	229.412	295	20	67	20	67
Atlántico	114.887	135.792	27.720	48.221	77	24	36	24	36
Bolívar	415.567	457.111	93.350	-	-	22	-	22	-
Boyacá	586.499	657.167	169.000	452.722	167	29	69	29	69
Cundinamarca	717.714	812.036	178.255	584.264	228	25	72	25	72
Norte Santander	204.381	239.235	65.581	160.431	146	32	67	32	67
Santander	402.983	439.161	233.719	380.760	63	58	87	58	87
Tolima	282.426	328.812	148.779	238.020	61	53	72	53	72
Huila	158.191	183.337	42.902	133.974	216	27	73	27	73

Fuente: Valdivia Rojas (1992)

sus actores más destacados— dentro del escenario económico y político regional. Para hacerlo se empezará con un primer recorrido por los primeros años del siglo XX.

La anterior tabla da luces para entender la limitada capacidad de demanda del mercado colombiano o, mejor, de sus múltiples mercados regionales durante las primeras décadas del siglo XX. Como se señaló en el capítulo anterior, durante las primeras décadas del siglo XX el país se caracterizaba por contar con una población dispersa a lo largo del territorio nacional, con una distribución espacial relativamente balanceada a lo largo de la zona andina y costera del país. Esto, sumado a la complejidad geográfica y los escasos nexos con los mercados internacionales (salvo para el caso de los principales productos de exportación — recordemos, en particular, el café), resultó en la configuración de modestos mercados regionales para abastecer a poblaciones con niveles de vida que se ubicaban, como se indicó también en el capítulo anterior, muy por debajo del promedio de los países de mayor población en el subcontinente.

Pero la tabla permite reconocer además aquellas regiones más beneficiadas por el auge cafetero de finales del siglo XIX en el país. Los departamentos de Santander, Antioquia, Caldas o Tolima⁷, que superaban al Valle del Cauca en población y generación de empleo durante las décadas de inicios del siglo, tenían los mayores números de habitantes y más altos niveles de población empleada para 1912.

El Valle del Cauca, sin embargo, fue también un departamento con importante presencia cafetera. Una que, como se expondrá más adelante, se intensifica años después de la expansión de inicios del siglo XX en los departamentos antes mencionados. Una que, además, se extiende hasta los años de cierre del presente trabajo.

Durante las primeras décadas del siglo XX, el recientemente constituido departamento del Valle del Cauca era un departamento con una población reducida y un lugar modesto dentro del contexto más amplio de la producción nacional. Confirmación de ello se encuentra en el trabajo de Ocampo (1989) sobre los orígenes de la industria cafetera. Según el texto, corriendo el año 1925, cuando no llegaba aún a los

7. A ellos se suman Cundinamarca y Boyacá con altos números de habitantes (comprensible por contar con la capital del país), pero bajos niveles de empleo para 1912.

100,000 habitantes, apenas un reducido porcentaje de la población de la capital vallecaucana era empleado por la industria regional: para ese año, 1508 personas entre mujeres, hombres y niños. Esta industrial local, según los datos de Ocampo, llegó a estar compuesta por 77 establecimientos para dicho año. Un número mayor al de las plantas industriales nacionales de 1920 registrado por Echavarría y Villamizar (2007) en el capítulo anterior, pero que puede entenderse porque incluye en su listado zapaterías, ebanisterías o incluso chocolaterías con cuerpos de trabajadores muy pequeños (cuerpos que, en su mayoría, se cuentan con los dedos de una mano). Así las cosas, lo que se encuentra durante las primeras décadas en el Valle del Cauca es un contexto con capacidades productivas y de generación de empleo bastante limitado, en el que se destaca la prevalencia de formas de producción artesanal.

Dentro de ese número de establecimientos señalados en Ocampo (1989), con cifras que develan la heterogeneidad de la incipiente economía regional, se destacaron las trilladoras de café. En número (7), pero sobre

{ **Tabla N° 24** } Distribución porcentual de las exportaciones del Valle del Cauca

Años	Exportaciones tradicionales (básicamente café)	Exportaciones no tradicionales (incluido azúcar)
1972	45.2	54.8
1973	51.3	48.7
1974	38.3	61.7
1975	38.6	61.4
1976	67.4	32.6
1977	75.6	24.3
1978	63.5	36.4
1979	54.9	45.1
1980	56.1	43.9
Promedio	54.5	45.5

{ Tabla N° 25 } Café por departamentos

Departamentos	Hasta 12 hectáreas		De 12.1 a 35 hectáreas		Más de 35 hectáreas	
	1923	1932	1923	1932	1923	1932
Antioquia	57.4%	56.6%	23.0%	26.1%	19.6%	17.3%
Caldas	69.2%	64.1%	20.4%	25.2%	10.4%	10.7%
Cundinamarca	29.0%	47.2%	16.0%	14.9%	55.0%	37.9%
Norte de Santander	56.3%	70.4%	25.0%	12.1%	18.7%	15.5%
Santander	3.56%	39.7%	16.4%	23.5%	48.0%	36.8%
Tolima	41.7%	46.0%	19.8%	26.4%	38.5%	27.6%
Valle	80.7%	72.8%	12.1%	22.8%	7.2%	4.4%

Fuente: Perafán (2012)

todo en generación de empleos (507 mujeres, 80 hombres, 28 niños). Y es que las cifras de la producción historiográfica nacional no dejan dudas sobre el relevante papel del café en la economía del Valle del Cauca. No solo se evidencia en el número de trilladoras de Cali para 1925, sino en la presencia de cultivos y de trilladoras en el norte del departamento todavía avanzado el siglo pasado (Fernández Dusso, 2020). Bastan los datos de exportaciones vallecaucanas o de distribución nacional de cultivos cafeteros que presentan las tablas 24 y 25 para confirmarlo.

La expansión de los cultivos de café en el Valle del Cauca durante las primeras décadas del siglo XX suele explicarse desde lo que se conoce como la *colonización antioqueña*. Se trata de sucesivas experiencias migratorias de ciudadanos provenientes de los departamentos de mayor producción cafetera del país (Santander, Caldas, Tolima y, con el mayor número de migrantes, Antioquia), que llegaron con el propósito de hacerse a nuevos territorios aptos para el cultivo del bien exportable (Valdivia Rojas, 1992) en medio del auge de la exportación del bien. Estos colonizadores, que se asentaron principalmente en el norte del Valle, impulsaron una nueva economía que le significó a la región importantes procesos de acumulación de capital (Ocampo, 1989). Procesos que, aunados a la relevancia del puerto marítimo del

Pacífico vallecaucano, jalonaron inversiones en infraestructuras para el transporte de bienes dentro de la región, entre esta y el resto del país, y entre el país y el exterior desde el puerto de Buenaventura (Valdivia Rojas, 1992; Pachón y Ramírez, 2006)⁸. Las siguientes tablas dan evidencia de ello:

{ **Tabla N° 26** } Condiciones de las carreteras en Colombia en 1924
(kilómetros)

Departamento	Cubierta con piedra molida	Cubierta con arena y arcilla	No cubierta	Total Km
Antioquia	11	131	92	234
Atlántico				-
Bolívar		30		30
Boyacá	277		90	367
Caldas				-
Cauca	7	30	83	120
Cundinamarca	498		1.185	1.683
Huila			30	30
Magdalena	4			4
Nariño		15	225	240
Norte de Santander			80	80
Santander	6		296	302
Tolima			49	49
Valle	12	195	90	298
Total	815	402	2.220	3.437
Participación en el total	0,24	0,12	0,65	

Fuente: Pachón y Ramírez (2006)

8. Sobre su importancia basta remitirse a Londoño (2013, p. 178) para entender el lugar del puerto en la historia del país: con datos muestra cómo, desde la conexión ferroviaria del puerto con la ciudad de Cali, las exportaciones nacionales del café por esa salida se incrementaron sustancialmente, superando rápidamente el lugar de todos los demás puertos del país.

{ **Tabla Nº 27** } Condiciones de las carreteras en Colombia en 1945 (kilómetros)

Departamento	Totales					Nacionales				
	Cemento	Asfalto	Macadam	Sin afirmar	Total km	Cemento	Asfalto	Macadam	Sin afirmar	Total km
Antioquia		126	1.860	22	2.008		100	841	22	963
Atlántico		196	47	150	393		95	18		113
Bolívar		169	313	400	882		169	313		482
Boyacá		47	1.220	141	1.408		47	1.073		1.120
Caldas	3	7	1.103	80	1.193		7	606		613
Cauca		2	613	236	851		2	482	30	514
Cundinamarca	7	264	1.364	1.196	2.831		174	581		755
Huila			940	60	1.000			761		761
Magdalena			577	550	1.127			527	450	977
Nariño		2	802	593	1.397		2	540	300	842
Norte de Santander		16	922		938		16	783		799
Santander		20	1.261	350	1.631		20	1.111		1.131
Tolima		2	664	100	766		2	484		486
Valle		43	1.342	77	1.462		30	401		431
Intendencias			113	500	613			113	500	613
Total	10	894	13.141	4.455	18.500	-	664	8.634	1.302	10.600
Participación en el total	0.1%	4.8%	1	24.1%		-	6.3%	81.5%	12.3%	

Fuente: Pachón y Ramírez (2006)

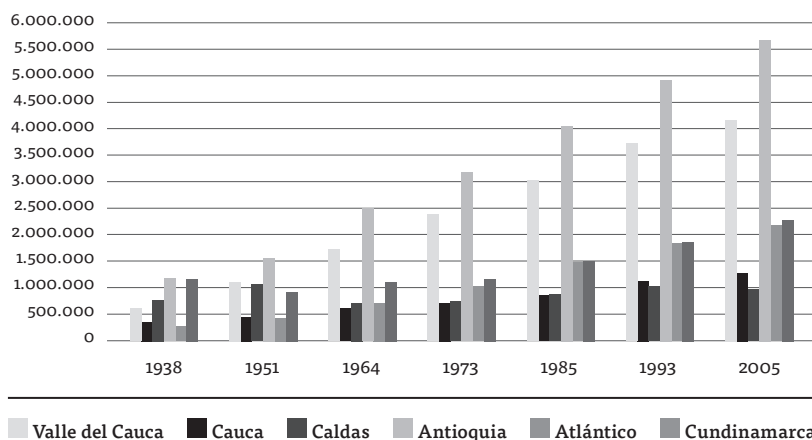
Sin embargo, el Valle del Cauca no concentró su producción en el café exclusivamente. Mientras que los pisos templados del norte vallecaucano sirvieron de escenario para la expansión de esta actividad económica, los territorios planos del departamento siguieron sumando a la actividad ganadera la siembra de maíz, algodón, soya, arroz, frijol y caña de azúcar. Una suma de apuestas productivas que, como señala Perafán (2012), formarían parte del paisaje del valle geográfico todavía en las décadas de mitad del siglo XX.

Entretanto, los inicios del auge azucarero y los altos niveles de crecimiento poblacional (ver gráfico y tabla a continuación) fueron dando lugar a la expansión de centros poblacionales en el valle geográfico con economías comerciales, de servicios e industriales en modesta expansión. Es así que, durante las primeras décadas del siglo XX, el Valle del Cauca combinó la producción cafetera con una amplia gama de productos agrícolas, como la ganadería, la expansión azucarera y, sumado a ellos, la paulatina aparición de las ya mencionadas apuestas de producción industrial. Una producción industrial que, en línea con la experiencia nacional (ver capítulo anterior), empezó a evidenciar un aumento significativo de los establecimientos productivos a partir de la década de 1930⁹, contando con una importante presencia de capital internacional (Valdivia Rojas, 1992).

Mientras empresas como Colgate-Palmolive, Laboratorios Squibb, Home Products, Goodyear, Croydon, o papeleras como Cartón de Colombia y Propal aparecían en el territorio vallecaucano (Valdivia Rojas, 1992), las características del territorio rural del departamento empezaron a mutar (ver tablas 26 y 27). El paulatino proceso de industrialización vallecaucana, potenciado durante el período de entreguerras, se insertó históricamente en el contexto más amplio de modernización del estado nacional, de la defensa en el hemisferio de la idea del progreso y –posteriormente– del desarrollo, de la recuperación de los precios del café y de las condiciones favorables de precios relativos para la industria nacional.

9. Cabe recordar que Antioquia se destaca en el contexto nacional por contar con iniciativas industriales muy anteriores (Restrepo, 2013).

{ **Gráfico N° 11** } Población de los principales departamentos de Colombia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos DANE - Censos

{ **Tabla N° 28** } Población de los principales departamentos de Colombia en cifras

Departamento	1938	1951	1964	1973	1985	1993	2005
Valle del Cauca	613.230	1.106.927	1.733.053	2.392.715	3.041.474	3.736.090	4.161.425
Cauca	356.040	443.439	607.197	716.855	857.751	1.127.678	1.268.830
Caldas	769.958	1.068.180	712.916	744.221	883.024	1.030.062	968.586
Antioquia	1.188.257	1.570.197	2.477.299	3.176.695	4.067.664	4.919.619	5.682.310
Atlántico	268.409	428.429	717.406	1.028.934	1.478.213	1.837.468	2.166.020
Cundinamarca	1.171.697	908.794	1.122.213	1.176.003	1.512.928	1.875.337	2.280.158

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Santiago de Cali

{ Tabla N° 29 } Inversión comparada Valle del Cauca - Colombia (1960-1975)

	Colombia	Valle
INVERSIÓN BRUTA (MILLONES DE \$ DE 1970)		
1960	17.192.9	2.158.9
1965	18.832.0	2.106.9
1970	28.660.3	3.219.0
1975	27.561.1	2.290.9
INVERSIÓN NETA (MILLONES DE \$ DE 1970)		
1960	9.444.8	1.135.9
1965	10.782.0	997.7
1970	18.551.6	1.841.4
1975	14.679.2	560.1
PARTICIPACIÓN DEL VALLE EN LA INVERSIÓN BRUTA COLOMBIANA (%)		
1960		12.6
1965		11.2
1970		11.2
1975		8.3
PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL PRODUCTO (%)		
1960	22.12	22.31
1965	19.27	17.04
1970	21.98	19.74
1975	15.61	11.01

Fuente: Posada y Castro de Posada (1982)

La expansión más significativa de la industria regional puede hallarse, como en el resto del país, entre las décadas de 1950 y 1970. Esto se hace evidente si se observan los datos sobre inversión regional de Posada y Castro de Posada (1982) y los nuevos asentamientos productivos que señala Vásquez (2001). La anterior tabla y la siguiente dan cuenta de ello.

{ **Tabla N° 30** } Nuevos asentamientos productivos en la región (1945-1955)

Empresa	Año	Localización	Rama
Eternit del Pacífico	1945	Yumbo	Minerales no metálicos
Whitehall Lab. (Home Products)	1946	Yumbo	Químicos y farmacéuticos
Eveready de Colombia	1947	Yumbo	Otros
Unión Carbide S.A.	1947	Yumbo	Químicos y farmacéuticos
Laboratorios Abbot	1950	Cali	Químicos y farmacéuticos
Lanera del Pacífico S.A.	1950	Yumbo	Textiles
Celanese de Colombia S.A.	1950	Yumbo	Textiles
Carrocerías Superior	1950	Cali	Productos metálicos
Construcciones Tissot y Cía.	1952	Yumbo	Productos metálicos
Colgate Palmolive	1952	Cali	Químicos y farmacéuticos
Monark S.A.	1952	Cali	Material de transporte
Hilos Cadena	1952	Cali	Textiles
Sinclair and Valentine	1952	Cali	Químicos y farmacéuticos
Chicléts Adams	1953	Cali	Alimentos
Industria Colombiana de Lápices S.A.- ICOLÁPIZ	1953	Cali	Otros
Sydney Ross	1953	Cali	Químicos y farmacéuticos
Placco	1953	Yumbo	Químicos y farmacéuticos
Alcoa	1953	Yumbo	Productos metálicos
Quaker S.A.	1953	Cali	Alimentos

Empresa	Año	Localización	Rama
Miles International Management Co. Inc.	1954	Cali	Químicos y farmacéuticos
Industrias Atlántis de Colombia	1955	Cali	Químicos
Hoechst de Colombia	1955	Yumbo	Químicos y farmacéuticos
Ceat General de Colombia	1955	Yumbo	Maquinaria y artículos eléctricos
Embotelladora Coca-Cola	1955	Cali	Bebidas

Fuente: Vásquez Benítez (2001)

Estos cambios en la matriz productiva convirtieron al Valle del Cauca del siglo XX en el tercer departamento más importante del país y, junto a Antioquia, en un referente en términos de desarrollo productivo e infraestructural. En el proceso de transformación productiva del Valle del Cauca no solo su ubicación geográfica fue un factor determinante (consideración fundamental, por la presencia del puerto marítimo, para la instalación de industrias internacionales). La configuración del sector azucarero de las décadas del treinta en adelante jugó un papel fundamental.

La caña de azúcar en la transformación del departamento

Para el caso del Valle del Cauca un hito considerado por la historiografía regional es la visita de un cuerpo de profesionales provenientes de Puerto Rico hacia finales de la década de 1920, bajo la misión de presentar un diagnóstico comprehensivo de la economía de la región. El trabajo, liderado por Charles Chardón, resultó de la iniciativa de un grupo de dirigentes vallecaucanos –acompañados por el entonces embajador colombiano en Washington, Enrique Olaya Herrera– para llevar a cabo un proceso de modernización regional. Carlos Holguín Sardi (gobernador en el momento), Carlos Durán Castro (director de la Estación Agrícola Experimental en Palmira, también conocida como

Granja Experimental) y Ciro Molina Garcés (secretario departamental de industrias por ese entonces), fueron actores determinantes en dicho proceso. Como lo fue este último, Ciro Molina Garcés, para el surgimiento de la Granja Experimental dirigida por Durán Castro y para el nacimiento, años más tarde, de la CVC en la región (Rojas Garrido, 1983).

En 1929 la Misión Chardón ofreció un estudio sobre las estructuras productivas del suroccidente, siguiendo preocupaciones en dos campos: el pecuario y el agrícola. Puesto el énfasis en la actividad agrícola y tras analizar las condiciones productivas del tabaco, el algodón, la caña de azúcar y el café, la recomendación más importante del documento preparado por el equipo de Chardón fue la de enfocar los esfuerzos productivos regionales en la expansión y tecnificación de la caña de azúcar en la zona plana del Valle del Cauca (Chardón, 1929). El estudio sentó las bases para la investigación científica agrícola y pecuaria que adelantaría la nueva Estación Agrícola Experimental. Entidad establecida un par de años antes de la Misión Chardón, bajo recomendaciones de una misión británica que presentó el cultivo de algodón como la apuesta productiva regional más conveniente para la exportación¹⁰.

Desde las iniciativas de la Estación Agrícola nació, años más tarde, la Escuela Superior de Agricultura Tropical (Posada y Posada, 1966). Sus actividades, junto a la consolidación de programas profesionales de formación en ingenierías agrícolas ofrecidos por la Universidad del Valle¹¹, constituyen ejemplos destacados del importante lugar que iría ganando la agroindustria azucarera en la economía regional.

El ya clásico trabajo de Rojas Garrido (1983) presenta tres períodos en el proceso de configuración del dominante sector azucarero en el

10. El peso del algodón dentro de la producción agrícola departamental nunca llegó a alcanzar las expectativas de la misión inglesa. Entre su informe y la llegada de la Misión Chardón, la plaga del "gusano rosado del Valle" había barrido con las plantaciones existentes (Rojas Garrido, 1983). El algodón, cultivado primordialmente en las inmediaciones de Palmira, vio una reducción sustancial durante la década de 1990 en el departamento, después de un breve auge a inicios de la década de 1960 y una caída regular en el número de hectáreas cultivadas desde entonces (Mazuera, 1977).

11. Como se verá más adelante, dos de las entidades regionales para el desarrollo más destacadas del suroccidente colombiano.

Valle del Cauca¹². Un primer período que cubre los años que van desde la adquisición de la hacienda Manuelita por parte de Santiago Eder en 1860 hasta el año de fundación del ingenio Providencia (1926) por parte de Modesto Cabal, y del ingenio Riopaila por parte de Hernando Caido: años de expansión modesta, de conflictos entre inversionistas y terratenientes por el control de la tierra, de hacendados con actividades económicas diversas y, durante la segunda parte de dicho período, de las primeras transformaciones tecnológicas impulsadas por la familia Eder en la hacienda Manuelita. Un segundo período de expansión, diversificación y tecnificación, que cubre los años que van de 1926 a 1953: años de transición de las haciendas productivas tradicionales a ingenios tecnificados, años de nuevas inversiones en el sector que sumaron cuatro nuevos ingenios en la década de 1930, siete nuevos en la década de 1940 y cinco más en la década del 1950.¹³ Años de consolidación de un sector –y de una clase económica agroindustrial– con presencia importante en las dinámicas de la economía política regional.

Y, por último, un tercer período que en palabras de Rojas Garrido (1983) constituye un momento de expansión, tecnificación y concentración empresarial. Un período que el investigador lleva hasta 1980: un período que presenta un incremento en el área cultivada de 234% entre 1958 y 1975 (Mazuera, 1977), con formas de tenencia de la tierra que ponen en manos de los ingenios (entre tierras propias y alquiladas) más del 45% del total de hectáreas de caña cultivada en el departamento (Rojas Garrido, 1983)¹⁴. Y, además, un período en el que la producción nacional de azúcar se halla ya concentrada en los ingenios del Valle para 1956, con cuatro de ellos –Manuelita, Providencia, Riopaila y Castilla– representando poco más del 57% de la generación

12. Los tres períodos pueden encontrarse en Rojas Garrido (1982). En Rojas Garrido (1983, p. 116) se presenta en propiedad lo que serían únicamente las dos fases de expansión (llamadas *fase de diversificación empresarial* y *fase de concentración empresarial*). El período anterior a dicho momento describe las primeras décadas de nacimiento de la industria, que corresponderían a la primera fase indicada en el Boletín.

13. La industria, Bengala, Mayagüez, María Luisa en los treinta; Pichichí, Oriente, El porvenir, San Carlos, Papayal, Castilla, Balsilla en los cuarenta; Meléndez, La Cabaña, San Fernando, Tumaco y La Carmelita en los cincuenta. Dos más aparecerían en la década del sesenta, y uno en la de 1970 (Rojas Garrido, 1983, p. 20).

14. El resto corresponde a diversos proveedores de caña para los ingenios.

nacional, y sus tres familias propietarias proporcionando, con sus inversiones presentes en estos y unos cuantos ingenios más (Collins, 2007), el 66,7% de la explotación nacional para el mismo período (Rojas Garrido, 1983).¹⁵ Por último, un período en el que se consolida y adelanta buena parte de los proyectos más importantes de la CVC.

La concentración del tercer período mencionada por Rojas Garrido hace entonces referencia a la predominancia de los cañaduzales a lo largo del paisaje del valle geográfico y, en términos del sector, a la especialización de los grupos familiares en la actividad económica azucarera por sobre inversiones agrícolas y ganaderas previas.

Los cambios en la tenencia de la tierra de las zonas planas del Valle del Cauca, desde la década de 1920 y con mayor intensidad desde las décadas de mitad de siglo, impulsaron procesos de concentración de la población vallecaucana en torno a centro urbanos en expansión del valle geográfico del departamento, como se ve a continuación.

Los paisajes rurales del valle geográfico mutaron de manera significativa durante estos años. De un ambiente natural soportado por relaciones de abundancia, todavía presente en la primera parte del siglo XX, el valle geográfico pasó a constituirse en lo que Márquez (2001) denomina un *ambiente cosificado*, impulsado por los nuevos procesos de acumulación; por las nuevas formas de producción y de intercambio comercial. Si hubo transformaciones paisajísticas en el norte del departamento durante las primeras décadas del siglo XX, *cosificado* por la necesidad de los colonizadores cafeteros, a lo largo de toda la zona plana del suroccidente colombiano se hicieron evidentes durante las cinco décadas siguientes con la expansión y tecnificación de la industria azucarera, así como de la importante expansión de la población urbana en los municipios de dicho piso cálido (Tabla 33). Y en este proceso de *cosificación*, de *desarrollo*, la CVC fue una entidad fundamental.

15. Manuelita, propiedad de los Eder. Providencia, de los Cabal. Castilla y Riopaila, de los Caicedo. Pero, como señala Rojas Garrido (1983, p. 140-140), las inversiones de las tres familias se extienden a otros ingenios constituidos durante el período de expansión diversificada. Así, el grupo Manuelita, de los Eder, concentraba en 1956 el 22,7% de la producción nacional. El grupo Providencia, de los Cabal, el 22,3%. Y el grupo Riopaila-Castilla, de los Caicedo, el 21,7%. Sumando así estos tres grupos familiares, ya para mediados de la década de 1950, el mencionado 66,7% de la producción nacional.

{ Tabla Nº 31 } Evolución del área sembrada de caña de azúcar (1960-2000)

Año	Hectáreas sembradas	Hectáreas cosechadas
1960	61.600	39.630
1965	70.363	42.230
1970	91.982	58.741
1975	118.450	74.050
1980	133.187	93.231
1981	131.711	91.605
1982	134.301	94.188
1983	137.911	111.998
1984	138.567	101.170
1985	131.557	100.350
1986	139.092	106.728
1987	137.358	108.302
1988	138.608	111.963
1989	145.343	119.010
1990	152.427	122.037
1991	160.291	124.043
1992	165.226	126.912
1993	178.534	124.707
1994	181.063	133.729
1995	181.893	163.694
1996	184.039	178.025
1997	192.793	170.151
1998	196.276	173.700
1999	197.353	167.099
2000	193.996	187.023
2001	189.811	175.013
2002	205.555	167.211

Fuente: Perafán (2012)

{ Tabla Nº 32 } Distribución de la producción azucarera nacional por ingenios (1956)

Ingenios	Producción de azúcar	
	Toneladas	%
La Manuelita S.A.	45.250	19,3
Providencia S.A.	38.,000	16,2
Riopaila Ltda.	27.000	11,5
Castilla Ltda.	25.000	10,7
Mayagüez N. Hurtado y Cía. Ltda.	17.000	7,3
Central Tumaco Ltda.	13.400	5,7
Ingenio Meléndez S.A.	12.000	5,1
Ingenio Pichichí S.A.	10.000	4,3
Ingenio Central del Tolima	9.000	3,8
Ingenio Papayal	8.000	3,4
Ingenio Bengala Ltda.	6.000	2,6
Ingenio Oriente Ltda.	6.000	2,6
Ingenio San Fernando Ltda.	5.500	2,3
Ingenio El Porvenir	4.500	1,9
Ingenio Balsilla Ltda.	4.500	1,9
Ingenio La Industria	1.500	0,7
Ingenio Perodíaz	1.500	0,7
Totales	234.150	100

Fuente: Rojas Garrido (1983)

{ Tabla Nº 33 } Población urbana vs. rural de Cali y el Valle del Cauca (1951-1964-1973)

Depto./ Ciudad	Cabece- ra(s) 1951	Resto 1951	Cabece- ra(s) 1964	Resto 1964	Cabece- ra(s) 1973	Resto 1973
Valle	550.558	556.369	1.219.837	513.276	1.690.185	496.616
Cali	241.357	42.829	618.215	18.714	901.714	14.343

Fuente: Perafán (2012)

Para explicar los primeros años de la expansión del cultivo, y con ello de la conformación en propiedad de un sector azucarero regional, la producción académica concuerda en apelar a: (i) la baja densidad poblacional en el departamento, el predominio de las estructuras de producción y tenencia de la tierra campesinas y, en consecuencia, a la alta disponibilidad de tierras para la expansión de las haciendas; (ii) los incentivos institucionales que desde mediados del siglo XIX favorecieron la expansión del poder regional de comerciantes extranjeros inmunes a expropiaciones; (iii) la desaparición de los conflictos de la primera parte del siglo XIX entre múltiples comerciantes y terratenientes regionales y la configuración de una clase económica regional homogénea y cohesionada, basada en vínculos sociales, familiares y capitalistas (Collins, 2007); y (iv) las redes políticas y comerciales de los capitanes de esa clase azucarera naciente, que marcaron un norte para la configuración de un tipo de sector particular al abrir espacios internacionales de comercialización de sus productos, espacios políticos en el ámbito nacional para el acompañamiento de su expansión y, sumándose las dos siguientes consideraciones además, estímulos para la inversión en el sector de otros actores de la economía regional. Porque, como variables fundamentales, la producción académica se permite señalar también (v) el alza de los precios internacionales del azúcar durante las décadas de 1920 y 1930; y (vi) la terminación, en ese mismo período, del ferrocarril entre Cali y el puerto marítimo de Buenaventura (Rojas Garrido, 1983).

En la explicación de la expansión y cambios en la tenencia de la tierra durante el segundo momento, entretanto, las variables determinantes en la producción académica son: (i) la acumulación de

capital generada por el auge de precios internacionales de décadas anteriores; (ii) el aumento de la demanda internacional¹⁶; (iii) la consecuente necesidad de expansión de los cultivos a lo largo del valle geográfico (tanto en terrenos propios de ingenios, hasta entonces utilizados para otro tipo de actividades agrícolas o pecuarias, como de terrenos en propiedad de otras manos); y (iv) la necesidad de consolidación de infraestructuras para el control de aguas a lo largo del territorio plano. Pero, así también, la producción académica se refiere ampliamente a (v) las violencias ejercidas por intereses azucareros sobre el campesinado nortecaucano y vallecaucano bajo el complaciente papel del estado nacional, que generaron procesos de migración interna hacia las ciudades.

Es así que el Valle del Cauca empezó a ser conocido como un departamento económicamente potente, industrial y, particularmente, azucarero. El paisaje de la caña que se extiende a todo lo largo de la zona plana, rodeando sus centros urbanos más importantes, dio forma a la representación del Valle como un departamento dominado por ingenios. Ayudó a ello la presencia regular de miembros de esa clase económica agroindustrial en espacios de definición de políticas públicas locales, regionales y nacionales. También que, como se verá más adelante, la transformación paisajística impulsada por la caña se diera con la connivencia de una entidad regional para el desarrollo conducida durante buena parte de sus años por esos mismos apellidos. Y que los procesos de expulsión de comunidades campesinas por parte de algunos actores del mundo azucarero nunca fueran defendidos por los poderes públicos nacionales a lo largo de las décadas de mayor expansión del sector.

16. Que, según buena parte de la producción académica regional, responde a las dificultades del sector azucarero caribeño por la reasignación de la cuota azucarera norteamericana –favorable a los ingenios colombianos–, tras la revolución cubana. Jaimes (mimeo) relativiza esto, dándole mayor peso explicativo a las dinámicas más amplias del sector. Según la autora, los procesos previos de expansión de estos mercados y las consecuentes proyecciones de sus directivas vallecaucanas, que incentivaron importantes inversiones en tecnificación del sector con anterioridad a la política norteamericana frente a los cubanos, permiten entender que la geopolítica en cuestión fue un incidente favorable, mas no definitorio.

No es de extrañar, en ese orden de ideas, que buena parte de la producción académica regional sobre la historia económica y política reciente del Valle del Cauca haya centrado sus preocupaciones en el impacto –social, económico, medioambiental– de la configuración del sector de la caña antes que, por ejemplo, del sector cafetero o del industrial.

{ **Tabla Nº 34** } Tasas promedio anual de crecimiento global, Colombia vs Valle

Periodos y años individuales	Tasas de crecimiento %	
	Colombia	Valle
1. TASAS PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIENTO GLOBAL, 1951-1980		
1951-1955	5,4	7,55
1956-1960	3,9	4,62
1961-1965	4,7	5,02
1966-1970	5,9	5,69
1971-1975	6,1	1,30
1976-1980	5,5	5,80
1971-1980	5,8	3,60
2. TASAS INTERANUALES DE CRECIMIENTO GLOBAL, 1970-1980		
1970/71	5,8	7,4
1971/72	7,8	5,5
1972/73	7,1	0,7
1973/74	6,0	9,0
1974/75	3,8	1,4
1975/76	4,6	3,2
1976/77	4,8	6,3
1977/78	8,9	12,1
1978/79	5,1	8,2
1979/80	4,2	0,6

Fuente: Posada y Castro de Posada (1982)

{ **Tabla Nº 35** } Evolución del área sembrada de los principales cultivos en el Valle del Cauca 1989-2003

Culti- vos/Año	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	383.826	389.952	381.900	374.246	370.514	348.615	340.775	314.229	305.819	292.716	280.649	275.415	314.752	318.222	319.053
ZONA PLANA															
Subtotal	235.954	236.770	226.475	215.712	218.617	208.347	199.535	190.484	182.763	182.163	169.724	16.554	205.803	209.396	206.289
Algodón	11.468	15.395	24.841	9.909	7.683	7.825	8.114	8.808	2.251	1.480	832	1.483	800	2.450	3.120
Arroz	9.870	7.264	7.583	7.673	6.281	6.099	6.907	6.035	2.365	2.118	1.997	4.194	6.031	5.001	4.450
Sorgo	40.481	35.002	42.912	47.036	42.256	32.873	39.354	24.792	11.783	15.562	10.600	8.117	7.100	8.144	8.107
Soya	67.704	67.020	32.377	28.953	29.975	27.515	10.257	14.262	22.910	16.917	9.255	7.383	9.109	10.049	6.027
Tabaco	77	210	149	278	179	20	40	50	89	113	118	97	114	140	172
Caña de azúcar	106.354	111.879	118.013	121.863	132.243	134.215	134.863	136.537	143.365	145.973	146.922	144.266	182.649	183.612	184.413

ZONA LADERA															
Subtotal	147.872	153.182	155.425	158.534	151.897	140.268	141.240	123.745	123.056	110.553	110.925	109.875	1.089.491	108.826	112.764
Café	114.100	115.693	119.847	124.994	117.184	114.197	104.197	100.481	100.282	89.520	89.426	88.991	88.219	87.636	91.005
Cacao	864	1.203	1.429	1.132	2.554	2.573	2.399	694	547	206	232	216	257	276	315
Caña panelera	9.117	8.277	7.830	8.032	8.385	8.800	7.839	7.097	6.144	5.682	5.822	5.540	5.513	5.483	5.552
Plátano	23.791	28.009	26.319	24.376	23.774	24.698	26.805	15.473	16.083	15.145	15.445	15.128	14.960	15.431	15.892

Fuente: Perafán (2012)

Lo cierto es que, como lo muestra la tabla anterior, las dinámicas de la economía vallecaucana empezaron a cambiar durante la década de 1970. Mientras que las décadas anteriores evidenciaron una expansión y modernización importante de la economía regional, acompañada del surgimiento de una amplia gama de instituciones de carácter público (ver tablas 38 y 39 en páginas 201 y 203, respectivamente), las décadas de 1970 y 1980 presenciaron el debilitamiento de una economía hasta entonces pujante. Las siguientes cifras señalan buena parte de la situación. Cifras que, con respecto a la década de 1990, empiezan también a dar algunas luces.

La nueva economía del Valle del Cauca (1980-2000)

Hacia inicios de 1980 el Valle del Cauca mantenía un peso preponderante dentro de la economía nacional. Para el período 1976-1980 representó cerca del 12% del PIB nacional, la casi totalidad de las exportaciones nacionales de azúcar y alrededor del 30% de las de café, así como el 50% de la producción papelerera (Posada y Castro de Posada, 1982). De igual manera, el departamento tuvo un lugar importante en la producción farmacéutica y de bienes de consumo masivo, así como en la provisión de servicios financieros (Cabrera, 2014). Aun si el crecimiento agregado de su economía durante la década de 1970 mostró ser menor al de la economía nacional, con decrecimientos importantes en industria y construcción, sectores pujantes al inicio de esa década.

La explicación del desempeño económico vallecaucano de la década del setenta puede encontrarse en la segunda parte de la década anterior, durante los años de gobierno de Lleras Restrepo. Bajo su gobierno, Lleras Restrepo trajo consigo políticas económicas que buscaban favorecer la diversificación exportadora. La escasez recurrente de divisas, que inició tras la caída de los precios del café durante el gobierno de Rojas Pinilla y se hizo preocupante para mediados de los años sesenta, constituyó un estímulo para impulsar políticas económicas liberalizadoras que, cabe decirlo, siguieron caminos menos abruptos que los exigidos por el FMI (se siguió un control de cambio con devaluaciones progresivas –*crawling peg*– antes que la devaluación masiva y la liberalización cambiaria exigida por el organismo multilateral).

Estos fueron los años de inicio de una política liberalizadora moderada en Colombia, conducida durante los sucesivos gobiernos mencionados en el capítulo anterior, al abordar las fases de industrialización en el país. Se trató entonces de una política que, aunada al intempestivo ingreso de divisas por el auge cafetero de la segunda parte de los setenta (que se explica por las heladas experimentadas en el Brasil), al auge marimbero que inundó de divisas los mercados negros y al auge petrolero que multiplicó por diez el valor de su precio internacional, propulsó una revaluación del peso que tuvo impactos negativos sobre buena parte de la industria nacional (Cabrera, 2014).

La crisis latinoamericana de los años ochenta tuvo un impacto menor en Colombia. Y dentro del país las dificultades financieras de la industria antioqueña (y las amenazas de compras hostiles que derivaron, eventualmente, en la configuración de lo que se conoce actualmente como El Grupo Empresarial Antioqueño) fueron mucho más sensibles que aquellas experimentadas por capitalistas del Valle del Cauca. Las dificultades para la industria vallecaucana fueron mucho más evidentes durante la década de 1970. Dificultades que ayudan a explicar el aumento en la presencia del sector terciario dentro del PIB departamental para la década de 1980. Un sector terciario que, por su heterogeneidad, permite hablar para el Valle de subsectores con medio a alto nivel de productividad y de capacidad para generar empleo (comunicaciones, banca y servicios financieros, servicios públicos). Pero, por otra parte, también de la presencia de subsectores tradicionales en rápida expansión que, en palabras de Posada y Castro de Posada (1982), no son más que “refugio consagrado del subempleo” (p. 35).

Sin duda, el Valle del Cauca experimentó una variación importante dentro de su sector primario. Y en ello la expansión de la caña de azúcar a lo largo de buena parte del departamento constituye un factor importante: en el contexto de los ochenta, los bajos niveles de productividad agrícola, el deterioro de los precios de varios de estos productos y la debilidad del sistema crediticio regional para este sector, aunado a las facilidades de producción y venta de la caña (asociada a compradores regulares con altos niveles de demanda: los ingenios), llevaron a una concentración de la producción azucarera en los pisos templados del departamento que terminó por definirlo como una

{ Tabla N° 36 } Subsectores productivos en Colombia y el Valle del Cauca (1960-1980)

Sector económico	Origen del PIB por sectores, en porcentaje			
	1960	1970	1975	1980
Colombia				
Primario a/	33,65	26,3	25,2	23,6
Secundario b/	21,18	25,6	24,7	23,3
Terciario c/	45,27	48,1	50,1	53,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Valle				
Primario a/	23,7	17,8	17,5	17,6
Secundario b/	27,9	41,1	29,4	28,7
Terciario c/	48,4	41,1	53,1	53,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Posada y Castro de Posada (1982)

pequeña potencia del bien y sus derivados en el contexto internacional. Un elemento que considerar ante argumentos recurrentes que dan lugar a las hipótesis alternativas que presenta esta investigación.

Pero también lo sucedido durante la década del noventa importa para entender los cambios en el sector primario. Por empezar, la apertura guiada por el presidente Gaviria tuvo un fuerte impacto sobre el sector industrial vallecaucano. Constituido por un número importante de empresas multinacionales, el sector vio partir muchas de ellas. Muchas de estas últimas desplazaron su producción u oficinas administrativas a la capital del país; otras retiraron sus licencias de producción a industrias locales para iniciar sus propios procesos de manufactura en plantas del exterior; en otros casos trasladaron sus plantas a países vecinos. A esas dificultades se sumó la caída de la construcción y de varias otras actividades promovidas, en proporción

importante, por los influjos de dinero del cartel de la droga que empezó a ser perseguido durante la década en cuestión (Cabrera, 2004).

La década del noventa afectó además los dos principales productos del sector primario vallecaucano. Las dificultades las experimentaron el café por los altos costos de producción y el azúcar por la caída de los precios internacionales de mediados del decenio. La recuperación del sector azucarero fue sin embargo relativamente rápida, mientras que la reconfiguración de la estructura productiva en el norte vallecaucano fue, en cambio, inevitable. Este último momento de transformación del sector primario abrió, años más tarde, un espacio para la expansión de cultivos mayoritariamente frutales en el norte del departamento (Fernández Dusso, 2020).

El cierre del período arrojó un territorio compuesto por extensas zonas de pisos cálidos cubiertos de cultivos de caña, dispersos centros poblacionales medianos y grandes con una economía en la que predomina un sector terciario de escasa productividad, y un puñado de centros industriales ubicados en torno a las principales ciudades del departamento. Ciudades estas que concentran la presencia de actividades del sector terciario con niveles de productividad media, y que se ven acompañadas por poblaciones de cordillera dedicadas a la producción agrícola y, en menor medida, ganadera; por zonas templadas del norte que diversificaron su producción sumando al café iniciativas de producción frutal (principalmente para el mercado nacional y la exportación¹⁷); y por una región Pacífico apenas conectada con el valle y el resto del país por la importancia del puerto bonaverense para la economía nacional. Un Pacífico pobre, apenas atendido, en el que apuestas productivas de largo aliento e impacto subregional apenas si llegan a encontrarse (Fernández Dusso, 2020).

En estos procesos de transformación productiva la concentración del capital pudo evidenciarse tanto en los sectores industriales como en los de producción agrícola. En lo que respecta a la tierra, ya para mediados de la década de 1970 tanto las hectáreas de cañaduz como las del café y otros frutales evidenciaban importantes concentraciones

17. Para el consumo departamental, como ya desde los ochenta lo advierten Posada y Castro de Posada (1982), el grueso de la canasta agrícola proviene de otros territorios.

{ Tabla N° 37 } Origen del capital que controla la industria
en el departamento al cierre de la década de 1970

Empresa	% de capital extranjero
Cartón de Colombia S.A.	66,7
Propal S.A.	100,0
Colgate Palmolive S.A.	100,0
Unión Carbide de Colombia S.A.	100,0
Good Year de Colombia S.A.	100,0
Celanese Colombiana S.A.	100,0
Uniroyal Croydon S.A.	81,0
Maizena S.A.	98,4
Ceat General de Colombia S.A.	100,0
Hoechst Colombiana S.A.	99,9
Frutera Colombiana S.A. (FRUCO)	100,0
Lanera del Pacífico	99,9
Quaker S.A.	100,0
Philips Petroquímica S.A.	100,0
Compañía Química Borden S.A.	100,0
Compañía Química Industrial Quin S.A.	100,0
Squibb & Sons Interam S.A.	100,0
Merck Sharp Interam S.A.	100,0
Home Products	100,0
Aluminio Alcan de Colombia S.A.	87,9
Metalurgia Bera	100,0
Guillette de Colombia S.A.	99,9
Facomec S.A.	99,9
Bicicletas Monark	99,2
Beirsdorf de Colombia S.A.	99,9
Icolápiz	50,0
Sonocco de Colombia	100,0

de la propiedad en pocas manos (Posada y Castro de Posada, 1982). En lo que respecta a la industria, la concentración del capital en manos extranjeras (la tabla anterior señala la importancia de este para el Valle durante la década del setenta) dio un giro importante durante la última década del milenio. Lo anterior no tanto por el surgimiento de nuevas industrias locales, sino por el repliegue mencionado de una parte importante de las industrias internacionales que aquí hacían presencia. En lo que respecta a intereses cruzados del capital local entre industria, agro e incluso el sector financiero, es poco lo que aún se ha estudiado. Evidente es, entretanto, la expansión de un sector terciario soportado en buena medida por actividades de baja productividad. Y, con todo lo anterior, la configuración de uno de los territorios económicamente más ricos de Colombia, uno de los más poblados y étnicamente diversos, uno marcado por una frágil clase media en expansión y altos niveles de desigualdad (Posada y Castro de Posada, 1982).

Una clase dominante en el Valle del Cauca

Hasta ahora ha sido escaso el aporte que la historia económica y empresarial colombiana ha ofrecido sobre los entramados de propiedad entre actores del capital en las distintas regiones del país. Para el Valle del Cauca hay algo de evidencia. En este respecto, a las pocas anotaciones que Rojas Garrido (1982) presenta sobre inversiones de algunos grupos azucareros en otros ramos de la economía, se suman algunos pocos estudios de caso que permiten reconocer los intereses cruzados entre distintos actores del capital en la región¹⁸. Estudios que dan cuenta de portafolios diversificados, aún con predominio de inversiones en un sector particular, incluso durante las décadas de la concentración del sector agroindustrial de la caña ya descrita¹⁹. Como

18. Para una revisión reciente de la producción académica sobre el capital en el Valle del Cauca, ver Jiménez (2012). Pocas novedades hay desde la fecha en adelante.

19. Más conocida es la experiencia reciente de diversificación de inversiones por parte de varios de los grupos agroindustriales (todavía reconocidos predominantemente como azucareros) en distintos mercados y con asentamientos productivos que exceden las fronteras vallecaucanas y del país. Sin estudios académicos presentes, sin embargo.

el de Collins (2007) sobre los grupos azucareros y la conformación de una clase durante las décadas de 1930 y 1940, o sobre el capital empresarial azucarero durante la primera mitad del siglo XX, la tesis doctoral de Sonia Jaimes²⁰, los estudios de Camacho (1977)²¹ sobre la organización social del capital durante las décadas de 1960, 1970 y 1980, o trabajos sobre los procesos de diversificación de inversiones de los Holguín (Jaimes, 2012), Carvajal (Londoño, 2016), o Mejía (Londoño y Fernández Dusso, 2007).

Sumándose a los datos presentados sobre la expansión del sector cañero, lo que puede empezar a sugerirse desde estos hallazgos, más allá de la caracterización del Valle del Cauca como una región rica y desigual, es la existencia de un sector agroindustrial vallecaucano que articula inversiones cruzadas y constituye vínculos familiares entre varios de sus actores. Y si bien hay evidencia de disputas comerciales entre algunos de sus miembros que develan diferencias no menores entre los mismos, hasta ahora la producción académica vallecaucana se ha mantenido en afirmar que tales diferencias no representan otra cosa que los procesos normales de configuración de una clase económica dominante, que durante las décadas de mitad de siglo se gestaba en el departamento.

Esta producción académica muestra cómo los intereses cruzados se hicieron evidentes en las iniciativas de actores de la industria y la agroindustria en proyectos de provisión eléctrica y de infraestructuras logísticas, así como en iniciativas industriales y de servicios asociados a sus intereses productivos principales, ya durante las primeras décadas del siglo XX. Y cómo, además de verse en las iniciativas de algunos de los principales actores del capital agroindustrial en proyectos conjuntos de consolidación de nuevos ingenios azucareros, también se evidencian en la constitución de juntas directivas dentro del sector²².

20. Tesis doctoral en Historia de la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador, en proceso de sustentación. Documento inédito. Datos y argumentación discutidos con la autora.

21. Un estudio que concentra su atención en sectores financieros e industriales del país, y tangencialmente en el agroindustrial vallecaucano.

22. Sobre esto ver como ejemplo Collins (2007).

En efecto, ya Zeitlin (1974) sugiere que entender la manera en que están constituidas las juntas directivas es una de varias consideraciones más para entender las formas de control del capital. Collins (2007) lo sostiene para el caso vallecaucano de mediados del siglo XX, en línea con ello y el argumento de Camacho (1977), y apelando al carácter cerrado del capitalismo agroindustrial de la región:

Los individuos que controlan una empresa, aparentemente dispersa e independiente, muchas veces son piezas en una red de control de empresas siendo organizados alrededor de la unidad familiar [...] Estos grupos familiares de capital controlaron extensos intereses dentro y fuera del sector azucarero, proceso que en buena medida fue asegurado por las juntas directivas entrecruzadas organizadas con base en relaciones de parentesco. Esta coordinación e integración interna del conjunto de empresas facilitaba, por una parte, los traspasos de capital entre unidades aparentemente independientes y, por otra parte, la integración vertical en el proceso productivo (Collins, 2007, p. 68).

Lo que Collins (2007) señala devela la expansión e integración vertical del sector cañicultor a partir de la organización de sus principales actores, para profundizar sus procesos de acumulación del capital desde la financiación compartida de proyectos durante las décadas de 1930 y 1940. Décadas que se caracterizan por un sector financiero aún incipiente y por un estado nacional con severas limitaciones y conflictos asociados a la explosión de las violencias a lo largo de su territorio (Wright, 1980). Décadas que evidencian la organización de dichos actores azucareros en torno a una nueva asociación gremial: ASOCAÑA. Una que, a diferencia de la Sociedad de Agricultores del Valle del Cauca, centraba sus esfuerzos de representación en las dinámicas de la economía cañera.

Y es aquí cuando se evidencia una ruptura clave. Si bien entre los principales miembros del mundo cañicultor se encuentran importantes disputas en torno a asuntos comerciales y laborales para el período (Eder, 1958; Manuelita S.A., 1964; Caicedo, 1965), lo que sobresale es su nivel de cohesión frente a los intereses agremiados en la Sociedad de Agricultores del Valle del Cauca, como lo demuestra Collins (2007). Para este último, como para Wright, estos fueron

distanciamientos que representan las contradicciones propias del proceso de configuración de toda clase social. Tensiones propias de lo que para Camacho (1977) constituye una *comunidad de intereses*: una comunidad que expresa la forma particular de organización de una clase que se caracteriza “por su inclusividad y exclusividad, por la fortaleza de sus vínculos” (Camacho, 1977, p. 346). Para este investigador, una forma de organización que no debe constituirse en una alternativa teórica al concepto de clase “para ubicarla como ‘sujeto’ de la acción histórica”. Un asunto que, señaló en su momento el autor²³, “la producción académica burguesa pretende” (Camacho, 1977, p. 346).

Pero el énfasis de Collins y Wright está puesto en disputas comerciales que no llegan a develar la tensión entre dos fuerzas del capital regional por imponer proyectos diferentes de acumulación económica regional: uno de escasa inversión en infraestructuras y baja disposición para la modernización productiva, otro que insistía en dicho camino para la modernización agroindustrial.

Para Camacho la noción de *comunidades de intereses* debe constituirse en una herramienta conceptual para dilucidar la manera en que se organiza y expresa el dominio de clase, en que se configuran procesos de transformación económica, en que el estado nacional se define. Una herramienta que, para Camacho, se promete como camino para dilucidar las singularidades de una clase dominante –y sus efectos en términos de arreglos institucionales– al tiempo que se reafirma la inevitable cohesión de esa única clase dominante, constitutiva de un devenir inexorable. Pues bien, como se ha señalado y se confirmará más adelante, lo que experimenta el Valle del Cauca de las décadas de 1930 a 1960 no es la configuración de una clase económica dominante tras zanjar disputas internas. Es la configuración de una clase económica dominante que se construye desde la imposición de una *comunidad de intereses* (la de la agroindustria en expansión) por sobre otra (la más tradicional agrícola y ganadera).

La disputa entre los actores de una agroindustria cañicultora en proceso de expansión y modernización, que empezaban a concentrar

23. Y que refiere a la crítica marxista sobre los estudios del *elitismo puro* (ver capítulo uno de este trabajo).

sus actividades en un sector particular (abandonando las viejas estructuras de inversión diversificada de finales del siglo XIX), y actores pertenecientes a un mundo de viejas prácticas terratenientes (asentados en prácticas ineficientes y poco dispuestos a la transformación productiva), importan para empezar a entender no solamente lo que constituye la nueva clase económica dominante del Valle del Cauca, sino el tipo de liderazgos que jalonaron dicho proyecto en la región. Las disputas, así como estos liderazgos de la nueva *comunidad* (que se constituirán en las élites del Valle del Cauca para el período de estudio), se harán evidentes durante los años de nacimiento de la CVC. Lo que nos lleva a pasar de la presentación de las apuestas productivas del Valle, de las disputas gruesas entre *comunidades de intereses* y de la identificación de una nueva clase económica en ascenso, a la revisión de los espacios más destacados para la conducción de la nueva apuesta modernizadora.

Las diferencias entre actores del mundo terrateniente vallecaucano, que para los escasos estudios de perspectiva marxista encontrados constituyeron un elemento normal en la experiencia de configuración de una nueva clase capitalista dominante, develaron ya algunos rasgos propios de sus principales liderazgos. A continuación se ofrecerá una exposición detallada de los espacios más pertinentes que tuvieron para avanzar el proyecto modernizador del Valle durante la segunda parte del siglo XX, a través de un breve análisis que permita entender, en efecto, dónde y entre quiénes estuvo concentrado el poder.

El estado en el Valle del Cauca

Como se mencionó anteriormente, el departamento del Valle del Cauca fue constituido en abril de 1910 a partir de la conjunción de los departamentos de Buga y Cali. El nacimiento de esta nueva entidad político-administrativa halla su explicación en las pugnas entre élites del valle geográfico y del Gran Cauca por el control de los recursos administrativos y fiscales de la región.

Parte importante de la historiografía suele hallar el origen y la explicación misma de la constitución de este nuevo departamento en históricas disputas entre las élites caleñas y payanesas. Disputas

que, según estos trabajos, vienen aproximadamente del siglo XVI. La ausencia de mecanismos causales –convincientes o si quiera presentes– en varios de estos documentos, sin embargo, ha sembrado dudas sobre el argumento. En contraste, nueva producción sobre la transformación político-administrativa del país durante finales del siglo XIX e inicios del siglo XX ha encontrado la explicación general de estos procesos en las políticas de modernización y centralización del estado nacional. Tal como se mencionó en el capítulo anterior, se trataría de políticas encaminadas a fortalecer el poder del estado central frente a regiones con altos niveles de autonomía. Para el caso del suroccidente en mención, de lo que se trataría entonces es de generar incentivos institucionales que estimularan aún más los reacomodamientos entre élites locales y regionales que empezaban a percibirse desde el centro.

Para el caso del nacimiento del departamento vallecaucano, estos reacomodamientos han sido explicados por la historiografía reciente desde el nuevo balance de poderes regionales derivado, en buena medida, de los cambios económicos que vivía la gran región. La expansión de la economía cafetera del norte del actual departamento vallecaucano, el fortalecimiento de negociantes asentados en el valle geográfico, así como las inversiones en infraestructuras con el puerto marítimo bonaverense a la cabeza, constituyeron no solo indicadores del despegue económico valluno frente al estancamiento paulatino de la economía en el territorio del actual departamento del Cauca, sino un motivo de tensión entre los principales miembros de las oligarquías suroccidentales. Y ese mismo despegue de las economías del actual Valle del Cauca no solo cambió el balance de fuerzas sino que habría servido, en el marco de la apuesta de reordenamiento modernizador desde el ámbito nacional, para la construcción de un discurso legitimador sobre nuevos arreglos institucionales convenientes para la región: el de una Cali y un Valle modernos, el de una Popayán y un Cauca decimonónicos, premodernos.

En lo que respecta a las regiones, los datos sobre gastos estatales de Uricoechea (1986) expuestos un capítulo atrás dan cuenta, para los últimos años del siglo XIX y primeros del siglo XX, de flujos de inversión considerables (considerables dadas la capacidad fiscal ya

cubierta) en materia de Obras, Educación y Justicia. Y, con información menos clara en términos de su traslado al ámbito regional, sobre Desarrollo y Agricultura. En lo que respecta a la expansión de funcionarios públicos estatales, la información proporcionada por Sáenz (2012) señala crecimientos moderados para el ámbito regional. Así las cosas, es difícil por ahora sostener una explicación unicausal sobre los intereses detrás de la disputa entre las élites regionales del suroccidente de aquel entonces: en la producción historiográfica reciente sobre el Valle del Cauca algunos optan por privilegiar el control de la cosa pública como motivo central de la disputa, mientras que otros apelan a los intereses económicos de las principales élites regionales del momento por llevar a sus territorios la inversión estatal en infraestructuras para el progreso económico requerido por estas.

Seguramente el problema reside en la dificultad para definir a las élites regionales de inicios del siglo XX desde marcos conceptuales modernos, que pretenden establecer una separación difícilmente evidenciable durante finales del período oligárquico (un mundo de élites políticas; otro muy distinto de élites económicas). Lo cierto es que los datos de expansión de vías, acompañados del estudio de expansión de la burocracia valluna (Sáenz, 2012), develan transformaciones modestas durante el cierre del siglo XIX y los primeros años del siglo XX tanto en los ámbitos de la administración pública local y departamental, como en los ámbitos de la inversión pública para la consolidación del capital.

Lo que sí esclarece la producción historiográfica es, siguiendo el argumento de Rodríguez Caporali (2012), que al menos durante las décadas siguientes (de 1910 a 1940) las iniciativas privadas precedieron los avances en materia de gestión pública. La administración pública, afirma el autor, debió responder durante el período a transformaciones económicas y sociales propias del contexto. Rodríguez Caporali (2012) lo demuestra para la ciudad de Cali, mientras que Londoño (2011) lo señala para la experiencia departamental durante las décadas de 1910 a 1950. Fue desde la iniciativa de actores del capital vallecaucano que empezaron a concebirse distintas instancias de coordinación para adelantar un proceso de modernización regional.

Dichos argumentos se sostienen, por un lado, con información sobre el crecimiento del aparato burocrático local (caleño, de la capital) y departamental, así como con el tipo de entidades estatales que constituyeron dicho crecimiento durante la primera mitad del siglo. Entidades estatales que, como demuestra Sáenz (2012) para el departamento durante las primeras cuatro décadas del siglo XX, privilegiaron el manejo fiscal, la política en seguridad (policial) y la expansión de la educación pública escolar con escasos recursos²⁴, incorporando nuevas prioridades apenas para el cierre de su período.

Pero dichos argumentos se sostienen, por otro lado, al poner en evidencia la aparición de las entidades y misiones identificadas unas pocas páginas atrás: misiones internacionales promovidas con el fin de diagnosticar potenciales caminos de modernización económica regional, así como centros de investigación para el desarrollo agroindustrial. Estas iniciativas tuvieron implicaciones mucho más visibles sobre las dinámicas económicas y sociales de la región durante buena parte del período subsiguiente mientras que, en paralelo y modestamente, la administración pública experimentaba pequeños aumentos en su cuerpo de funcionarios y, tan solo para la segunda parte del siglo XX, la profesionalización de estos.

En efecto, a misiones como la Chardón, a la Granja Experimental y al posterior surgimiento de la Escuela Superior de Agricultura Tropical, le siguió el nacimiento de entidades como la Universidad del Valle y la Corporación Autónoma para el Desarrollo Regional – CVC. Entidades que, como se verá más adelante, en el marco de la *descentralización social o por servicios* favorecida desde la presidencia de López Pumarejo, y beneficiarias de las políticas de cooperación para *el progreso y el desarrollo*, se constituyeron en los principales referentes para la transformación del territorio vallecaucano durante las siguientes décadas.

24. Una educación que, como se señaló en el capítulo anterior, constituye una de las más débiles de los países de mayor población del subcontinente.

Los espacios de acción para la transformación del Valle del Cauca durante la segunda mitad del siglo XX

¿Cuáles fueron los espacios para la transformación regional que sobrepasaron los alcances de la administración local y departamental? ¿Y qué tipo de actores estuvieron detrás? Lo que la revisión de la producción regional encuentra para la primera parte del siglo es una serie de iniciativas que, salvo por casos como el de la Granja Experimental o la Escuela Superior, resultaban de corto aliento. El carácter de estas iniciativas, disperso y variado, tuvo que ver por lo general con las misiones y estudios especializados ya mencionados, o con proyectos de infraestructura que sumaron los esfuerzos de los capitalistas más representativos de esas primeras décadas (Collins, 2007). Es a partir de la década de 1940 que el Valle del Cauca empezó a evidenciar, con el crecimiento poblacional que acompañó una economía un tanto más robusta, la aparición de instancias formales de más largo aliento.

Los pocos análisis académicos que existen al respecto, sin embargo, se construyen para las décadas de 1960 y 1970. Décadas, no obstante, que dan cuenta de la existencia de entidades e instancias surgidas con varios años (de los cuarenta y cincuenta) de antelación. En *Bases para un desarrollo armónico del departamento del Valle del Cauca*, Posada y Castro de Posada (1982) ofrecieron evidencias de una importante diversidad de actores en la enumeración de lo que denominan la administración para el desarrollo regional: un conjunto de entidades estatales y privadas, de instancias de concertación entre entidades de los dos ámbitos, de recursos financieros y profesionales, que agruparon iniciativas de primer nivel para la transformación regional durante buena parte de las décadas de 1960 y 1970. En la presentación de las entidades identificadas se encuentra una cantidad abrumadora de organizaciones de representación funcional (que suma 17 asociaciones gremiales, todas del capital, y 8 cámaras de comercio más), tres grandes fundaciones (para el desarrollo integral de la región –FDI–, la educación superior –FES–, y el desarrollo social en sectores poblacionales vulnerables de la capital departamental –Fundación Carvajal–), tres grupos denominados de estudio (uno que convoca intereses intersectoriales para la enume-

ración de necesidades compartidas y la formulación de potenciales proyectos derivados de ello, dos que promueven la gesta de nuevos liderazgos locales), dos centros internacionales de investigación (el reputado centro de investigación en agricultura tropical –CIAT– y el de investigaciones marinas y tecnológicas para el Pacífico), la Universidad del Valle, la Corporación Autónoma Regional –CVC–, un importante número de entidades de los gobiernos departamental y locales, y una serie de organismos regionales de tutela nacional dedicados, en su mayoría, a políticas rurales en salud y educación.

El listado de entidades expuesto por Posada y Castro de Posada (1982) recuerda la heterogeneidad de la economía regional vallecaucana²⁵, los procesos de transformación productiva y de organización sectorial vividos durante las décadas del auge económico regional de 1950 a 1970, y la debilidad de las organizaciones de representación popular. Pero este listado, como se hace evidente rápidamente, es un listado muy amplio y heterogéneo, casi arbitrario²⁶, que solo hasta ordenarse en la forma de instancias de concertación empieza a hablar de la influencia de un puñado de actores regionales: ya solo aparecen ocho instancias destacadas, que suman a las organizaciones públicas y privadas regionales un número importante de organizaciones del orden nacional, pero que reducen significativamente el número de entidades regionales (con algunas de ellas de nacimiento reciente), y develan la presencia recurrente de unas pocas de estas a lo largo de los distintos comités:

Entre las entidades reconocidas por los autores para la década de 1970 se destacan, con el mayor número de apariciones en comités, la Universidad del Valle y la CVC. Entidades ambas de carácter público, creadas

25. Ver el capítulo anterior, así como el aparte sobre la matriz productiva en este.

26. No son claros los criterios para incluir un sinnúmero de entidades de representación sectorial, por ejemplo. Ni claro es el lugar de muchas de estas en los procesos de desarrollo regional. De hecho, muchas de las entidades mencionadas no llegan a aparecer en las instancias de concertación para el desarrollo identificadas por los autores, lo que lleva a pensar que, en el mejor de los casos, se las considera como organizaciones para el desarrollo en tanto que defienden intereses sectoriales regionales frente a espacios de la política pública (macroeconómica, tributaria, comercial...) del ámbito nacional. Como se verá más adelante, Walton (1977) ofrece una selección justificada de varias de ellas.

{ Tabla N° 38 } Organizaciones más importantes en las principales instancias para el desarrollo del Valle (décadas de 1960 a 1970)

Entidad	Comités*								Total participaciones
	1	2	3	4	5	6	7	8	
CVC		X		X	X		X		4
Universidad del Valle	X			X	X		X		4
Comité Departamental de Cafeteros del Valle	X	X			X				3
DAP-Valle			X				X	X	3
ICBF	X	X			X				3
ASOCAÑA					X		X		2
Banco de la República						X	X		2
Caja Agraria		X			X				2
CCC						X	X		2
EMCALI		X					X		2
IGAC			X				X		2
SAG-Valle					X		X		2
SENA	X				X				2
Valorización Departamental			X	X					2

* Los nombres de los comités en los que participaron las diferentes entidades son los siguientes (respectivamente): 1. Comité Sectorial Interinstitucional de Educación, Cultura y Recreación. 2. Comité Sectorial Interinstitucional de Salud y Bienestar Social. 3. Comité Sectorial Interdisciplinario de Desarrollo Urbano. 4. Comité Sectorial Interdisciplinario de Infraestructura, Transporte y Comunicaciones. 5. Comité Sectorial Interdisciplinario de Desarrollo Agropecuario. 6. Comité Sectorial Interdisciplinario de Desarrollo Industrial y Comercial. 7. Consejo Departamental de Estadística (CODE). 8. Comité Sectorial Interdisciplinario de Acción Comunal e Integración Popular.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Posada y Castro de Posada (1982)

durante las décadas de 1940 y 1950 por iniciativa de líderes vallecaucanos pertenecientes al mundo del capital, en pleno contexto desarrollista y de expansión y modernización de la economía regional²⁷. Entidades que también se situaron en los dos primeros puestos del listado que ofrece John Walton (1977) sobre las organizaciones más influyentes de la región durante la década de 1960 e inicios de 1970, en su estudio comparado de élites y desarrollo económico en cuatro ciudades latinoamericanas²⁸.

El problema con esas posiciones de privilegio, no obstante, podría ser que –también en Walton (1977)– se sitúan en una tabla bastante extensa: al cerrar en un mínimo de cinco nominaciones el listado comparado del autor, construido a partir de la nominación de entidades que hicieran actores destacados de distintos ámbitos locales de influencia (Walton, 1977), Cali arrojó 18 organizaciones, frente a 13 de Guadalajara y 15 en los casos de Monterrey y Medellín (para Cali ver la Tabla 39). Un número que, aún si no tan alto como el del listado de Posada y Castro de Posada (1982), genera sospechas sobre la posibilidad de afirmar la existencia de una élite cohesionada en el caso del suroccidente colombiano²⁹.

Pero las sospechas pueden resolverse pronto. Comparados los cuatro listados de las organizaciones más importantes de cada una de las ciudades estudiadas por Walton (1977), se encuentra que para el caso vallecaucano se requieren las primeras cuatro organizaciones para llegar al 48% de las nominaciones, frente a cinco organizaciones que requiere Monterrey y cinco más que llevan a Medellín a alcanzar tan solo un 46% de las nominaciones³⁰.

27. Sobre la creación de la Universidad del Valle, ver Londoño (2016). Sobre la creación de la CVC, además de dicho libro, el capítulo siguiente.

28. Estudio que compara la estructura de élites de Cali, Medellín, Guadalajara y Monterrey.

29. Las entidades nominadas en Cali coincidieron en su mayoría con las enumeradas por Posada y Castro de Posada (1982) dentro de su listado de instancias de cooperación para el desarrollo regional. Las diez principales organizaciones del listado de Walton (con la Universidad del Valle y la CVC a la cabeza) coinciden con aquellas de mayor presencia en las instancias de cooperación para el desarrollo de Posada y Castro de Posada (1982).

30. El caso de Guadalajara es distinto: en tan solo tres organizaciones, suma el 50% de las nominaciones.

{ Tabla N° 39 } Ranking de las organizaciones más importantes para el desarrollo en Cali (1960-1970)

Organización	Nominaciones
1. Universidad pública (UNIVALLE)	52
2. Corporación de desarrollo regional (CVC)	39
3. Unidad de Acción Vallecaucana (UAV)	38
4. Asociación Nacional de Industriales (ANDI)	36
5. Corporación Financiera del Valle	24
6. Gobierno Nacional	20
7. Asociación Nacional de Comerciantes (FENALCO)	19
8. Empresas públicas de Cali (EMCALI)	19
9. Alcaldía de Cali	17
10. Instituto de estudios administrativos INCOLDA	17
11. Cámara de Comercio de Cali	10
12. Servicio Nacional de Educación Técnica (SENA)	10
13. Asociación de Pequeños Industriales	9
14. Banca local	8
15. Asociación del gremio azucarero (ASOCAÑA)	8
16. Asociación de agricultores (SAG)	7
17. Agencia Crediticia para el Sector Rural	6
18. Industria papelera	5

Fuente: Walton (1977)

Al encontrar un listado más extenso en Cali, Walton (1977) expresa en su trabajo una preocupación por lo que manifiesta como una presencia inconveniente de organizaciones con poder dentro de los ámbitos de planificación para el desarrollo. Según el autor, una presencia que lleva a la aparición de muchas más instancias, mucho más fragmentadas, con esfuerzos dispersos, que en casos como (por ejemplo) el de la capital antioqueña. Pero la concentración del 48% de las nominaciones en cuatro organizaciones caleñas, frente al 46%

en cinco de la ciudad de Medellín, debería destacar el mayor reconocimiento que los encuestados vallecaucanos ponen sobre unas pocas entidades determinantes.

La cuestión es que la preocupación de Walton (1977), cabe decirse que también manifiesta en Posada y Castro de Posada (1982), se instala en discusiones sobre la necesidad de llevar adelante procesos de desarrollo concertados en los que (i) *la distribución del poder* (la existencia de muchos o pocos actores de interés diferentes); (ii) *la inequidad del poder* (la concentración o dispersión del poder entre dichos actores); y (iii) *la coordinación del poder* (que devela el nivel de cohesión, y puede catalogarse como sistémica o competitiva)³¹ arrojen equilibrios virtuosos para la modernización industrial (Walton, 1977). Y, cayendo en explicaciones funcionalistas derivadas de dicha preocupación normativa, el autor deja pasar por alto lo que en efecto constituyó y produjo las principales transformaciones de la región.

Y es que en términos de la distribución y equidad en el poder, para Walton (1977) el Valle de los años sesenta y setenta demuestra tener una importante concentración intersectorial del capital. Una que Posada y Castro de Posada (1982) confirman indirectamente, a través del reconocimiento por varias vías del predominio de la actividad agroindustrial cañicultora dentro de una matriz económica regional heterogénea (que resulta suficiente para entender la multiplicidad de entidades de interés que existen durante su período pero, a la vez, la concentración del poder vallecaucano en unos pocos actores del capital agroindustrial). Y una que, como demostró el aparte anterior, confirma para esas décadas un alto nivel de cohesión entre los actores del capital que constituyeron una nueva clase económica.

Una concentración del poder que se hace evidente en las cuatro primeras organizaciones del listado señalado más atrás. Con la Universidad del Valle y la CVC constituyéndose en organizaciones fundamentales para la investigación, el avance de proyectos de infraestructura y la formación de los nuevos profesionales requeridos para la expansión capitalista de la segunda mitad del siglo. Y, acompañando su camino, organizaciones poderosas como la ANDI o ASOCAÑA, conformadas

31. En inglés: *systemic, intermember.*

por los mismos liderazgos agroindustriales detrás del surgimiento de la universidad y la corporación del desarrollo regional³².

Una concentración que algunos datos sobre gastos de funcionamiento e inversión de estas dos entidades terminan por confirmar: para empezar, y en comparación con las entidades centralizadas del estado nacional, en el Valle del Cauca se encuentra todavía para 1980 un 65,2% de los funcionarios ubicados en entidades de carácter descentralizado frente a un 34,8% en entidades de la administración centralizada (Posada y Castro de Posada, 1982)³³. Pero, además, en lo que respecta a la distribución de gastos entre estos niveles pueden encontrarse recursos para la CVC que sobrepasan con creces los de las demás entidades de carácter público del territorio (Tabla 40). Y, sumándose a esto, está presente información sobre el Valle que confirma el lugar predominante de la Corporación en materia de inversión regional entre todas las demás entidades de carácter público del suroccidente: para 1980, por ejemplo, el 78,7% de los recursos de la CVC estaban asignados para inversiones frente al más cercano 17,9% de la administración centralizada departamental (Tabla 41).

Durante décadas la CVC condujo, con plena autonomía frente a las instituciones de gobierno departamental y local, inmensos proyectos de infraestructura que resultaron tanto en la expansión de servicios básicos para la población del Valle del Cauca como en la transformación paisajística (y así en importantes alteraciones de múltiples ecosistemas) en el territorio. Y lo hizo, además, con un alto grado de discrecionalidad en materia de obtención y uso de recursos financieros, si se la compara con la discrecionalidad presente para los casos de entidades de la administración centralizada departamental y municipal³⁴.

32. También está, por ejemplo, la Unidad de Acción Vallecaucana. En este caso se trata de una instancia de discusión e impulso de apuestas regionales con un peso más simbólico que efectivo, debido a los asistentes que acoge, miembros de las organizaciones citadas en el párrafo del que se desprende esta nota.

33. Reportándose un total de 66.231 funcionarios en total. Tanto en los órdenes nacional, departamental como local, cuentas con funcionarios adscritos a entidades descentralizadas y a entidades centralizadas (por estos mismos órdenes).

34. Ver capítulo anterior.

{ **Tabla N° 40** } Valle del Cauca: distribución de gastos por niveles de gobierno y sectores de administración (1980)

Niveles de gobierno y sectores de la administración	Millones de pesos	Porcentaje (%)
<i>Nivel de gobierno municipal, total</i>	11,163,4	40,1
Municipio de Cali	9,611,0	34,5
Administración central	-2,392,1	-8,6
Administración descentralizada	-7,218,9	-25,9
Municipios (6) con ciudades intermedias, total	1,165,5	4,2
Administración central	-441,2	-1,6
Administración descentralizada	-724,3	-2,6
35 municipios con solo administración central	386,9	1,4
<i>Nivel de gobierno departamental, total</i>	7,488,5	26,9
Administración central	3,605,9	13
Administración descentralizada	3,882,6	13,9
Establecimientos públicos	-3,137,8	-11,2
Empresas Industriales y Comerciales	-578,3	-2,1
Otras entidades descentralizadas	-166,5	-0,6
<i>Nivel de organismos regionales con tutela nacional, total</i>	9,185,8	33
CVC	5,639,7	20,3
FER	2,097,2	7,5
SSSV	1,448,9	5,2
<i>Consolidado total</i>	27,837,7	100
Administración central	6,826,1	24,5
Administración descentralizada	21,011,6	75,5

Fuente: Posada y Castro de Posada (1982)

{ Tabla Nº 41 } Distribución porcentual de gastos de la administración pública vallecaucana (1980)

Niveles de gobierno y sectores de la administración	Gastos de funcionamiento	Gastos de inversión
<i>Nivel de gobierno municipal, total</i>	83,8	16,2
Municipio de Cali, total	84	16
Administración central	-62,9	-37,1
Administración descentralizada	-91	-9
<i>Municipios (6) con ciudades intermedias, total</i>	80,4	19,6
Administración central	-87,1	-12,9
Administración descentralizada	-74,7	-25,3
35 municipios con solo administración central	88,3	11,7
<i>Nivel de gobierno departamental, total</i>	78,8	21,2
Administración central	82,1	17,9
Administración descentralizada	75,7	24,3
Establecimientos públicos	-73,7	-26,3
Empresas Industriales y Comerciales	-92,8	-7,2
Otras entidades descentralizadas	-53,5	-46,5
<i>Nivel de organismos regionales con tutela nacional, total</i>	49	51
CVC	21,3	78,7
FER	99,2	0,8
SSSV	84,5	15,5
<i>Consolidado total</i>	70,9	29,1
Administración central	76	24
Administración descentralizada	69,2	30,8

Fuente: Posada y Castro de Posada (1982)

Y así, mientras que la Universidad del Valle experimentó la expansión de nuevas voces y perspectivas sobre el mundo social con la llegada de nuevas apuestas teóricas y el crecimiento de sus facultades y de su cuerpo profesoral, la CVC mantuvo por varios años el control de sus actividades en manos de las élites regionales que dieron origen a ambas instituciones, con el ánimo de promover, desde una entidad técnica para el desarrollo, transformaciones físicas, productivas y sociales de gran magnitud para su comarca³⁵.

Pero la configuración de esta estructura de gobierno no solo evidencia cómo ciertas entidades de carácter público, como la Universidad del Valle o la CVC, tuvieron un papel mucho más importante que las entidades administrativas propiamente estatales sobre las transformaciones económicas y sociales de la región. La configuración de dicha estructura empieza a develar además un camino de especialización del aparato administrativo central, desde el Frente Nacional en adelante, altamente dependiente de las dinámicas políticas partidistas. Y, en paralelo, la maduración de un puñado de entidades de carácter público con un destacado grado de autonomía frente a los intereses partidarios de las décadas del Pacto. Un grado de autonomía frente al mundo político formal que, sin embargo y como se reafirmará en las páginas siguientes, estuvo circunscrito a los intereses de un cuerpo de notables del ámbito departamental.

Síntesis del capítulo

El departamento del Valle del Cauca fue creado 44 años antes de la fundación de la Corporación Autónoma Regional del Valle –CVC–, en un contexto de modernización estatal impulsado desde el gobierno del presidente Rafael Reyes. Un contexto que sirvió de ventana de oportunidad para que actores emergentes del valle geográfico, en tensiones con los principales representantes del Gran Cauca, defendieran y alcanzaran la constitución de una nueva entidad po-

35. Denominación usada con cierta frecuencia por miembros de la clase económica regional dominante para referirse al Valle del Cauca.

lítico-administrativa separada de los poderes de Popayán. El lento proceso de configuración de una nueva estructura pública para el recién creado departamento y su capital, sin embargo, se circunscribió a actividades de seguridad urbana (policiva), de creación de pequeñas instancias de gestión de lo público y de provisión de educación básica a lo largo del territorio³⁶.

Durante las primeras dos décadas del siglo XX el espacio constituido departamento empezaba a mostrar pequeñas señales de un proceso de expansión capitalista con iniciativas puntuales de modernización agroindustrial. Por entonces, sin embargo, las tensiones entre los principales actores del mundo económico todavía eran evidentes. El acercamiento entre sus principales actores, así como sus disputas, resultaban fundamentalmente de sus intereses económicos particulares. Es así que la conveniencia de despojarse del control payanés promovió acuerdos vallecaucanos durante la primera década de 1900: un nuevo departamento permitiría obtener beneficios directos del estado nacional en materia de inversión, para materializar desarrollos infraestructurales requeridos en los procesos de acumulación del capital.

La configuración de una estructura de gobierno departamental puede asociarse a dichas victorias, así como a los efectos que la transformación productiva tuvo sobre los procesos demográficos de la *comarca*. En este punto es importante retomar a Rodríguez Caporali (2012) para dar sentido a este argumento:

[...] la estandarización de múltiples aspectos de la vida es fundamental para el desarrollo de la acción humana [...]. La previsibilidad no es solo un fenómeno inherente a la necesidad del cálculo capitalista; es un modo de coordinar la vida social en condiciones complejas (Etzioni, 1965; Crozier, 1969; Mouzelis, 1973; Perrow, 1991). Las ciudades son sin duda, en tanto que lugar privilegiado de la modernización [...] un escenario en el cual es posible aproximarse a la estandarización y al grupo social por excelencia encargado de esta tarea, la burocracia (p. 85-86).

36. Una provisión que, como se evidencia en el capítulo anterior para el caso nacional, mantuvo pobres niveles de cobertura y calidad durante las décadas del siglo XX.

Cali, en este sentido, condujo la principal experiencia de consolidación de entidades para la gestión pública durante la primera mitad del siglo. Pero, empezando a abrigar buena parte de los actores de la agroindustria cañera naciente, desde la ciudad empezaron también a darse iniciativas para impulsar inversiones productivas con mayores niveles de tecnificación. Hasta la década de 1940, representadas en su mayoría en misiones de expertos internacionales o en proyectos infraestructurales de mediano alcance. Desde la década de 1940, representadas en la consolidación de organizaciones autónomas para la modernización regional.

Las décadas de 1950 a 1980 vieron un aumento de asentamientos industriales que se sumaron a la expansión de la agroindustria cañera a lo largo del valle geográfico del río Cauca. Y, en el proceso, el surgimiento de una multiplicidad de organizaciones e instancias de cooperación para el desarrollo que hablan de una economía pujante y heterogénea pero, por la predominancia de un puñado de estas múltiples organizaciones dentro de las lógicas de transformación vallecaucana, de la concentración del poder en unas pocas manos.

Como ninguna otra organización durante el período, la CVC mostró sumar una cantidad de recursos (para el funcionamiento y para la inversión) que la pusieron muy por encima de los órganos administrativos departamental y municipales del Valle del Cauca. Órganos que arrastraban un modesto proceso de expansión desde los inicios del siglo XX, y ante los que la Corporación se impuso durante décadas como la verdadera responsable de jalonar un proceso de modernización regional.

Lo que se explicará a continuación es el proceso de nacimiento y transformación de dicha entidad, hasta cerrar su experiencia en 2010. La explicación dará cuenta de la predominancia de los intereses de actores provenientes de la clase agroindustrial consolidada durante el siglo XX que, acompañados por actores de la industria –generalmente– local, condujeron una apuesta de modernización regional arraigada en las visiones e intereses de los principales liderazgos de esa clase económica particular. Una que, en consecuencia, demostró

ser la proveedora de los principales actores de transformación regional vallecaucana de buena parte del siglo XX.

Pero el caso se explicará integrando las dinámicas económicas y políticas del Valle del Cauca a aquellas propias del contexto nacional que fueron expuestas un capítulo atrás. Asumiendo una perspectiva de análisis relacional que permita dar cuenta del rol de estas élites vallecaucanas en un proceso de configuración estatal que fue, paulatinamente, reduciendo su discrecionalidad sobre la entidad bandera de su Valle del Cauca y, así, transformando sus intereses y estrategias frente al ámbito departamental y al estado central.

Capítulo 4

Élites vallecaucanas y el poder infraestructural: el caso de la CVC

Introducción

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) surgió en la década de 1950 a partir de la iniciativa de un puñado de liderazgos regionales ubicados en la capital del departamento suroccidental. Constituidas como entidades regionales de carácter autónomo, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) formaron parte del proceso de expansión y consolidación de burocracias estatales de la segunda parte del siglo XX en Colombia. Ellas son ejemplo del camino de ampliación estatal de las décadas de mitad del siglo XX, en el que entidades de interés público (mixtas, autónomas, descentralizadas) siguen surgiendo como respuesta a necesidades singulares de distintos ámbitos (sectoriales, territoriales) de la vida nacional.

Iniciativas como la de la CVC constituyeron un apoyo para los gobiernos centrales de las décadas de 1940 a 1960 en materia de definición de políticas públicas especializadas y de oferta de bienes públicos a lo largo del país, en momentos históricos de expansión capitalista interna, transformaciones demográficas importantes y una precaria presencia del aparato estatal (Soifer, 2012b). Pero el surgimiento y la consolidación de iniciativas descentralizadoras como estas estuvieron marcadas por un proceso de tensión entre el centro y algunas de estas organizaciones dado que, fortalecidas financiera, jurídica y políticamente, empezaron a constituirse en actores de interés particulares con alto nivel de autonomía y una importante capacidad de presión (López, 2006).

Con el tiempo, el fortalecimiento de entidades como las Corporaciones significó la aparición de espacios, de recursos, que constituyeron una fuente de capital político para actores emergentes de la política regional, por lo que las dinámicas de buena parte de estas Corporaciones mostraron juegos de poder dentro de los mismos ámbitos departamentales, con particular intensidad desde la configuración del Sistema Nacional Ambiental (SINA), al que quedaron adscritas como autoridades regionales desde la década de 1990. Pero, hasta entonces, las disputas más importantes se dieron entre los impulsores de estas iniciativas y el estado central.

Como se expuso páginas atrás, las tensiones entre el centro y la región, así como las tensiones interregionales, resultaron en distintos esfuerzos de gobernantes nacionales, ya desde mediados de los sesenta, por recortar prerrogativas o recursos fiscales. Estos esfuerzos pretendieron centralizar el poder otorgado a los actores regionales dentro de la estructura ministerial del Ejecutivo nacional, acotando autonomías institucionales a partir de la creación de entidades especializadas de control y gestión en la capital y ampliando, en distintos momentos, sus responsabilidades técnicas en materia de objetivos y alcance territorial.

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), creada como la primera entidad de desarrollo regional en Colombia, encuentra su origen a mediados del siglo XX por cuenta del liderazgo de figuras públicas regionales como José Castro Borrero, uno de los líderes de la élite tradicional del Valle del Cauca que, desde finales de la década de 1940, ejerciendo funciones como alcalde de Cali, empezó a hacer sus primeros llamados sobre la necesidad de un proyecto semejante (Valencia, 2004). Por supuesto, vale la pena aclarar, la iniciativa de una organización regional para el desarrollo no nace de la imaginación de Castro Borrero durante los cuarenta, ni se debe exclusivamente a su actividad la materialización de su creación. Como fue mencionado en el capítulo anterior, centrales en la creación de esta visión fueron otros apellidos también. Ciudadanos notables dentro de un departamento y una economía capitalista regional en construcción.

El proyecto de una entidad autónoma para el desarrollo regional, impulsada dentro del marco de la doctrina Truman (Escobar, 1996) y en un contexto de importante inversión y expansión estatal en el país, tuvo como detractores iniciales a los sectores productivos más conservadores del valle del río Cauca. Sectores que venían oponiéndose a un proceso de expansión y modernización de la nueva agroindustria naciente.

Como entidad pública de carácter autónomo, surgida mediante reforma constitucional impulsada por la insistencia de sus creadores (y el apoyo de gremios como la Asociación Nacional de Industriales, asentada en Antioquia y en mayor parte constituida por capitales de dicha región), la CVC fue un actor importante en el proceso de expansión y modernización del aparato estatal de mediados del siglo pasado y de la economía del suroccidente, a través del acompañamiento al estado nacional en la creación de nuevas Corporaciones (así como a estas en sus procesos de consolidación) y de significativas inversiones en obras de infraestructura regional. La experiencia dio origen a todas las demás Corporaciones de este tipo en el país. Y funcionó como experiencia piloto de los Estados Unidos para replicar dicha apuesta en otras regiones de Latinoamérica, Asia Pacífico y la India.

Sin embargo la Corporación, que durante décadas representó la instancia de modernización más importante para el departamento (Collins, 2007; Walton, 1977; Posada y Castro de Posada, 1982), con cifras destinadas a la inversión que superaron las del departamento y las administraciones de los principales centros urbanos vallecaucanos (Tabla 41 en página 207), encontró importantes variaciones en el tipo y alcance de sus objetivos institucionales, jurisdicciones y autonomía, así como capacidades, a lo largo de sus sesenta años de existencia. Sirvió, a lo largo de su historia, como entidad de planeación, ejecución y administración de proyectos y empresas de infraestructura eléctrica, como órgano de control y regulación de inversiones en infraestructura –fundamentalmente– vial, como entidad de protección medioambiental y de apoyo a proyectos de desarrollo sostenible. Resignó su presencia en buena parte del suroccidente al ver reducida su jurisdicción al departamento del Valle del Cauca. Encontró presiones

del estado central para recortar la autonomía de sus directivas, no solo por la vía de la reestructuración estatal y la creación –con ella– de nuevas entidades gubernamentales de control ambiental, sino de disposiciones (*de facto, de jure*¹) provenientes de distintos representantes del gobierno nacional. Fue escindida y privatizada en parte durante los noventa (se quedó entonces como autoridad ambiental, perdió las hidroeléctricas). Y, con ello, su dirección y consejo directivo fueron cambiando su composición durante los últimos veinte años con nuevos perfiles, como también ocurrió con su cuerpo administrativo y el personal técnico especializado de base.

Lo anterior no constituye, sin embargo, una guía para la construcción de una historia de la entidad. A partir de un rastreo al proceso de configuración y transformación de la entidad, desde las herramientas que ofrece el institucionalismo histórico del cambio gradual, lo que se hilará a partir de la enumeración de los cambios expuestos atrás es el proceso de disputa entre las élites regionales del Valle del Cauca y los órganos del poder Ejecutivo nacional por la detención del poder decisorio sobre las dinámicas de la región. Un proceso atravesado por disputas que develará secuencias de cambios institucionales formales desde el centro, seguidos por respuestas de las élites vallecaucanas para mantener la discrecionalidad sobre la CVC. Respuestas que irán dando resultados cada vez menos satisfactorios para las élites regionales, ante el cerramiento continuo de espacios jurídicos para la interpretación de los marcos impuestos desde el centro. Un cerramiento que puede construirse desde el centro por el paulatino aumento del poder colectivo del estado central.

En entrevista a uno de los directores Ejecutivos de la Corporación que más tiempo permaneció en el cargo, Óscar Emiro Mazuera (director entre los años 1976 y 1991), el exfuncionario señaló lo que considera tres grandes hitos en la historia de la CVC: su creación, que en palabras de Mazuera rompió paradigmas; los inicios de la gestión de recursos naturales renovables, que en palabras del directivo rompió con una cultura tradicionalista llevando incluso

1. Para un mayor detalle sobre este tipo de disposiciones con efectos sobre los resultados distributivos de los arreglos institucionales presentes, ver Levitsky y Murillo (2014).

la experiencia a otras regiones del subcontinente; y la escisión del patrimonio de generación eléctrica, que rompió con el modelo de entidad autónoma de desarrollo regional (entrevista a Óscar Mazuera en Valencia, 2004). Una publicación en conmemoración de los 50 años de la entidad, resultado del trabajo de un equipo de investigación perteneciente a esta, propone a lo largo del libro los siguientes momentos históricos: el despegue, entre los años 1954 y 1967; la nueva hoja de ruta que encuentra sustento en la consideración de lo que para entonces se denominaban recursos naturales renovables, entre los años 1968 y 1977; el período de consolidación de la entidad, entre 1977 y 1987; la transición hacia un nuevo tipo de organización con predominio de lo ambiental, entre 1988 y 1994; y la ruptura del modelo entre 1995 y 2004 (Valencia, 2004).

La presente investigación, manteniendo una distancia crítica, encontró coincidencias con los hitos y momentos históricos mencionados. Se trata de una entidad de carácter público que sirvió las condiciones para la modernización de la economía vallecaucana, que tuvo un lugar fundamental en la transformación de sus paisajes y que debió, en contravía de los intereses de su burocracia², transformarse a partir de la irrupción de políticas neoliberales en el ámbito nacional. Pero si el directivo enuncia triunfos y virtudes de la entidad, para reclamar la pérdida posterior de su objeto central (el desarrollo) y la característica misma que la definía (la autonomía), el libro sobre los cincuenta años de la Corporación deja entrever tensiones a lo largo del proceso que aportan riqueza a su manifestación. De manera indirecta, por ejemplo, sobre la influencia de los agroindustriales azucareros en la transformación territorial y productiva muy criticada por un amplio número de trabajos en el ámbito regional. O, de forma más clara, sobre el predominio de visiones patrimonialistas de progreso durante los períodos que van de 1968 a 1987, en sus programas de formación ciudadana para el emprendimiento y el uso de recursos naturales renovables. Visiones coincidentes con la denominación de *élite patrimonialista* que da Walton (1977) a lo que reconoce como las élites vallecaucanas

2. Entrevistas 6, 7, 9, 27 y 28.

para buena parte de ese subperíodo. Un período que, siguiendo el libro de la entidad sobre sus 50 años de historia, es también el de una experiencia de paulatina pérdida de autonomía desde la región frente al estado central (Valencia, 2004). Una experiencia que, reconstruida a partir de la revisión de los marcos normativos que han regulado la entidad desde sus inicios, de un extenso trabajo de archivo en la Corporación y de un extenso número de entrevistas, halla coincidencias con los procesos de centralización estatal reconstruidos en este trabajo.

Los tres períodos que encuentra esta investigación al seguir el proceso de cambio en la discrecionalidad de las élites vallecaucanas sobre el control de la entidad son los siguientes: (i) el nacimiento de la entidad, que abarcará un período de varios años en los que se defiende, inicia y consolida el proyecto (1945-1967); (ii) los años de mayor impacto regional de la entidad sobre el contexto regional, en los que una secuencia de cambios institucionales formales y reacciones regionales se desata (1968-1987); (iii) los años de transición de una agenda desarrollista a la de una agenda que responde a la condición de autoridad ambiental (1988-1995), seguidos de los años de configuración de la entidad ambiental (1995-2010).

Estos períodos permiten confirmar las tres hipótesis presentadas en la introducción, por sobre las hipótesis alternativas de un cambio radical experimentado en la década de 1990 en lo que respecta al distanciamiento de las élites regionales de la dirección de los espacios públicos de mayor representatividad de la región. Además, estos períodos permiten reconocer un cambio en las preocupaciones de las élites detrás de la entidad entre los momentos uno y dos. Un cambio que permite refutar interpretaciones recurrentes sobre sus motivaciones particulares. Interpretaciones que se señalan en las hipótesis alternativas de este trabajo.

Es preciso señalar aquí que los cambios vividos por la entidad no se detienen en 2010. La Corporación demuestra transformaciones durante el período 2010-2019, que resultan de las tensiones coalicionales constituidas en torno a ella³. Estas variaciones, sin embargo,

3. Entrevistas 9, 12, 19, 20, 25.

no mostraron ser cambios institucionales sustantivos respecto de aquellos del período 1995-2010. Más que cambios radicales o graduales en materia de definición y formas de cumplimiento de objetivos institucionales, que den cuenta de un retorno de las élites agroindustriales al control de la entidad⁴, las variaciones a partir de 2010 y hasta la fecha responden a niveles de cumplimiento diferenciables por administración, que siguen prácticas similares a las del período de cierre de este ejercicio.

El siguiente gráfico recuerda los elementos estructurales que confluyen para habilitar el proceso de cambio institucional experimentado por la entidad, incorporando las condiciones permisivas y productivas recogidas hasta ahora:

4. Siguen teniendo influencia, pero limitada como en los años iniciales del milenio, en el camino por procurar la preservación de sus intereses productivos principales frente a la autoridad ambiental en que fue convertida la CVC. Por otro lado, algunas interpretaciones desde el Ministerio del Medio Ambiente en Bogotá, así como de varios exfuncionarios entrevistados, sirven para soportar la reciente afirmación de Henry Eder, según la cual su influencia en la entidad pasa [además] por preservar los recursos fiscales de la misma, ante los intereses de diversos sectores de la actual política departamental. Asunto que resulta verosímil, si se considera la histórica vinculación de Henry Eder y de su familia a la entidad (para beneficio propio sin duda, pero como se encuentra en la revisión de archivo de la entidad, explicable no exclusivamente por ello), así como el volcamiento del agroindustrial caleño hacia una multiplicidad de iniciativas de carácter público no necesariamente asociadas con sus intereses económicos –que los tiene y defiende– inmediatos.

{ Tabla N° 42 } Condiciones permisivas y productivas para el cambio institucional en la CVC

	La constitución de la entidad autónoma regional (1930's-1960's)	Los años de mayor impacto regional de la entidad, la secuencia de cambios que define un nuevo camino (1960's-1980's)	Los años de transición y formalización de la nueva entidad ambiental (1980's-2000's)
CONDICIONES PERMISIVAS	Mercado nacional en expansión, aumento poblacional y urbano, presencia estatal precaria	Mercado nacional en expansión, aumento poblacional y urbano, expansión burocrática y legal sobresaliente, consolidación de infraestructuras y nuevas experticias en la región	Crisis política nacional, dificultades económicas, transformación del sistema político nacional, cambios demográficos regionales
CONDICIONES PRODUCTIVAS	Nueva apuesta desarrollista ("Doctrina Truman"), apoyos gubernamentales para la consolidación de infraestructuras para la expansión industrial, expansión de la nueva apuesta productiva agroindustrial regional, proyecto de modernización regional	Ampliación de demandas del mundo político y económico, misiones internacionales para la reforma administrativa, apoyos gubernamentales para la consolidación capitalista, políticas ambientales y redistributivas, reorganización del estado central	Descentralización política y administrativa, nuevas agendas ambientalistas, Asamblea Nacional Constituyente

Fuente: Elaboración propia

La constitución de la Corporación Autónoma Regional del Cauca (1945-1967)

Sobre los orígenes de la Corporación, lo que se encuentra en los documentos institucionales que la recogen es, como punto de partida, lo siguiente:

José Castro Borrero, acérrimo defensor del federalismo, dio una lucha solitaria para crear en el Valle del Cauca una entidad descentralizada y apolítica que coordinara la ejecución de los proyectos que

la región requería para el despegue hacia la modernización, para lo cual ya contaba con algunos estudios que hacían evidente este requerimiento. Gabriel Betancourt Mejía le habló de la Tennessee Valley Authority en los Estados Unidos de Norteamérica, lo cual le sirvió para iniciar conversaciones con el entonces gobernador Diego Garcés Giraldo (Valencia, 2004, p. 51).

En el departamento del Valle del Cauca pueden reconocerse varias iniciativas impulsadas por líderes políticos departamentales, como el mencionado Garcés Holguín, constituidas con el ánimo de consolidar apuestas productivas en la región. En el capítulo anterior fue destacado, por ejemplo, el trabajo liderado por Charles Chardón en 1929, como resultado de la iniciativa de un grupo de dirigentes vallecaucanos que, apoyada en el trabajo del entonces embajador colombiano en Washington Enrique Olaya Herrera, estableció criterios para llevar adelante un proceso de consolidación de la agroindustria regional. De dicho trabajo se derivó una serie de inversiones no solo productivas, sino de acompañamiento a la producción agroindustrial. Como ejemplo de ello están las conducentes a la aparición de la Estación Agrícola Experimental en Palmira y la posterior Escuela Superior de Agricultura Tropical. Para la Misión Chardón, así como para actividades subsiguientes derivadas de ello, líderes regionales como Carlos Holguín Sardi, Carlos Durán Castro y Ciro Molina Garcés fueron actores determinantes. Así como lo fue este último para la concepción y defensa de una entidad regional para el desarrollo (Rojas Garrido, 1983).

En 1945 Ciro Molina Garcés, entonces secretario de Agricultura y Ganadería del departamento⁵, contrató en Nueva York estudios sobre el uso de hidroeléctricas como potenciales fuentes para la generación eléctrica en el departamento. Estudios posteriores (en 1949, 1950, 1951 y 1952) fueron contratados en línea con la preocupación anterior desde la Gobernación del Valle (ver Tabla 43). Los funcionarios involucrados en estas últimas contrataciones (con la empresa OLAP, de Bogotá) fueron miembros del grupo de liderazgos vallecaucanos destacados

5. Cabe recordar que en 1929 Ciro Molina se desempeñaba como secretario de industrias, siendo el responsable del encargo a Charles Chardón.

por entonces. Esta serie de contrataciones resultó de la decisión de una mesa de estudio regional conformada en 1948 por tales liderazgos (Ciro Molina Garcés, Manuel Carvajal, Espíritu Santos Potes, Harold Eder, José María Guerrero y José Castro Borrero son los mencionados en la documentación oficial, junto a un restante “otros”), bajo la iniciativa de Castro Borrero. La iniciativa pretendía atender las recomendaciones del norteamericano John McCloy, primer presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y anterior miembro de la administración tripartita de reconstrucción de Alemania, tras la invitación directa que le hiciera el mismo Castro Borrero a la capital vallecaucana para discutir potencialidades y tejer vínculos internacionales (carta de José Castro Borrero a Alfonso Bonilla Aragón, 9 de septiembre de 1972; archivo CVC)⁶.

Las memorias de José Castro Borrero lo ubican como uno de los liderazgos fundamentales para las transformaciones departamentales de mediados del siglo XX. Y documentos históricos del período lo respaldan. Al señalar su preocupación, desde su gestión como alcalde de Cali durante finales de la década de 1940, por la implementación de proyectos de desarrollo regional que se soportaran en estudios técnicos de primer nivel. O al recordar el papel central que tuvo en la consolidación de una entidad autónoma para el desarrollo regional, independiente del poder del Ejecutivo nacional y adecuada a las necesidades que imponían los cambios productivos y demográficos del período. Cambios señalados en el estudio de 1952 encargado por el departamento a la OLAP. Un estudio que concluía la conveniencia de constituir (dadas las limitaciones del estado nacional y, muy probablemente, las aspiraciones de los contratantes) una entidad del tipo.

Por fuera del contexto de la administración pública caleña y vallecaucana, los primeros apoyos institucionales del momento pueden advertirse en las voces de representación del principal gremio indus-

6. Labor exitosa, de la que puede hallarse como evidencia la publicación en 1955 del estudio *The Autonomous Regional Corporation of the Cauca and the Development of the Upper Cauca Valley*, del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (Washington, noviembre). El proyecto entró en la agenda y gozó, poco a poco, de mayor apoyo de parte de distintos actores del ámbito del desarrollo norteamericano.

{ Tabla N° 43 } Estudios previos a la creación de la Corporación

Año	Estudio	Realizado por	Entidad	Beneficios
1943-1944	Presa de Salvajina	Espíritu Santos Potes	Interés personal	Generación de energía
1945-1947	Estudios para el desarrollo hidráulico del Valle del Cauca. Proyectos A-987 y B-1006.5	Parsons Brinckerhof, Hogan y Mc. Donald	Secretaría de Agricultura del Valle	Irrigación en el Valle central
1949	Proyecto General de Electrificación	OLAP (Hoy Ingetec)	Secretaría de Obras Públicas del Valle	Generación de energía
1950	Plan general de irrigación	OLAP (Hoy Ingetec)	Gobernación del Valle del Cauca	Riego y drenaje
1951	Anteproyecto de irrigación del río Timba	OLAP (Hoy Ingetec)	Gobernación del Valle del Cauca	Riego
1951	Proyecto de Aguablanca	OLAP (Hoy Ingetec)	Gobernación del Valle	Control de inundaciones
1952	Plan para el desarrollo económico de la cuenca hidrográfica del Alto Cauca	OLAP (Hoy Ingetec)	Gobernación del Valle	Sugiere la creación de una corporación de desarrollo regional

Fuente: Valencia (2004)

trial del país: la Asociación Nacional de Industriales (ANDI). Tanto de las Juntas Directivas de la ANDI en Medellín y Bogotá, como de los miembros de la Junta Directiva de la regional vallecaucana durante los primeros años de la década de 1950: Manuel Carvajal, Harold Eder, José María Guerrero, Hernando Caicedo, Mario Scarpetta. Apoyos

otorgados al principal promotor de la iniciativa, Castro Borrero, quien en 1952, tras su paso por la alcaldía caleña, asumió la dirección regional del gremio industrial.

Ciertamente las actividades de José Castro Borrero por el desarrollo del Valle del Cauca no fueron solitarias, como lo señala el citado párrafo sobre el nacimiento de la corporación autónoma para el desarrollo en la región. Su iniciativa y continuos ejercicios de cabildeo (frente a gobiernos nacionales y, sobre todo, frente a personalidades de primer nivel dentro de la tecnocracia estadounidense promotora del desarrollo capitalista de postguerra) son innegables. Pero los acompañamientos indicados por el líder regional en sus memorias, y confirmados en documentos paralelos, así como los cargos para los que fue delegado durante esas décadas (fue, así como alcalde de Cali y director regional de la ANDI, gerente general de las empresas municipales de la capital vallecaucana⁷), permiten entender la pertenencia de Castro Borrero a una élite departamental asociada a una nueva clase económica regional en formación (Collins, 2007). Una clase económica configuradas desde las actividades de un sector agroindustrial cañero en pleno proceso de expansión y modernización y del crecimiento de emprendimientos industriales que, en varios casos, develan intereses económicos cruzados con actores clave del mundo cañicultor modernizador.

Las tensiones políticas detrás del nacimiento de la CVC

La expansión de la producción industrial desde la década de 1930, aunada al fortalecimiento de la agroindustria cañera como el primer renglón de la actividad regional, fue constituyendo una coalición capitalista moderna que encontró la profundización de resistencias por parte del mundo terrateniente ganadero del suroccidente (vallecaucano y caucano) y del mundo cafetero del departamento caldense (el tercero de los departamentos abarcados por el proyecto). La tensiones,

7. EMCALI, una más de las principales organizaciones del listado de las más importantes de Walton (1977) presente en el capítulo anterior. Sobre el origen de estas (y los intereses de industriales en ascenso que lo explican) ver Varón (2018).

{ Tabla N° 44 } Valor de la producción industrial en la región de la CVC frente a otras (1953)

	Número de empresas			Valor en millones de pesos		Valor como porcentaje del total nacional	
	Total	Con más de 50 empleados	Miles de empleados	Total	Agregado	Total	Agregado
Valle	5.425	98	43.4	670	290	17	19
Caldas	3.270	42	16.8	459	94	12	6
Cauca	706	4	2.5	24	10	0.6	0.7
Región	9.401	144	62.7	1.153	394	29.6	25.7
Antioquia	16.712	117	60.4	912	377	23	25
C/marca	9.342	150	59.2	901	396	23	26
Toda Colombia	46.761	556	262.8	3.917	1.513	100	100

Fuente: Valencia (2004)

evidentes en las disputas descritas en el capítulo anterior sobre los orígenes del departamento y sobre el posterior proceso de consolidación de una nueva clase económica vallecaucana con intereses productivos en los pisos planos del Valle del río Cauca, fueron particularmente fuertes ante la iniciativa de constitución de una entidad para el desarrollo regional que les imponía a sus detractores costos inmediatos para su configuración (por la vía de incrementos al cobro de impuestos prediales) con beneficios apenas necesarios para ellos (dados su actividad y elementales tecnologías para la producción), y evidentemente necesarios para la expansión y modernización de la agroindustria azucarera y el emergente sector industrial.

Sin embargo la iniciativa, que tanto por consideraciones técnicas como estratégicas⁸ incorporó dentro de su propuesta la cobertura de un territorio más amplio que el departamental⁹, logró imponerse. Lo hizo, en buena medida, por la alineación con las banderas desarrollistas del gobierno norteamericano, en años de explosión de las violencias regionales y el apremio de los gobiernos nacionales del período por garantizar el orden y el progreso que las élites regionales demandaban. Pero la explicación se encuentra también en las evidentes necesidades de manejo y control de aguas, de provisión energética para la agroindustria en crecimiento, y en las disposiciones nacionales del momento sobre esta última materia: hasta la reforma administrativa de 1968, la responsabilidad del suministro energético para el consumo regional recaía sobre las regiones mismas (Revéiz, 1977).

{ **Tabla N° 45** } Condiciones de vivienda en la región de la CVC para 1953

	Viviendas familiares	Con agua	Con baño	Con sanitario	Con electricidad
Valle	153.000	42%	30%	52%	39%
Cauca	64.000	10%	7%	19%	11%
Caldas	151.000	47%	25%	51%	38%

Fuente: Valencia (2004)

Las condiciones de vivienda expuestas en la tabla anterior permitieron un tipo de argumentación que trascendía las preocupaciones directamente relacionadas con la provisión de infraestructuras. En palabras de los defensores de la iniciativa:

8. Buscando el apoyo del gobierno nacional bajo la justificación de un mayor territorio nacional cubierto.

9. Como se sugiere en el párrafo anterior, los objetivos de desarrollo del proyecto estaban vinculados a los territorios cubiertos por los departamentos de Caldas, Valle del Cauca y Cauca. De allí las siglas que dan nombre a la Corporación.

[...] Nosotros defendíamos la iniciativa diciendo que, mientras el salario estuviera copado en forma tan alta por el costo de alimentación, no había un porcentaje sobrante y suficiente para absorber el consumo de productos de la industria nacional y que, por lo tanto, se imponía mejor los medios de productividad agrícola, aprovechando aquellos sitios donde la infraestructura estuviera más superada, y los factores naturales fueran más favorables (carta de José Castro Borrero a Alfonso Bonilla Aragón, 09 de septiembre de 1972; archivo CVC).

El argumento, esgrimido de forma recurrente por los defensores del proyecto ante la totalidad de miembros de la ANDI, buscaba convencer a las distintas fuerzas del capital nacional de la conveniencia del proyecto para la economía del país. Siguiendo la línea de razonamiento expuesta por Castro Borrero, lo que la entidad estimularía es un ciclo virtuoso de consumo, acumulación capitalista, expansión industrial y generación de empleo, beneficioso para la región y los distintos sectores productivos del país.

Este último argumento pretendía reforzar la posición de la coalición vallecaucana interesada en el proyecto frente a las presiones de los sectores opositores, entre los que pesaban particularmente los grandes terratenientes ganaderos de la región. Terratenientes, como fuera mencionado, tanto del joven departamento vallecaucano como del caucano más adverso a la profundización del proyecto modernizador suroccidental. Terratenientes ganaderos que intentaron por múltiples medios (jurídicos, mediáticos y de cabildeo directo) destruir el proyecto.

En Bogotá los desacuerdos de Rojas Pinilla frente al proyecto se hicieron evidentes. Y en varios sentidos hacían eco de las demandas del mundo opositor agremiado en la Asociación de Agricultores y Ganaderos¹⁰. Por lo que las fuerzas defensoras de la iniciativa tuvieron

10. Un mundo opositor fragmentado: según Jackson (1972), del total de 211.000 terratenientes sobre los que recaería la sobretasa que ayudaría a financiar la iniciativa, solo 140 manifestaron su inconformidad y ejercieron fuerte presión en contra del proyecto. Lo cierto, sin embargo, es que lo hicieron a través de la Asociación de Ganaderos del Valle con un ímpetu lo suficientemente fuerte como para llevar al rediseño de la estructura de financiación de la entidad y lograr espacios decisivos en su órgano directivo. Frente a las mayorías que no formalizaron su inconformidad, resta

que incrementar sus actividades de cabildeo. En 1953 Castro Borrero, a través del gobernador vallecaucano Diego Garcés Giraldo y de la intervención del embajador colombiano en Estados Unidos, Eduardo Zuleta Ángel, logró que el entonces presidente Rojas Pinilla invitara al país a David Lilienthal, gestor y antiguo director de la *Tennessee Valley Authority* y de la Comisión de Energía Atómica norteamericana, para que asesorara el plan de desarrollo departamental que la mesa de estudio regional había encomendado a la firma bogotana OLAP (Revéz, 1977). La visita de Lilienthal arrojó resultados positivos a los ojos de los defensores regionales del proyecto (Gaceta Departamental del Valle del Cauca N. 3255, febrero 15/1954). El experto norteamericano recomendó la región extendida de Caldas, Valle del Cauca y Cauca como territorio fundamental para replicar la experiencia impulsada pocos años atrás en Tennessee; una recomendación que se formalizó en el primer plan de desarrollo regional (para el período 1954-1958), asesorado por el norteamericano y promovido por los recientemente creados Comité de Planificación del Valle (desde la Gobernación) y Comité Nacional de Planeación. Un plan reconocido hasta la fecha como el Plan Lilienthal (Valencia, 2004).

La reacción de Rojas Pinilla, sin embargo, fue de cierta resistencia. El proyecto, según el gobernante, debería concebirse para ser instaurado en los Llanos orientales y no en el suroccidente del país. Los argumentos esgrimidos coincidían con aquellos postulados por los detractores regionales de la iniciativa. Pero Lilienthal, en respuesta a las negativas, fue una voz determinante para persuadir al general con el argumento de que un proyecto de esa envergadura no solo sería más conveniente en contextos geográficos, productivos y poblacionales como el suroccidental, sino solo exitoso ante el interés de una dirigencia regional que tuviese la intención y la capacidad para llevarlo a cabo (Revéz, 1977; Valencia, 2004).

La Corporación vio su nacimiento en octubre de 1954. Su creación formal, sin embargo, tampoco fue fácil. Más allá de las presiones provenientes de los sectores terratenientes tradicionales, la creación

confirmar si no funcionaron desde la estrategia del *free-rider*: la posición de la Asociación de Ganaderos era lo suficientemente fuerte para dar una batalla que arrojar resultados satisfactorios, como el alineamiento con el general llegó a demostrar.

de la entidad –por sus características singulares de entidad autónoma para una región supra-departamental, presentadas a la luz de la experiencia de la TVA– requirió de una reforma constitucional para que el Legislativo pudiese “crear establecimientos públicos dotados de personería jurídica y autonomía para la prestación de uno o más servicios y [...] cubrir el territorio nacional o parte de él” (Acto Legislativo N. 5 de 1954)¹¹. Era esta entonces una entidad singular en su creación; distinta con respecto a las aspiraciones y requerimientos que motivaron la constitución de entidades regionales de interés público de finales del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX; y distinta con respecto a los caminos políticos y las formas jurídicas de creación de otras entidades descentralizadas para la gestión de políticas públicas sectoriales de su momento.

Durante los primeros años de gestión de la entidad, los ejercicios de presión de los sectores detractores continuaron, al igual que las tensiones con Rojas Pinilla. Las discrepancias con el gobernante pasaron por la definición de las prioridades de la nueva entidad para los años venideros. Mientras que el director y miembros del Consejo Directivo defendieron la necesidad de priorizar proyectos de generación y transmisión de energía, Rojas Pinilla insistía –de acuerdo con las preocupaciones expuestas por los detractores regionales¹²– en dar prioridad a proyectos relacionados con la adecuación de tierras. Las desavenencias, y el carácter autónomo –de orden constitucional– de la entidad, generaron una tensión que resultó en un bloqueo impulsado por Rojas Pinilla durante 1957 para frenar el primer gran proyecto de generación hidroeléctrica de la región (Calima) mediante la retención

11. La reforma quedó consagrada en el Artículo primero del Acto Legislativo N. 5 de 1954, expedido por la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC). Con el Decreto Legislativo 3110 del 22 de octubre de 1954, expedido por el Ejecutivo ante la clausura del órgano Legislativo, se crea la entidad. Sus estatutos fueron aprobados por el Decreto 1829 de 1955 y su financiación por el Decreto 0160 del 31 de enero de 1956.

12. Los reclamos de la oposición para imposibilitar el surgimiento de la entidad se apoyaron en distintos momentos en argumentos de inconstitucionalidad, de la estructura de financiación definida (central en sus preocupaciones) y del tipo de proyectos –y prioridades– esgrimidos por los defensores de la entidad en creación. Ver González Piedrahita (1957). En el orden de prioridades se hayan las principales coincidencias entre los opositores regionales y el gobierno nacional de entonces.

de los recursos financieros requeridos (Revéiz, 1977). Ello, sumado a las presiones del general para destituir al director general (Posada y Posada, 1966)¹³, constituye evidencia suficiente de las dificultades de la entidad impulsada por los sectores más modernos del capital vallecaucano, para consolidar su visión de ente autónomo regional.

En mayo de 1957 el general Gustavo Rojas Pinilla terminó por apartarse del poder, dando lugar a la instauración de una Junta Militar que asumió las riendas del gobierno hasta la conformación del Frente Nacional poco más de un año después. Las nuevas circunstancias representaron un momento de incertidumbre nacional ante la posible pérdida de valor jurídico de todos los Decretos establecidos durante el período de Rojas Pinilla. Y el momento se constituyó en una ventana de oportunidad para los detractores del proyecto regional, como la Asociación de Agricultores del Valle, que instauraron una demanda ante la Corte Suprema de Justicia para reclamar la inexecutable del Decreto 0160 de 1956 (documento que promulgaba la dotación de recursos financieros para la entidad) por violación del principio democrático que la Constitución Nacional consagraba. La demanda acompañó una serie de procesos similares previos instaurados en los espacios jurídicos del ámbito municipal (caleño) y departamental (vallecaucano), para revertir Decretos y resoluciones que estipulaban las condiciones de financiamiento para la nueva entidad (González Piedrahita, 1957).

Hasta entonces la oposición regional había hecho uso de una serie de estrategias de desprestigio a través de medios de comunicación, de lobby ante el Ejecutivo y de demandas ante distintas instancias del poder judicial que pretendían el hundimiento del proyecto o, cuanto menos, la reconfiguración de la estructura de financiación de la entidad en creación. En su composición inicial la estructura de financiación de la entidad, definida a partir del Decreto 0160 de 1956, establecía que los recursos serían otorgados por cada una de las tres gobernaciones del territorio que cubriría la entidad, por aportes del estado nacional y por el cobro de una sobretasa a los impuestos de propiedad a lo largo del territorio con jurisdicción de la Corporación.

13. Ante la cual el Consejo Directivo en pleno manifestó su unidad y apoyo al director, al extender una renuncia colectiva a Rojas Pinilla. Renuncia que no se produjo, ante el mantenimiento del directivo en su cargo (Posada y Posada, 1966).

Mientras las gobernaciones de Caldas y el Cauca (con mayor animadversión esta última) manifestaron no solamente los bajos beneficios que se derivarían del proyecto para sus respectivos departamentos, sino su incapacidad para realizar los aportes directos y garantizar el cobro de la sobretasa al impuesto predial definido para la Corporación, los miembros de la Asociación de Agricultores del Valle insistieron además en objetar la estructura de financiación de la entidad por las vías jurídicas. Por una parte, como se señaló, desde los ámbitos del poder jurídico local y departamental. Por otra parte, y en particular aprovechando el momento político de la renuncia del general, desde el ámbito nacional de la rama Judicial (Posada y Posada, 1966).

Pero el momento constituyó una ventana de oportunidad para los defensores del proyecto también. Probablemente mayor que para los sectores opositores, a todas luces respaldados por el gobierno nacional de Rojas Pinilla. La férrea oposición del general a los proyectos y a la autonomía de la organización podría transformarse en apoyos renovados desde un nuevo gobierno, y las respuestas de los defensores del proyecto a la demanda de constitucionalidad de los opositores vallecaucanos no se hicieron esperar. Apoyados en interpretaciones de algunos de los más prominentes juristas del ámbito nacional (entre los cuales se encontraba Carlos Lleras Restrepo, futuro presidente del país [1966-1970] y actor determinante en las dinámicas de la entidad durante el período venidero), los defensores de la Corporación apelaron –como tantas otras voces, mayoritarias durante los últimos meses de 1957 dentro del contexto nacional– a la inconveniencia de disolver el conjunto de disposiciones jurídicas establecidas durante los más de cinco años del gobierno autoritario (Cajas, 2015).

Del debate nacional del momento resultó el Plebiscito Nacional del 01 de diciembre de 1957. La legislación del período de gobierno previo, acorde a la resolución del Plebiscito, debería ser revisada. Y esta disposición se hizo efectiva, por supuesto, en el caso de los arreglos jurídicos constituidos durante los años 1954 a 1956 en torno al nacimiento de la Corporación.

El grueso de la nueva base jurídica para la CVC fue creado durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo, específicamente durante los años 1959 y 1960, con el Acto Legislativo N. 3 de 1959, la Ley 25 del 25

de mayo de 1959, y el Decreto 1707 del 18 de junio de 1960. Esta nueva base jurídica reafirmó la creación y los estatutos del Decreto 1829 de 1955 que establecieron las características principales de esta entidad, así como las disposiciones generales para su financiación. Pero con algunas variaciones, que respondían en buena medida a las demandas del sector regional opositor al proyecto de desarrollo suroccidental. Así las cosas, el aporte para la financiación de la entidad por la vía de la sobretasa al impuesto predial terminó siendo menor (reduciéndolo del 4 al 3 por mil del aporte tributario de base) y concentrándose en el Valle del Cauca. Pero dicho aporte fue establecido a través de la Ley 25 del 25 de mayo de 1959: una herramienta jurídica que le daba carácter de resolución nacional¹⁴. Esta resolución, aunada al traspaso de acciones de la empresa de energía Chidral en 1957 desde el estado nacional a la CVC, a un nuevo impuesto sobre la producción de bebidas alcohólicas y a una serie de préstamos respaldados por los gobiernos nacionales posteriores al del general (ver Tabla 47), permitió a los defensores de la Corporación la obtención de recursos necesarios para poner en marcha la implementación de una serie de proyectos a lo largo –principalmente– del valle del río Cauca de su interés.

Las disposiciones jurídicas del período de Lleras Camargo mantuvieron, además, el espíritu del cambio impulsado en 1957 por el Comité Militar y su Ministro de Fomento Harold Eder (figura central del Valle y su sector agroindustrial) a través del Decreto 2226 del año en mención. Este representó la expansión en la composición del Consejo Directivo de la entidad, con el ánimo de legitimar el proyecto y permitir su consolidación. Es así que para 1960 el Decreto 1707 reafirmó la siguiente composición del órgano directivo: al Ministro de Fomento o su delegado; a los gobernadores del Valle y del Cauca o sus delegados; a dos representantes del Presidente de la República; a un representante elegido desde la Sociedad de Ingenieros del Valle, Asobancaria (comité seccional de Cali), la ANDI (seccional Valle) y FENALCO (seccional

14. Sobre la asignación final de estos recursos hubo tensiones a partir de la reforma tributaria de 1960. A diferencia de lo esperado por las directivas de la Corporación, no fue la totalidad de los recursos recaudados lo que le fue asignado a la entidad autónoma regional. Parte de los recursos fueron destinados a otros usos por parte del estado nacional (ver la Ley 81 de 1960).

Valle); a un representante elegido desde la Asociación Colombiana de Ganaderos (comité del Valle), la Sociedad de Agricultores del Valle del Cauca, el Comité Departamental de Cafeteros del Valle y la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos (seccional del Valle).

{ **Tabla N° 46** } Fuentes de ingresos de la Corporación durante los primeros 10 años

Sobretasa al impuesto predial (3x1000 del avalúo catastral)	18,41%
Impuesto a los licores	2,74%
Venta de energía	2,89%
Aportes de la Nación	10,46%
Créditos	50,11%
Otros ingresos	15,39%
Total	100%

Fuente: Posada y Posada (1966)

La normatividad satisfizo parcialmente las reclamaciones del sector opositor de la región, pero significó fundamentalmente el reconocimiento y apoyo formal del gobierno nacional al proyecto de consolidación de una entidad para el desarrollo regional. Los impulsores del proyecto perdieron jurisdicción sobre los territorios del norte formulado en el proyecto (con el departamento de Caldas distanciándose del todo), pero mantuvieron su jurisdicción sobre algunos territorios del departamento del Cauca para la implementación de los proyectos hidroeléctricos y de control de aguas requeridos por las apuestas productivas del Valle (Garcés Córdoba, 1970)¹⁵.

15. Sobre la vaguedad en la definición de la jurisdicción, que refiere a la hoya hidrográfica del Alto Cauca, territorios de la vertiente del Pacífico y otros aledaños, ver el Decreto 1707 de 1960 (de julio 18): una que excluye al departamento de Caldas, pero mantiene jurisdicción sobre territorios compartidos por los otros dos departamentos.

Por otra parte, la pérdida de ingresos estimados por cuenta de la ausencia de aportes provenientes de los dos departamentos inicialmente vinculados al proyecto vallecaucano, así como por los menores recursos provenientes de la sobretasa al impuesto predial (por su menor porcentaje y reducción jurisdiccional también), fueron subsanados por la vía de los múltiples empréstitos señalados en la Tabla 47, por la constitución de un impuesto a la producción de bebidas alcohólicas dentro del departamento y por la cesión del estado nacional de acciones del Chidral a la Corporación.

El período tras los arreglos iniciales

Durante sus primeros diez años de funcionamiento, atravesados por dificultades políticas y en consecuencia financieras¹⁶, la entidad fue construyendo lentamente una base de ingresos económicos suficientes para consolidar proyectos de transformación regional no solamente dirigidos a la generación y transmisión de energías, sino a la recuperación y adecuación de tierras y a la construcción de obras para la prestación de servicios públicos esenciales en algunos municipios del territorio suroccidental. En sus primeros diez años de historia, la Corporación mostraba una asignación de recursos que daba preponderancia a la inversión en infraestructuras y adecuación de tierras (93% de sus ingresos) frente a los gastos de funcionamiento administrativo (3,7%) y de funcionamiento técnico en general (3,3%).

La diversidad de proyectos podría adjudicarse a la visión grande de desarrollo de las directivas de la entidad; así al menos lo enuncian algunos trabajos recogidos sobre su historia (Valencia, 2004, en particular). Otros, como Revéiz (1977) o Sánchez Triana (1998), construyen una interpretación crítica al respecto: la de una Corporación constituida a partir del modelo de la *Tennessee Valley Authority*, pero esta vez en favor de actores cohesionados de una clase económica dominante que promulgaban el desarrollo infraestructural del suroccidente en beneficio exclusivo de sus intereses (Sánchez Triana, 1998).

16. Entrevista 28.

{ Tabla N° 47 } Préstamos gestionados por la CVC durante los primeros 10 años

Año	Banco	Valor	Destinación
1958	Caja Agraria	\$ 33.590.000	Líneas de transmisión eléctrica y obras de recuperación de tierras (Aguablanca, RUT y Párraga).
1960	Internacional	U\$33.800.000.00	Electrificación.
1960	BIR 255-CO	U\$25.000.000.00	Construcción. Térmica de Yumbo a Hidroeléctrica de Calima I. Sistemas de transmisión y distribución eléctrica.
1961	Bancos Nacionales	\$18.500.000.00	Obras de recuperación de tierras y electrificación rural.
1962	Caja Agraria	\$8.000.000.00	Terminación Calima I y construcción subestaciones eléctricas y líneas de trasmisión de 115KV.
1963	BIR 339-CO	U\$8.800.000.00	Ensanche sistema de distribución eléctrica del municipio de Cali. Hidroeléctrica Calima I y líneas de transmisión 115 KV a Buenaventura.

Fuente: Posada y Posada (1966)

En este respecto, Revéiz (1977) afirma que la diversidad del Consejo Directivo, surgida a partir de las disposiciones del Decreto 2226 de 1957 (y ratificada por las mencionadas atrás), no representaba un balance de fuerzas. Y para justificarlo Revéiz (1977) acude a los datos de Jackson (1972): del total de \$858'672.455 asignados por la Corporación para inversiones entre los años 1965 y 1968, \$579'489.359 fueron para proyectos de generación eléctrica mientras que \$107'048.836 fueron los asignados a adecuación de tierras. Recordando el interés de los principales promotores del proyecto por la consolidación de proyectos de generación eléctrica, Revéiz (1977) concluye desde esta información que los intereses predominantes fueron los de la clase agroindustrial cañera que se consolidaba en el suroccidente del país.

{ Tabla Nº 48 } Principales asistentes al Consejo Directivo de la CVC y su categorización (1954-1967)

Asistente	Años de asistencia registrados en actas	Categoría	Total de años de asistencia registrado en actas
Joaquín Losada S.	1958-1967	Élite Vallecaucana	10 años
Vicente Caldas B.	1958-1967	Funcionarios CVC	10 años
Bernardo Garcés Córdoba	1956 / 1958-1964 / 1966	Élite Vallecaucana	8 años
Manuel Carvajal Sinisterra	1954-1959 / 1964	Élite Vallecaucana	7 años
Vicente Aragón Ampudia	1961-1967	Funcionarios CVC	7 años
Diego Garcés Giraldo	1954-1959	Élite Vallecaucana	5 años
Alfonso Arboleda	1961-1964 / 1966	Sector social/Político del Suroccidente	5 años
Juan Pablo Álvarez Velasco	1963-1967	Funcionarios CVC	5 años
Harold Eder	1954-1957	Élite Vallecaucana	4 años
Alberto Bernal	1961-1964	Sector Económico	4 años
Eugenio Castro Borrero	1963-1967	Élite Vallecaucana	4 años
Guillermo Barney Materón	1963-1966 / 1967	Funcionarios CVC	4 años

Fuente: Elaboración propia. A partir de los datos de las Actas (1954-1967) del Consejo Directivo CVC – Archivo Histórico

La conclusión es acertada, aun si exige una lectura un poco diferente de esos valores. Una que vaya más allá de señalar cómo la diferencia entre los rubros podría explicarse por los mayores costos que tienen los proyectos de generación eléctrica frente a proyectos de adecuación de tierras. Una en cambio que tenga en cuenta la destinación geográfica de dichos recursos y los mayores beneficiarios de dichos proyectos.

Porque, por un lado, los proyectos de adecuación de tierras también fueron convenientes para el sector cañicultor en expansión (y aquí puntos para Revéiz). Pero, por el otro, porque las grandes inversiones en generación y transmisión eléctrica beneficiaron, mayoritariamente, tanto a los sectores industriales y agroindustriales ubicados en el Valle del Cauca, como a las muchas poblaciones vallunas colindantes (y aquí entonces hay consideraciones a incorporar).

Es cierto que, por esos años, los mayores beneficiarios del mundo del capital fueron los sectores más modernos del Valle del Cauca. Y que esto puede explicarse por el diseño del órgano directivo desde la promulgación del Decreto 2226 de 1957, que amplió la presencia de sectores, pero garantizando una evidente disparidad en la posibilidad de alcanzar mayorías para los actores detractores de la apuesta inicial. Algo que puede explicarse también, como lo señala Sánchez Triana (1998), por la ambigüedad que dicho Decreto generó en lo que respecta a los objetivos generales y la jurisdicción territorial de la Corporación.

En lo que respecta al primer punto, la Corporación supo representar al estado nacional en el territorio al constituirse en la entidad delegada para el desarrollo de proyectos de adecuación de tierras y de desarrollo rural y urbano en varias poblaciones del litoral Pacífico, imponiéndose por sobre otras entidades del ámbito estatal departamental. De la revisión documental puede confirmarse que los principales proyectos de este tipo fueron adelantados por solicitud de los gobiernos nacionales desde 1958 a 1966, antes que por iniciativa de las directivas del ente autónomo regional. Pero, además, que lo fueron por solicitud de los Ejecutivos nacionales a los liderazgos representativos de este proyecto regional. Lo cierto es que este tipo de proyectos formaba parte del objeto general de la entidad y que, al satisfacer los encargos de los gobiernos nacionales en esa materia, los actores defensores de la Corporación supieron hacerse al apoyo de Bogotá para garantizarse, de manera continua, la selección de los directores de la entidad¹⁷ y la de los miembros de Consejo dispuestos desde la capital.

17. Por disposición del presidente Carlos Lleras Restrepo, a partir de 1968 los directores de la Corporación serían designados desde la Presidencia de la República (Decretos 1050 y 3120 de 1968).

En lo que respecta al segundo punto, la nueva definición jurisdiccional redujo el espacio geográfico de acción de la Corporación, pero con ello permitió la consolidación de la entidad. Al reducir las objeciones de los departamentos de Caldas –claramente excluido de la jurisdicción– y, en menor medida, del Cauca –este último no tan claramente excluido–, la Corporación debió afrontar menores costos para la definición de los objetivos a abordar. Siempre que la Corporación atendiera demandas específicas del gobierno central, la entidad gozaría de una autonomía suficiente para concentrar sus esfuerzos en el territorio con los mayores asentamientos productivos de su interés. Y una vez reducidas las presiones caucanas y caldenses, las demandas desde el centro en materia de proyectos fueron más fáciles de llevar.

Sánchez Triana (1998) se apoya en esto para reafirmar su argumento, que sigue el de Revéiz (1977), según el cual la entidad consolidó una apuesta de desarrollo vallecaucano durante sus primeras décadas que respondió a los intereses del capital agroindustrial:

Entre 1954 y 1993, el estado nacional no especificó las fronteras de las cuencas de Anchicayá, Calima y Dagua. En consecuencia, hasta 1993 los recursos de la CVC beneficiaron las 400.000 hectáreas del Valle del Cauca. La Corporación invirtió en Buenaventura y la cuenca del Pacífico sólo cuando el estado nacional estuvo dispuesto a pagar todos los gastos directos además de la sobrecarga administrativa. La CVC se refirió a sus programas en la cuenca Pacífica como ‘programas delegados por el gobierno nacional’ (Sánchez Triana, 1998, p. 75).

Sin embargo, la revisión documental que alimenta este libro obtuvo resultados que llaman, de nuevo, a incluir algunos matices al respecto. Es cierto que las ambigüedades del Decreto 2226 de 1957 (y de las subsiguientes disposiciones) fueron el resultado de gobiernos centrales interesados en posibilitar un proyecto que pudiera sumar a sus aspiraciones de avanzar el proceso de modernización nacional, así como lo es que la aceptación de nuevas tareas por parte de las élites detrás de la entidad fue el resultado de su interés por mantener la discrecionalidad sobre los caminos de la Corporación. Sobre eso no cabe duda. Pero la revisión de archivo permitió reconocer que esos caminos no estuvieron atados a intereses particulares, mezquinos,

exclusivamente. En cambio, y como ya se dejó entrever en los comentarios hechos al argumento de Revéiz (1977), esos caminos también estuvieron atados a convicciones sobre la necesidad de jalonar una transformación para la modernización regional¹⁸.

Por supuesto, y aquí las razones para entender los argumentos de Revéiz (1977) y Sánchez Triana (1998) sobre los intereses de las élites vallecaucanas, se trató de una modernización regional que se circunscribía a su *comarca*, con todo lo que dicha expresión connota; una modernización regional que, como lo señalan varios de los críticos de estas élites vallecaucanas, estuvo arraigada a una visión estrecha, excluyente e incluso racista de lo que constituye el departamento a modernizar¹⁹.

Se trató, en definitiva, de una modernización que coincide con los intereses materiales de la clase agroindustrial en formación a la que pertenecen estas élites (coincidencia evidente en términos geográficos y de infraestructuras, y de aquí los argumentos de Sánchez Triana (1998) y Revéiz (1977)), pero que sobrepasa el innegable cálculo particular de beneficios adelantado por ellas (algo evidente en múltiples y regulares manifestaciones sobre la necesidad de modernizar

18. Sin duda, al menos, entre los más destacados miembros del Consejo Directivo y de las élites acompañantes, como lo demostró la revisión documental y se confirma en entrevistas como la 28.

19. La revisión documental conducida durante la investigación, confrontada con las conversaciones adelantadas con varios de los exfuncionarios de la CVC, funcionarios y exfuncionarios de alto y medio rango del estado central, académicos regionales e incluso miembros de las élites entrevistados, soporta con contundencia esta interpretación general. - Sobre la consideración racista debe aclararse que hubo pocos hallazgos explícitos en esta investigación. No obstante, que el Valle a modernizar fuera primordialmente su Valle de los pisos bajos, sumándose a él sus zonas de montaña de principal interés –y desatendiendo por tanto el Valle afrodescendiente del sur, el Pacífico y el complejo norte del Cauca–, sugiere –junto a la constitución de sus empleados corteros y sus formas de contratación– algunos rasgos en ese respecto que abordan trabajos como el ya clásico de Mina (1975), con su muy pertinente prólogo a la reedición del 2011 ofrecida por la Universidad de Los Andes. La mención a la cuestión racista se hace aquí destacando las críticas expuestas por este tipo de investigaciones, que son múltiples, serias y reclaman ser recordadas. Durante la investigación no se profundizó sobre la cuestión, sin embargo, ya que no se relaciona directamente con el problema abordado ni, por ello, con el ejercicio de comprobación de hipótesis.

el Valle, que termina privilegiando Valencia (2004) para ofrecer una interpretación oficial), bajo la emulación de experiencias de tecnificación de aquel norte blanco de la promesa desarrollista (ese mismo norte blanco emulado que, por entonces, empezaba a experimentar las luchas afroamericanas por el reconocimiento de sus derechos civiles).

El cierre del período

Para finales de la década de 1960 la Corporación fue consolidando sus capacidades de gestión a partir de la consecución paulatina de recursos, el apoyo técnico internacional y la expansión de un cuerpo burocrático con presencia de expertos en proyectos de generación hidroeléctrica (Gráfico 12 en página 256), la connivencia del estado nacional y la reducción de presiones del contexto regional.

En 1959 la Corporación celebró su participación en la conclusión del proyecto del Bajo Anchicayá. En 1967 concluyó su primer proyecto independiente de generación eléctrica de gran envergadura: Calima I. Dos proyectos de gran envergadura continuarían. El del Alto Anchicayá, que culminó en 1974, y el de la Salvajina, que vería su conclusión en 1985.

El surgimiento de la Corporación puede explicarse por una serie de factores. En primer lugar, por las necesidades infraestructurales de sectores productivos en proceso de modernización a lo largo del territorio vallecaucano. En línea con ello, por el potencial de complementariedad de la entidad con los gobiernos nacionales para satisfacer demandas regionales, que el débil aparato estatal no estaba aún en condición de garantizar. Y, por último, por la presencia internacional de una agenda para el desarrollo promovida por los Estados Unidos en pleno contexto de la Guerra Fría.

El capital social de liderazgos de una nueva clase económica emergente permitió el establecimiento de vínculos nacionales e internacionales que condujesen al afianzamiento del proyecto (Sánchez Triana, 1998; Valencia, 2004; entrevistas 27 y 28). Un proyecto que demostró ser más que una apuesta por perseguir intereses económicos exclusivos. Aunque este estuviese, sin duda, construido en torno a ellos y a visiones de clase típicamente excluyentes.

El poder estructural del nuevo sector productivo departamental, aunado a las redes que posibilitaron el impulso de estrategias propias de lo que Fairfield (2015) define como poder instrumental, garantizó el nacimiento del proyecto en un contexto de importantes oposiciones nacionales. Las oposiciones provinieron tanto de sectores productivos caucanos y vallecaucanos con bajos estímulos para la inversión en desarrollos tecnológicos, como de actores del norte del territorio inicialmente concebido como jurisdicción de la entidad. Un norte (el caldense, pero también el vallecaucano) económicamente relevante por su producción cafetera, geográficamente diferenciado por la altura de sus pisos, e independiente de los poderes del valle geográfico por su vinculación más fuerte a las dinámicas políticas del eje cafetero (caldense, antioqueño) y la potente economía de exportación cafetera nacional.

La exclusión de Caldas de la jurisdicción de la entidad, sin embargo, no constituyó un duro golpe más allá del financiero. Las preocupaciones primordiales de los defensores de la entidad estaban puestas en el desarrollo de infraestructuras para la generación eléctrica y el control de inundaciones en el valle del río Cauca. La inclusión de Caldas en el proyecto inicial resultó de la visión más amplia de un proyecto para el desarrollo como el de la *Tennessee Valley Authority* promovido por Lilienthal. La inclusión en el proyecto de este territorio, defendida por Lilienthal, tuvo un propósito político para los liderazgos vallecaucanos: el de la aprobación del proyecto ante el gobierno nacional.

La exclusión del Cauca, en cambio, hubiese sido un problema. Las características geográficas de la región obligaban a considerar parte importante de su territorio como un lugar para la intervención ingenieril en aras de garantizar, en primera instancia, el control de inundaciones y, en segunda instancia, la producción eléctrica. Con los cambios en la normatividad el departamento del Cauca, en tanto unidad político-administrativa, fue excluido del proyecto, evitándose los costos fiscales de su participación. Pero con la ambigüedad presente en la norma el departamento del Cauca, en tanto espacio geográfico, siguió siendo parte de las posibilidades de intervención de la entidad regional.

Entretanto, la composición del Consejo Directivo garantizó la presencia de actores de interés caucanos para apaciguar las inconformidades propias de la ambigüedad anterior. Y de los sectores opositores vallecaucanos que, junto con la reducción de la sobretasa impositiva que deberían asumir, fueron controlados hasta su paulatina desaparición como actores de presión²⁰. Porque, como fue señalado en el capítulo anterior, la expansión del sector agroindustrial vallecaucano se profundizó durante las décadas de 1950 a 1970, haciéndose a mayores extensiones del territorio departamental y consolidando con ello su poder estructural. Algo para lo que la Corporación fue fundamental.

Para el inicio del período siguiente los actores de interés que dominaron la institución contaban con un importante nivel de discrecionalidad en la interpretación del marco jurídico que guiaba las dinámicas de la entidad, así como con un alto poder de veto sobre las intervenciones de actores detractores del ámbito regional y de la burocracia nacional. Si hasta la década de 1950 las iniciativas de consolidación de infraestructuras habían sido dispersas en el departamento del Valle del Cauca (con ejercicios de cabildeo para jalonar proyectos individuales sin el respaldo de una sola institución), de 1950 en adelante se consolidó un motor para el desarrollo en la forma de una sola organización²¹.

Este panorama marcará el contexto para explicar los cambios graduales del siguiente momento en la Corporación: cambios que se explican a partir del desplazamiento y la superposición por capas de arreglos institucionales jalonados desde el centro, en pleno proceso de centralización y consolidación de una burocracia para la planificación nacional, en busca de un mayor control y una mayor coordinación de

20. Como lo demuestra el lugar que ocupa la Sociedad de Agricultores del Valle en el listado de organizaciones más importantes de los años setenta ofrecida por Walton (1977) y expuesta en el capítulo anterior. Pero, sobre todo, como lo demuestra la variación en el tipo de asistentes al Consejo Directivo de la CVC presentado en tres tablas a lo largo de este capítulo.

21. La Universidad del Valle complementaba estos esfuerzos con estudios técnicos y formación profesional para las necesidades del mercado en la región, como se señaló en el capítulo anterior.

este tipo de entidades, lo que implicaba reducir la discrecionalidad de las élites vallecaucanas detrás de la Corporación más fuerte e influyente del momento.

Los años de mayor impacto regional de la entidad sobre el contexto regional (1968-1987)

El Valle del Cauca de las primeras décadas del siglo XX mostró ser un territorio en plena expansión de sus mercados capitalistas. Sus transformaciones fueron posicionándolo durante la primera parte del siglo como uno de los territorios económicamente más importantes del país. La expansión de apuestas productivas tanto agrícolas como industriales, su condición de principal puerta de conexión entre los mercados nacionales y el mercado internacional²², y la consecuente expansión demográfica que experimentó a lo largo de su territorio, pusieron al Valle del Cauca entre los territorios nacionales más prósperos de Colombia.

Durante las primeras décadas de ese siglo los procesos de configuración de infraestructuras para el desarrollo fueron jalonados por distintos acercamientos entre los principales actores de la nueva economía que empezaba a configurarse en el valle del río Cauca (ver Collins, 2007), con la anuencia del estado nacional. La organización de esas varias iniciativas (quiénes participaron y cómo) se explica por los intereses compartidos entre diversos actores de la naciente economía agroindustrial del Valle, por su capacidad financiera y, como ya fuese dicho, por las limitaciones fiscales del estado nacional. Es desde allí que mientras Londoño (2011) encuentra en los discursos de los funcionarios departamentales del período la defensa de una amplia gama de proyectos para el *progreso* regional, Collins (2007) expone las asociaciones de privados que fueron centrales en la constitución de esos proyectos infraestructurales requeridos para el Valle del Cauca de las décadas de 1920 y 1930.

Pero la visión de un Valle moderno empezó a reconfigurarse desde la década de 1940. Una década que se iniciaba no solo contando

22. Desde la consolidación del puerto marítimo de Buenaventura.

con nuevos asentamientos de producción industrial, en buena parte constituidos por capital internacional, sino también con la expansión y consolidación evidente de grandes proyectos de producción agroindustrial asociados al capital regional. Proyectos impulsados por empresarios que, hasta unas décadas atrás, habían hecho sus fortunas a partir de una amplia gama de actividades productivas y comerciales.

La concentración y expansión del sector agroindustrial cañero fue constituyendo una nueva clase capitalista regional que, acompañada de las necesidades del capital internacional, logró dar nacimiento a una entidad regional para el desarrollo que concentrara, con un importante grado de autonomía frente a las políticas del Ejecutivo nacional, la definición y puesta en marcha de múltiples proyectos de desarrollo infraestructural requeridos por la nueva estructura productiva de la región. La organización de distintas iniciativas pasó así a concentrarse en un solo órgano territorial.

Pero para la segunda mitad del siglo XX las condiciones en el contexto político del país fueron cambiando. Si bien es cierto que el Frente Nacional constituyó una ventana de oportunidad para los defensores de la Corporación Autónoma, pasadas las adversidades iniciales y logrados los apoyos desde el centro, los defensores de la CVC empezaron a encontrar recurrentes amenazas a su discrecionalidad frente al manejo de la entidad.

Dos capítulos atrás se hizo el seguimiento al proceso de centralización del estado nacional impulsado desde Bogotá, para el que la reforma administrativa de 1968 constituye un momento central. Para mediados del siglo veinte el resurgimiento de la polarización y las violencias, así como las pujas distributivas de un Legislativo fragmentado, condujeron a la reaparición de demandas de tecnificación de la administración pública nacional. Los costos de gobernabilidad para el Ejecutivo pasaban durante esas décadas por la concesión de espacios burocráticos a distintas alineaciones políticas como transacción para alcanzar sus apoyos (Hartlyn y Dugas, 1999). Y estas concesiones dificultaban el control de las burocracias nacionales en expansión.

Pero los costos para los gobiernos del período (el militar incluido) pasaban también por las presiones de las élites regionales más poderosas en torno a sus necesidades de acumulación del capital (Posada

{ **Ilustración Nº 1** } Calcomanía de la campaña cívica por la descentralización, emprendida por José Castro Borrero en la década de 1960



Fuente: Archivo CVC

Carbó, 2006). Y el Valle del Cauca no fue la excepción a la regla. Ya desde la década del cincuenta la CVC gastó recursos considerables en ejercicios de cabildeo para sacar adelante la aprobación de distintos proyectos de infraestructura. Y, como lo señalan Posada y Posada (1966), las décadas de 1960 y 1970 no fueron ajenas a esto. Para los autores las actividades de cabildeo durante el período son ejercicios “de alta intensidad” (Posada y Posada, 1966, p. 198).

Hasta la década de 1960 las políticas de los gobiernos conservadores y del gobierno militar, bajo el manto y los recursos de la apuesta

desarrollista impulsada desde Estados Unidos, sumaron desiguales avances en la inversión de infraestructuras logísticas a lo largo del territorio nacional²³, así como en el fortalecimiento del estado nacional mediante la expansión de entidades administrativas descentralizadas, mientras que enunciaban esfuerzos de modernización de la gestión pública nacional que continuamente se vieron truncados. Desde la década de 1950 la reorganización de un aparato público en torno a un Ejecutivo con mayor capacidad de control, planeación y gestión empezaba a ser defendida por sobre la idea de autonomía descentralizada de la década del treinta (López, 2006). Pero, como las dinámicas políticas del cincuenta lo dificultaron, dicho salto solo vino a llegar con los gobiernos subsiguientes.

El año 1967 marcó el inicio de un proceso de centralización, reorganización y racionalización de la gestión pública conducido desde el gobierno de Lleras Restrepo a partir de la potestad otorgada a este por el Legislativo nacional. El proceso, conducido desde los lineamientos de la nueva visión norteamericana de la administración pública, y a partir de las necesidades de autonomía de un Ejecutivo nacional, se procuró a partir de principios de reorganización y racionalización de la gestión pública descentralizada, y fue posibilitado en buena medida por las reformas conducidas desde inicios de 1960 por el gobierno del presidente Lleras Camargo. Un gobierno, como fuese mencionado dos capítulos atrás, desde el cual se defendió la constitución de un servicio civil basado en el mérito, creando la Escuela Nacional de Administración. Y desde el que se persiguió el blindaje de las decisiones de planificación administrativa y de política económica frente a los intereses hasta entonces predominantes del mundo del capital, a partir de la conformación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y del fortalecimiento del Departamento Nacional de Planeación.

Las dificultades macroeconómicas de los primeros años de la década de 1960 forzaron a los gobiernos colombianos de Lleras Camargo y Valencia a adelantar negociaciones con entidades internacionales para las que la experticia de economistas colombianos con formación

23. Ver mapas del capítulo sobre la configuración estatal en Colombia.

especial fue fundamental. Y es a partir de estas experiencias, según Dargent (2015), que la experticia técnica de la alta tecnocracia fue ganando espacios en los principales espacios decisorios de la política económica nacional. Pero a ello, además, deben sumarse los vínculos que se construyeron, bajo el gobierno del presidente Guillermo León Valencia, con organismos multilaterales para avanzar en asesorías y la obtención de recursos que acompañasen la formación de funcionarios públicos para el ámbito de la planeación central (Botero, 2005).

Esos primeros años de cambios administrativos desde el Frente Nacional, que fueron acompañados por una notable expansión del aparato estatal (Gráfico 10 en página 151), mantuvieron la presencia de una élite burocrática nacional cercana a los intereses económicos que impulsaban la configuración del país moderno. Mientras el Pacto sostenía redes clientelares con líderes políticos regionales durante la década de cambios administrativos, el 56% de los ministros, el 43% de los burócratas en cargos directivos e incluso el 42% de los congresistas mostraban haber tenido cargos de dirección en el mundo de las asociaciones gremiales del capital (Dix, 1987).

Y a eso debe sumársele algo más: las transformaciones administrativas conducentes a establecer una clara delimitación entre las entidades públicas estatales y las privadas, adelantadas con el propósito de concentrar las entidades y actividades de la gestión pública descentralizada en torno al poder del Ejecutivo nacional, constituyeron una ventana de oportunidad para los actores de la política partidaria nacional, para quienes las transferencias discrecionales hacia entidades descentralizadas controladas por el poder económico resultaban un botín a alcanzar.

De este modo, el panorama político de la década de 1960 fue uno de luchas cruzadas entre el poder Ejecutivo y una nueva tecnocracia liberal, con sectores del mundo económico y facciones políticas de la arena nacional. Un panorama del que la CVC no fue ajena, como lo manifiesta su exdirector Henry Eder²⁴.

Los resultados de las reformas administrativas de la década fueron importantes para consolidar un mayor nivel de autonomía del

24. Entrevista 15.

Ejecutivo nacional. Pero sin duda fueron parciales. Ello puede verse, por ejemplo, en Revéz (1997), cuando demuestra que para inicios de la década de los ochenta el 30% de los miembros de los órganos directivos de las entidades públicas para la planificación económica eran representantes del sector privado. Un porcentaje que devela una presencia de actores del capital sin duda menor a la de la década de 1960, pero que muestra no obstante un importante nivel de injerencia del capital sobre la política pública en Colombia. Un resultado que se construye desde transformaciones graduales en los marcos institucionales que regulan la gestión pública nacional.

Las disputas políticas y los primeros momentos del cambio gradual

En el caso de la CVC fueron dos las reformas institucionales de 1968 que impactaron su funcionamiento para los siguientes años. Por un lado, y en lo inmediato, las Corporaciones Regionales Autónomas (que para 1968, siguiendo la iniciativa vallecaucana, rondaban la decena)²⁵ cambiaron su vinculación al Ministerio de Fomento como instancia de tutelaje del ámbito nacional, para tenerla desde entonces (y hasta 1974) con el Ministerio de Agricultura. Por otro lado, se dio una reorganización del sector público relacionado con asuntos rurales y medioambientales, desde la que se definió el nacimiento del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA). Un instituto creado a partir de la fusión de lo que hasta entonces eran la Corporación Autónoma del Valle del Magdalena y el Norte de Colombia (CVM) y la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura²⁶. Una nueva entidad con jurisdicción en todo el ámbito nacional.

25. A partir de la iniciativa de creación de la CVC fueron constituidas varias Corporaciones Regionales más a lo largo del país. Para 1973 habían surgido ocho. Diez más surgieron en la década de 1980. Dieciséis más fueron sumadas tras el surgimiento del Sistema Ambiental Nacional (SINA) y la reorganización jurisdiccional que implicó el mismo, en 1993.

26. Ver el Decreto 2420 de 1968.

El Ministerio de Agricultura, que sumaba poco más de 55 años para entonces, era un Ministerio débil tanto en materia técnica como fiscal. El paso del tutelaje de las Corporaciones Autónomas al Ministerio de Agricultura se justificó al equiparar los objetivos del Ministerio con los de las CAR, en tanto que los de estas últimas empezaron a ser reconocidos como propósitos propios de la gestión para el desarrollo rural. Es así que las Corporaciones acompañaron formalmente las preocupaciones provenientes del Ministerio en materia de manejo de recursos hídricos (creando distritos de drenaje y riego, adelantando proyectos de provisión de aguas)²⁷, sumando actividades de financiación, asistencia técnica, prevención de plagas y entrenamiento en diversos temas al campesinado de su jurisdicción (desde preservación de cuencas hasta mercadeo y comercialización de productos agrícolas), como se señala en Arboleda et.al. (1981). Prácticas todas para las que el Ministerio no contaba con recursos propios suficientes, y en las que algunas Corporaciones fuertes como la CVC mostraban tener experiencia. En el caso de la CVC, por la responsabilidad que la Corporación había asumido ya desde 1956 con el Ministerio de Agricultura de dirigir la organización y supervisión de sus programas de extensión agropecuaria para la jurisdicción de la entonces naciente Corporación²⁸. Pero también por los intereses del manejo de recursos hídricos que tenían las directivas mismas de la Corporación.

27. Asunto ya manejado por la CVC, dados los intereses de sus directivas, provenientes del mundo agroindustrial.

28. El programa de los Clubes 4S, derivados de los Clubes 4H de Estados Unidos y auspiciados por las Naciones Unidas, se condujo desde el Servicio de Extensión Rural de la Corporación, adscrito a su Departamento Agropecuario. El programa llegó a su fin en 1969, habiendo obtenido reconocimientos internacionales. Pero actividades de formación para el campesinado continuaron a lo largo de la jurisdicción de la entidad. Es el caso, por ejemplo, del programa de "Cooperativismo y Mercadeo", que vio sus inicios en 1969 y llegó hasta 1979. O del Programa de Mercadeo Urbano (PIMUR), construido de manera colaborativa con cooperativas campesinas –apoyadas– y distintas organizaciones sociales y comerciales del ámbito departamental. Programas como el de "Mejoramiento del hogar" o "Demostraciones agrícolas" formaron también parte de un conjunto de iniciativas durante las décadas en mención que, según dos entrevistados, procuraron transformar las prácticas campesinas en aras de la conservación y el desarrollo regional. Pero procuraron hacerlo, además y según estos, bajo una aproximación más pedagógica

{ **Tabla Nº 49** } Número de proyectos agrícolas, pecuarios y de economía del hogar desarrollados por los Clubes 4S y de agricultores adultos auspiciados por la CVC (1956-1963)

Clase de proyecto	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	Totales
Agrícolas	70	108	230	340	667	1.299	1.409	1.605	5.728
Avícolas	40	50	85	110	155	183	124	165	912
Bovinos	-	-	-	-	33	130	60	80	303
Porcinos	210	60	72	97	228	147	238	273	1.325
Remodelado y dotación de hogares	672	400	310	642	1.392	1.683	2.009	949	8.057
Costura	360	397	413	525	790	902	1.056	1.148	5.591
Industrias manuales	-	366	400	411	1.230	1.514	1.773	1.915	7.609
Preparación de alimentos y nutrición	366	437	418	842	1.059	1.500	1.770	1.915	8.307
Programas de recreación	672	739	763	525	1.729	2.406	2.926	3.436	13.196

Fuente: CVC. Servicio de Extensión Agropecuaria. 1963.

Mientras dichos cambios se ordenaban, el INDERENA se constituía para ser la nueva autoridad medioambiental del país. Una autoridad que, adscrita bajo la figura de instituto descentralizado al Ministerio de Agricultura, encontró sus orígenes en las recomendaciones de un estudio adelantado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agropecuarias (IICA) para la reorganización y el desarrollo de la Colombia rural. Como fuera señalado, el INDERENA fue organizado administrativamente a partir de la fusión de la División de Recursos Naturales del Ministerio con la Corporación Autónoma del Valle del Magdalena y el Norte de Colombia (CVM). Y la selección de esta última como base organizacional de la nueva entidad se dio, según señalan documentos históricos, por el carácter conservacionista que destacaba a dicha Corporación.

Este nuevo instituto técnico, a pesar de ser débil desde sus inicios, se constituyó en un contrapoder frente a los intereses de las élites vallecaucanas detrás de la CVC. La condición de autoridad ambiental nacional le otorgaba al INDERENA poder de veto frente a proyectos infraestructurales y productivos en la región, lo que representaba ya no solo una amenaza potencial a la discrecionalidad de los intereses de las élites vallecaucanas frente al manejo de la Corporación, sino una amenaza directa a sus proyectos privados de inversión.

Sin embargo, y para una tranquilidad relativa de las élites de la región, el poder de veto del INDERENA fue desde sus inicios poco claro. Y esto porque la ambigüedad establecida en el Decreto 2420 de 1968, que dio origen al instituto, permitió a las Corporaciones continuar con las potestades adjudicadas a estas por el Ministerio de Agricultura, alegando su condición de autoridad dentro de las jurisdicciones a ellas establecidas.

que policiva (esta última común en los primeros años de la Corporación) intentando en el camino revertir la imagen negativa que la CVC tenía entre el campesinado por esos años (entrevistas a Margarita Tamayo y Pedro Nel Montoya; en Valencia, 2004). Sobre estas últimas consideraciones, varios de los entrevistados para este proyecto expresan reservas sobre la idea de una tal aproximación colaborativa. Enuncian, en cambio, prácticas patriarcales, condescendientes y con frecuencia policivas. Sobre estas cuestiones el debate sigue abierto, más por falta de atención académica que de evidencia.

De hecho, potenciada por la capacidad técnica y los recursos financieros que empezaban a llegar durante el período, la CVC tomó ventaja sobre las iniciativas en materia ambiental promovidas desde el centro. Lo hizo al impulsar, entre 1968 y 1976, un programa de protección de recursos hídricos a partir del control de vertimientos industriales. Un programa que constituiría el origen, en 1978, del primer programa por incentivos (a través de multas y estímulos) de control industrial de vertimientos del continente. Dicho programa resultó de los errores de diseño, durante la década de 1960, de la represa hidroeléctrica del Bajo Anchicayá. Errores que condujeron a una acumulación excesiva de sedimentos durante los primeros años de funcionamiento de la represa, que llevaron a políticas de racionamiento de energía en el Valle del Cauca y, por ello y los riesgos inherentes a la pérdida de las maquinarias relacionadas con la hidroeléctrica, al nacimiento de la unidad de estudios de calidad del agua bajo la sección hidrológica de la Corporación.

En este caso, la ambigüedad en la norma y una experiencia previa inesperada para los intereses de las élites detrás de la Corporación les permitió a las directivas de la CVC lanzar una respuesta a la amenaza latente, con el fin de salvaguardar su poder sobre las dinámicas de la región. Pero los avances en materia de legislación ambiental, como se verá más adelante, siguieron llegando. Ante lo cual fue configurándose una secuencia de reacciones entre la periferia y el centro. Esta pugna condujo a las élites vallecaucanas a priorizar la protección de sus intereses inmediatos por encima de lo que se venía perfilando como un gran proyecto de modernización regional²⁹. En el camino, las tensiones centro-periferia terminaron por imponer un marco legal robusto para la gestión ambiental desde el centro.

Desde 1968 hasta 1974, bajo el tutelaje del Ministerio de Agricultura, las Corporaciones asumieron la delegación de tareas del Ministerio. Pero, gozando de la figura de autonomía que la Constitución les proveía, mantuvieron un importante nivel de discrecionalidad que se explica no solo por la debilidad en propiedad del Ministerio y sus institutos descentralizados, sino por su independencia frente al

29. Un gran proyecto sin duda; no obstante los sesgos ya mencionados.

entramado de órganos directivos constituidos para dicho sistema: mientras que las Corporaciones contaron en sus Consejos Directivos únicamente con la presencia del Ministro de Agricultura (o, por lo general, con su delegado) como actor representativo del entramado institucional volcado hacia los asuntos del desarrollo rural y la protección medioambiental, todos los institutos descentralizados bajo tutelaje del Ministerio tuvieron presencia cruzada de sus directivos en sus respectivas Juntas Directivas.

Hasta 1974 la discrecionalidad en las Corporaciones se vio realmente diezmada por el Decreto 1272 de 1972 emitido por el presidente Misael Pastrana. Con este Decreto el presidente quiso reducir la autonomía financiera de los establecimientos públicos en un contexto de disciplina y austeridad fiscal. A partir de la expedición del Decreto la CVC debería acudir al órgano del Ejecutivo sobre el cual cayera su tutelaje (el Ministerio de Agricultura por entonces) para buscar aprobaciones de todo tipo: por sobre montos determinados según rubros diferenciados; para la contratación de nuevos funcionarios o de servicios profesionales; para la compra de automóviles, equipos e incluso mobiliario. La Contraloría, por su parte, fue autorizada para ejercer el control sobre dichas disposiciones, aún sobre entidades de carácter autónomo como la Corporación³⁰.

En el caso de la CVC un importante grado de discrecionalidad había podido garantizarse hasta 1972 no solo por la debilidad del Ministerio de Agricultura, del INDERENA y del diseño institucional atrás mencionado, sino también por la mayor capacidad financiera y técnica que acumulaba la organización, por sus vínculos internacionales y por la tenencia de información regional recabada desde la entidad misma que, como se verá más adelante, constituyó un recurso estratégico para resistir frente a los esfuerzos de concentración de poder desde Bogotá. El Decreto 1272 de 1972 fue entonces un golpe importante para las directivas de la organización, que resultó en manifestaciones de desaprobación y desconcierto de parte de liderazgos detrás de la Corporación (Valencia, 2004; carta de Castro Borrero a Alfonso Bonilla Aragón, julio de 1972).

30. Decreto del que se siguió la Resolución orgánica 2457 del 27 de julio de 1972, emitida por la Contraloría General de la República.

Como se muestra en el capítulo sobre el estado nacional, 1972 fue el año en que el cuerpo de funcionarios del estado nacional superó al cuerpo total de funcionarios del ámbito regional. Si bien débil en comparación con la capacidad burocrática de otros estados latinoamericanos, el cuerpo de funcionarios nacionales empezaba a hacerse fuerte en las nuevas entidades de planeación adscritas al Ejecutivo y en entidades de control como la mencionada por Castro Borrero. La nueva disposición legal derivó en demandas recurrentes de información de parte de la Contraloría hacia la CVC. Demandas tan recurrentes como irregulares en materia del tipo de información solicitada y de formatos exigidos.

Como en el caso del programa de control de vertimientos, sin embargo, desde la CVC se tomó la iniciativa frente a las entidades del ámbito nacional, promoviendo la implementación de un conjunto de formatos multipropósito, que satisficieran los requerimientos de las entidades de financiación internacional con las que trabajaban, la Contraloría, el Ministerio y, tras el paso del tutelaje de las Corporaciones al Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 1974, también el DNP. La iniciativa buscó reducir los tiempos de elaboración de informes en la Corporación y garantizarle, a la vez, ciertos márgenes de discrecionalidad para la toma de decisiones de la gestión cotidiana.

La iniciativa terminó dándole forma práctica al nuevo marco legal nacional, con la expansión de las herramientas de gestión diseñadas en Cali hacia las demás entidades vinculadas. Y es así que la Corporación vallecaucana terminó asistiendo durante buena parte de la década de 1970 a las distintas Corporaciones (que para entonces ya ascendían a ocho) en la implementación no solo de sistemas de control y manejo de los recursos hídricos, sino administrativos y financieros como estos³¹. Actividades todas que le valieron a la CVC el reconocimiento de funcionarios de entidades bogotanas con escasos recursos para asumir el número de responsabilidades con que cargaban, garantizándole así un cierto margen de discrecionalidad

31. Acompañamiento administrativo que se extendería, en particular durante la década de 1980, a varios municipios.

a las directivas de la Corporación sobre las decisiones reguladas por el Decreto de 1972. Uno sin embargo que, sumado a otros por venir, empezó a lesionar la singular condición jurídica de entidad autónoma que le confería la Constitución³².

En paralelo, además, los esfuerzos por constituir un marco jurídico robusto para la gestión ambiental nacional siguieron avanzando. Evidencia de esto fue la promulgación en 1974 del *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*, por medio de la figura del Decreto 2811 de 1974. El Código constituyó el primer instrumento nacional para el manejo medioambiental en Colombia.

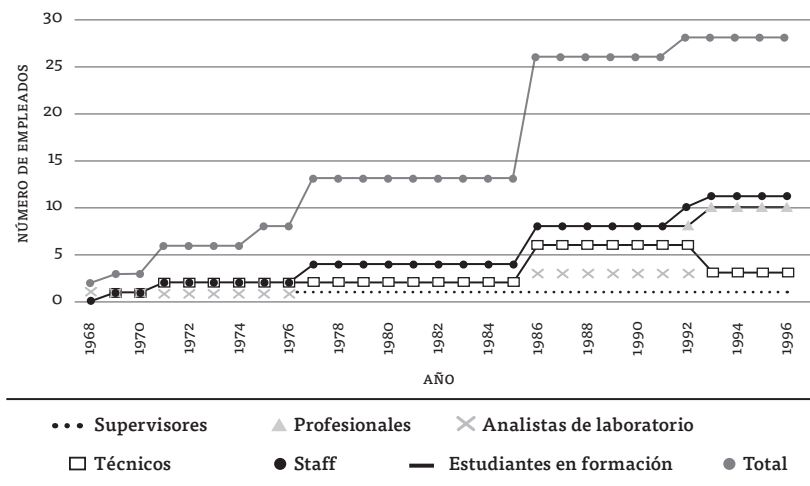
La nueva norma, que recogió los principios establecidos en la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo en el año 1972, buscó establecer mayor claridad sobre la política medioambiental del país, constituyéndose en lo que múltiples actores del mundo de la protección ambiental denominan la primera hoja de ruta nacional en la materia. Así lo expresa en entrevista, por ejemplo, Óscar Emilio Mazuera, director de la Corporación vallecaucana desde 1976 hasta 1990. Según el directivo, el Código sirvió para los nuevos propósitos de la entidad en materia de política ambiental, conduciendo la organización regional hacia una política de manejo de cuencas que Mazuera caracteriza como integral. Un cambio sustancial frente a las políticas de cuidado de cuencas más dispersas que la Corporación conducía hasta la fecha³³, señala el exfuncionario, en la que se centraba la atención en cuencas vinculadas a acueductos y a sus proyectos de infraestructura más importantes (entrevista a Óscar Mazuera en Valencia, 2004).

Lo cierto es que para 1974 la capacidad técnica de la Corporación sobresalía frente a la del INDERENA para asumir dichos retos. Y que el programa de protección de recursos hídricos iniciado en 1968, apoyado desde sus inicios por las directivas de la Corporación y de la ANDI, dejaba llegar al Ejecutivo colombiano un mensaje de con-

32. Una condición creada en su nacimiento para la misma. Una que, a la fecha, la producción académica del derecho administrativo no termina de perfeccionar.

33. Bajo el marco del Estatuto de Aguas de 1971.

{ Gráfico N° 12 } Empleados de la CVC en el programa de control de residuos según formación (1968-1996)



Fuente: Sánchez Triana (1998)

veniencia (técnica, y política) frente a las exigencias del instituto nacional. El programa, iniciado durante los años de nacimiento del INDERENA, fortalecido bajo los lineamientos del nuevo Código y formalizado como programa de control de vertimientos industriales en 1978 bajo la conducción coordinada entre la Corporación y la industria regional agremiada en la ANDI, alcanzó para mediados de los ochenta –no sin críticas ni presiones externas, dado el papel de los mismos controlados dentro de su diseño y ejecución³⁴– un alto nivel de reputación en el ámbito nacional e internacional, ofreciendo como resultados la adopción de nuevas prácticas y tecnologías industriales para el control de vertimientos y la consecuente reducción de residuos contaminantes en las aguas del río Cauca que corrían por el departamento (Sánchez Triana, 1998).

34. La regulación concordada con la industria, el carácter cerrado de la información y la ausencia de controles sobre los grandes proyectos infraestructurales que jalonó la CVC, son reclamaciones encontradas a lo largo de la investigación, que se condicen con afirmaciones de Sánchez Triana (1998) en ese respecto.

Las actividades de protección de los recursos hídricos conducidas desde los sesenta en la CVC sirvieron a la visión pragmática de lo que empezó a denominarse durante la década de 1970 el *desarrollo sustentable*. Estas fueron promovidas por un nuevo cuerpo de profesionales (ver gráfico anterior) proveniente de la Universidad del Valle, bajo el apoyo de las directivas agroindustriales de la Corporación. Esta apuesta salvaguardó los intereses del capital vallecaucano ante la potencial amenaza de una autoridad ambiental nacional todavía débil, pero radical en sus posturas respecto al cuidado del medioambiente. Pero, a la vez, empezó a transformar las discusiones y el centro de las preocupaciones de las élites vallecaucanas en torno a la CVC, mientras configuraba los anclajes institucionales que definirían un nuevo rumbo (un camino dependiente) de allí en adelante para la organización.

Y es que los años que van de 1974 a 1987 estuvieron atravesados por un juego de muchos más actores que el de un Ejecutivo unificado y las élites regionales detrás de la Corporación. Con la expansión de entidades de carácter público constituidas durante los años de modernización y reorganización administrativa de 1960, las élites vallecaucanas debieron afrontar disputas por partida triple con entidades como el INDERENA, el DNP y el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA). Disputas interinstitucionales que, como fuera señalado dos capítulos atrás, se evidencian con la expansión de los aparatos burocráticos estatales por el control de recursos y la ampliación de potestades sobre diversos frentes de acción.

Las Corporaciones, en medio de estas transformaciones burocráticas y legales, constituían entidades *sui generis* en varios aspectos. Si bien desde los nuevos marcos normativos se las quería acercar al control del Ejecutivo nacional desde la instalación *de facto* de la figura de entidades descentralizadas de dicho orden, constitucionalmente respondían a la categoría de autónomas y desde allí disputaron jurídicamente su discrecionalidad. Si bien, además, constituían iniciativas para el desarrollo regional, empezaban a asumir roles de autoridad ambiental –con las contradicciones que ello cargaba– ante la aparición y amenazas del ambientalismo instituido en el INDERENA. Y si bien empezaban a tomar la forma de un conjunto de entidades del mismo tipo, asumían responsabilidades diferenciadas según las

singularidades de sus regiones y los motivos de su creación (Rodríguez Becerra, 1994).

Esa constitución, en pleno contexto de expansión y reorganización burocrática y legal del estado nacional, enfrentó a las Corporaciones con distintos tipos de entidades en diferentes momentos. Pasando en 1974 del tutelaje de Ministerio de Agricultura al tutelaje del DNP. Perdiendo parcialmente su jurisdicción en materia ambiental en 1976 frente al INDERENA para recuperarla en 1978. Reduciendo aún más su discrecionalidad desde 1976 frente al DNP para la definición de proyectos de gran envergadura. Y, en medio de reacciones de distinta índole para salvaguardar su discrecionalidad, configurándose cada vez más como entidades ambientales del ámbito regional. Lo que sigue a continuación explora los puntos más importantes de estos enfrentamientos, en lo que respecta a la pérdida gradual de discrecionalidad de las élites vallecaucanas sobre la CVC.

Las disputas interinstitucionales que transformaron el valor de la CVC para las élites vallecaucanas

CVC y el INDERENA: la vieja disputa jurisdiccional

En 1976, dada la debilidad que se hacía evidente en entidades como el INDERENA, la organización burocrática vinculada al sector rural y agropecuario fue reestructurada a partir del Decreto 133. Esta reestructuración buscaba, en lo concerniente al uso y cuidado del medioambiente, fortalecer al instituto como autoridad nacional ambiental. Sin embargo, la reestructuración tuvo resultados, de nuevo, poco alentadores para el cuerpo burocrático del INDERENA. Porque, en paralelo y en línea con los intereses de expansión capitalista del DNP y de los gobiernos nacionales, manifiestos en los Planes de Desarrollo del período³⁵ y así también en la presencia de representantes del mundo del capital en dichas instancias, la figura de la Corporación vallecaucana empezaba a ofrecerse como una organización más conveniente que la del instituto. En la Corporación, una entidad

35. Ver los Planes de Desarrollo nacionales del período.

conducida por élites agroindustriales y no, en cambio, por ambientalistas, confluían las preocupaciones medioambientales en boga con preocupaciones relacionadas a la necesidad de expandir los mercados capitalistas a lo largo del país.

Ya en 1974, de hecho, con el Decreto 627 el presidente López Michelsen había trasladado el tutelaje de las CAR al Departamento Nacional de Planeación (DNP). El Decreto 133 de 1976 para la reorganización de la gestión ambiental del país, según el cual el INDERENA reafirmaba su jurisdicción a lo largo del territorio nacional, no alcanzaba a tener mayores implicaciones para las Corporaciones regionales más allá del asunto jurisdiccional, dada su adscripción a una nueva instancia del ámbito nacional. Y sin embargo el asunto jurisdiccional, preocupante para las élites vallecaucanas, fue disputado por estas hasta lograr un segundo ajuste en favor de las entidades regionales dos años más tarde con el Decreto 133 de 1978. Un Decreto según el cual las Corporaciones regionales existentes conservaban sus funciones en materia de administración, conservación y manejo de los recursos naturales renovables dentro de los territorios de sus respectivas jurisdicciones bajo el marco de las políticas medioambientales definidas en el ámbito nacional (Artículo 1, Decreto 133 de 1978). Un Decreto que sentaba claridad en torno a la vieja disputa entre el INDERENA y la CVC, otorgándole un margen de tranquilidad al sector agroindustrial valluno que, con la expansión de sus actividades en el valle del río Cauca (Tabla 31 en página 179), demandaba para finales de 1970 más del 90% del agua generada en el departamento (CVC, 1994)³⁶.

Pero el cambio en el tutelaje producido bajo el Decreto 627 de 1974 no se dio exclusivamente con el ánimo de estimular un tipo de entidades para el desarrollo desligadas de las presiones de una estructura burocrática para la preservación medioambiental. Este se dio como uno más entre un cúmulo de decisiones legales que buscaban consolidar el poder de coordinación del DNP frente al heterogéneo aparato burocrático que constituía el estado nacional. La nueva tecnocracia

36. Situación que se mantiene, y en torno a la cual se dan no solo las más importantes disputas ambientales del departamento, sino las más importantes disputas políticas entre los actores de la agroindustria y los más recientes gobernantes departamentales de la nueva clase política vallecaucana.

del DNP, legitimada durante las experiencias de modernización administrativa y de consecución de recursos señalados en el capítulo dos, empezaban a ampliar sus márgenes de injerencia, buscando no solo el control sobre los asuntos de la Corporaciones, sino también sobre un INDERENA demasiado radical para los tecnócratas de la economía liberal.

CVC y el INCORA: un desafío de las élites vallecaucanas al gobierno nacional

El caso de la Corporación vallecaucana era de particular preocupación para el DNP y la presidencia. La autonomía legal proferida a la Corporación, el evidente poder de las élites vallecaucanas sobre la entidad, y las resistencias de estas últimas frente a iniciativas provenientes del ámbito nacional, hacían de la CVC un caso frecuentemente incómodo para las altas burocracias bogotanas. Un ejemplo que evidencia el poder y las resistencias de las élites vallecaucanas durante esos años es la oposición que llevó adelante la Corporación a un proyecto de redistribución de tierras en el municipio de Jamundí durante 1970³⁷. En medio de disputas con el INCORA por la redistribución pretendida desde el centro, y ante la imposibilidad de frenar la política conducida por la entidad nacional, desde la CVC se decidió resolver la amenaza para el viejo capital regional a partir del otorgamiento de información manipulada sobre la condición de los suelos en el territorio en disputa (Jackson, 1972; testimonio de Rodrigo Escobar Holguín en Valencia, 2004). Una decisión de tantas que aumentó las tensiones entre las tecnocracias capitalinas y el mundo privilegiado del capital suroccidental. Una decisión que da cuenta de las pugnas entre el centro y las élites del Valle del Cauca durante este momento. Pero una, además, que lleva a ratificar la existencia de un estado central fragmentado, con distintas entidades capitalinas en contienda.

En 1961 fue aprobada en Colombia la Ley 135. La nueva norma daba inicio a la reforma agraria que, bajo el manto del programa de la Alianza para el Progreso, buscaba adelantar políticas redistributivas que

37. Municipio ubicado en el sur del departamento del Valle del Cauca, cercano a la frontera con el departamento del Cauca.

debilitaran la expansión del socialismo en América Latina. Como lo señala Hirschman (1963), el apoyo financiero del Banco Mundial y USAID a los países del sur estuvo por entonces condicionado a la puesta en marcha de una reforma del tipo. Para adelantar dicha reforma, el Ejecutivo colombiano creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, con el fin de otorgarle la responsabilidad de comprar a latifundistas y distribuir a campesinos grandes extensiones de tierra cultivable para su sustento. Una tarea para la cual asumió, a la par, la responsabilidad de adelantar estudios hídricos y meteorológicos, así como proyectos relacionados con el manejo de recursos hídricos (de irrigación y drenaje principalmente) y de financiación y acompañamiento al campesinado. Estudios que en el caso del Valle del Cauca venía haciendo la CVC.

Según la Ley 135 de 1961, las propiedades agrícolas productivas de mayor magnitud no podrían tener más de 100 hectáreas, mientras que las pequeñas –según las expectativas– deberían estar constituidas en torno a las 10 hectáreas. La legislación tenía territorios específicamente delineados frente a tal propósito: la expropiación de tierras se conduciría en áreas con un potencial productivo desaprovechado, o en áreas beneficiadas por infraestructuras públicas de control de inundaciones, irrigación y drenaje, y por sistemas públicos de financiación y acompañamiento al campesinado. El Valle del Cauca cumplía, en particular, con la segunda condición: beneficios públicos jalonados desde la misma Corporación. Pero además, como se expresó en el capítulo anterior, para inicios de la década del sesenta el departamento tenía concentrado en propiedades de más de 100 hectáreas poco más del 50% del total de la tierra.

Llevar adelante el proyecto de la Salvajina, uno de los más ambiciosos proyectos pretendidos por las élites detrás de la entidad, tendría altísimos costos para los terratenientes vallecaucanos bajo lo dispuesto por la Ley 135 de 1961. El proyecto de la Salvajina representaba una necesidad para el control de inundaciones y de los sistemas de irrigación de los pisos bajos del norte del Cauca y del sur del Valle del Cauca. Terrenos dedicados en su gran mayoría al cultivo de la caña. La cuestión recaía en que para iniciar el proyecto se debía incorporar al INCORA en el ámbito de toma de decisiones.

Y esto constituía un riesgo para la propiedad de varias familias del mundo terrateniente vallecaucano.

La Corporación intentó, en asociación con Asocaña y la SAC, caminos alternativos para adelantar el proyecto de la Salvajina. Fue de allí que surgió la propuesta de establecer tasas impositivas superiores para los terratenientes beneficiados por el proyecto, en vez de la expropiación de sus tierras (Jackson, 1972). La propuesta no funcionó y el proyecto, dadas las recomendaciones del Banco Mundial de propender por la interconexión de redes de generación y distribución eléctrica a lo largo del espacio nacional, antes que por inversiones en infraestructuras de generación eléctrica situadas, resultó siendo ineficiente en términos de los análisis costo-beneficio (Roa y Blanco, 1986) esgrimidos por DNP.

La decisión del gobierno nacional fue la de archivar el proyecto, pero la insistencia de la Corporación, con la elaboración de una nueva propuesta de proyecto multipropósito, construida desde criterios propios de la Organización Mundial para el Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas (UNIDO), reactivó la discusión. Una para la cual el DNP debió hacerse a los servicios de la Universidad de Los Andes, como tercera parte en la evaluación del proyecto ante las dudas sobre el manejo de la información presentada por la Corporación y las diferencias entre la entidad regional y el departamento de planeación bogotano sobre los criterios para analizar los impactos sociales del proyecto (Sánchez Triana, 1998; Revéiz; 1977). Diferencias que, según Revéiz (1977), se explicaban en buena medida por vaguedades conceptuales y la falta de recursos técnicos, tanto del DNP como de la Corporación, para establecer objetivos e indicadores al respecto. Pero que, según Sánchez Triana (1998), se explican por los intereses de una entidad regional comprometida con actores agroindustriales de la región suroccidental. Asunto en el que Revéiz (1977), sin olvidar el punto anterior, coincide³⁸.

El proyecto de la Salvajina fue finalmente puesto en marcha. En parte debido a la mayor debilidad del INCORA para impulsar la refor-

38. Tanto las posturas de Revéiz como las de Sánchez Triana se soportan en los estudios uniandinos de Mejía y Millán (1976, 1978). Estudios coordinados por Revéiz.

ma agraria desde finales de la década de 1970, en parte por el poder de cabildeo de la entidad regional. La entrega de la Salvajina se dio a mediados de la década de 1980, en medio de múltiples manifestaciones de parte de las poblaciones vinculadas al territorio en el que fue ubicada. Una vasta producción académica, de hecho, señala los impactos sociales y ambientales del proyecto. Impactos que, junto con la expansión de los cañaduzales, aún alimentan conflictos irresueltos³⁹. La Salvajina, en todo caso, constituyó el último gran proyecto de infraestructura de la Corporación.

CVC y el DNP: desplazamiento institucional y reducción de la discrecionalidad

En buena medida motivadas por este tipo de problemas con la CVC, tres disposiciones del Ejecutivo se presentaron entre los años 1974 y 1976: los ya mencionados Decreto 627 de 1974 y Decreto 133 de 1976, y el Decreto 127 de 1976.

A partir de 1974, con el Decreto 627, las Corporaciones sumaron en sus Consejos Directivos la presencia del director del DNP (o su encargado, por lo general, y a cambio de la presencia del ministro de Agricultura), vieron supeditada la aprobación de sus presupuestos a la entidad nacional planificadora y debieron rendir cuentas sobre los proyectos en gestión. En 1976, además y como fuera mencionado, se buscó fortalecer al INDERENA, y el DNP creó la División Especial de Corporaciones Regionales, al tiempo que se establecieron formalmente las condiciones específicas de tutelaje entre el Departamento Nacional y las entidades autónomas regionales⁴⁰. Las ambigüedades fueron reduciéndose cada vez más y, con ellas, de forma sustantiva la discrecionalidad de las élites vallecaucanas detrás de la CVC.

Su mayor alcance para frenar las presiones desde el centro se vio en 1978, con el Decreto que les devolvió –con el apoyo de un DNP disputando la autoridad ambiental con el INDERENA– el control de la política ambiental dentro de su jurisdicción. Durante el resto de la

39. Sobre distintas visiones críticas del debate, ver Ng'weno (2006), Caicedo (2013), Jaramillo (2018).

40. Ver Decreto 127 de 1976. Entrevista 15.

década y buena parte de la de 1980, la entidad regional procuró llevar adelante el impulso de distintos proyectos de infraestructura aún pretendidos por las élites vallecaucanas. Pero las dificultades fueron haciéndose mayores.

Y es que a partir del tutelaje del DNP la discrecionalidad de las élites vallecaucanas sobre el manejo de la entidad regional se vio reducida de manera importante, dado el aplacamiento de ambigüedades en las normas y la concentración en el DNP de las decisiones nacionales sobre los proyectos de inversión. Esto último implicó el bloqueo a proyectos de infraestructura energética pretendidos por estas élites (ya el caso de prolongadas disputas sobre el proyecto de la Salvajina fue un ejemplo de ello). Pero además, aunado a un tutelaje con mayor capacidad de coerción, implicó la continuación de encargos desde el centro a la CVC para el desarrollo de un Valle del Cauca más amplio que el del valle geográfico mayoritariamente intervenido⁴¹. Planes otorgados a la Corporación que sirvieron para mantener cierto margen de concesiones de parte de un DNP fortalecido. Pero que fueron evidenciando un nuevo juego de las élites regionales frente a la entidad: manteniendo ejercicios de cabildeo para el avance de proyectos infraestructurales pero, sobre todo, delegando su dirección y controlando desde el Consejo Directivo las intervenciones en materia de política ambiental que afectasen sus intereses económicos primordiales.

El cierre del período: la descentralización política y los nuevos lineamientos como autoridad ambiental

Desde mediados de la década de 1960 y hasta finales de la década de 1970 la CVC entregó los proyectos hidroeléctricos de Calima I y el Alto Anchicayá⁴², en adición a tantos otros proyectos intermedios más. Asimismo, la entidad impulsó todos los proyectos para

41. Entre estos cabe mencionar planes de reconstrucción de poblaciones como Buenaventura y Tumaco, o el más amplio plan de desarrollo del Pacífico – PLAIDE-COP (Rodríguez Caporali, 2020).

42. Con capacidades de generación que los destacaron como unos de los más importantes del país.

la interconexión de los sistemas eléctricos de la región, administró el plan de distribución rural y urbana de electricidad que para mediados de los ochenta llegó a dotar al 91% de la población del campo vallecaucano con el servicio, adelantó estudios pioneros –en parceria con el Instituto Agustín Codazzi (IGAC), sobre lo que denominaron el patrimonio natural del Valle (suelos y fuentes hídricas, fundamentalmente)⁴³, llevó adelante proyectos de adecuación de tierras para la prevención de inundaciones tanto de cultivos como de áreas pobladas (de entre las cuales se destaca el hoy Distrito de Aguablanca⁴⁴) y facilitó la articulación entre privados y entidades públicas para la construcción de carreteras y la adecuación de terrenos en áreas de impacto medio.

Estos proyectos dieron cuenta del carácter predominantemente desarrollista de la CVC durante los años que van de su nacimiento hasta la década de 1980. Y destacaron una capacidad técnica y financiera⁴⁵ incomparable respecto a las demás Corporaciones y entidades adscritas al Ministerio de Agricultura. Pero el impacto medioambiental de los proyectos hidroeléctricos y de las políticas de adecuación de tierras de la CVC, así como un puñado más de proyectos de generación eléctrica dentro del abanico de futuros proyectos de la

43. Estudios que le valieron reconocimiento internacional, como lo demuestra su rol de liderazgo en la conformación del Comité Latinoamericano de Cuencas Hidrográficas promovido junto a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), al cual se adscribieron nueve países del Continente, y que fue presidido durante varios años por la CVC (Testimonio de Alberto Patiño y Juan Gabriel Casas, 1994; en archivo CVC). En las investigaciones mencionadas se adelantaron estudios freaticométricos, cartografías de áreas salinas, estudios de propiedades, estudios de salinidad, riego y drenaje de fincas específicas, estudios de uso y manejo de suelos. Estudios de los que se derivan programas de control de erosión y conservación de suelos, de repoblación forestal y de reordenamiento de los usos de suelos. Una potestad que, aunada a la información en propiedad de la Corporación, le garantizó una importante capacidad de negociación frente al gobierno nacional.

44. Distrito que forma parte del municipio de Cali y que constituye poco menos de la mitad de la población.

45. Una capacidad financiera incrementada por los recursos obtenidos a partir de la generación de los nuevos proyectos hidroeléctricos puestos en marcha.

{ Tabla Nº 50 } Inversiones realizadas por CVC en pesos nominales
(1954-2003)

Año	Sector eléctrico	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Proyectos de desarrollo	Total
1954 - 1964	270.197.765.767	55.874.858.684	20.822.685.453	346.895.309.904
1965	62.945.126.216	9.480.301.972	6.744.256.629	79.169.684.818
1966	33.738.890.778	8.293.467.265	5.512.886.132	47.545.244.176
1967	12.676.964.659	6.435.816.322	4.419.949.923	23.532.730.903
1968	21.048.618.560	5.046.434.348	3.993.759.236	30.088.812.144
1969	30.815.951.229	5.019.984.685	3.191.810.567	39.027.746.481
1970	28.614.811.856	4.661.414.350	2.963.824.098	36.240.050.304
1971	123.278.770.996	6.066.154.496	8.247.905.828	137.592.831.320
1972	117.129.641.822	9.345.732.792	7.645.165.935	134.120.540.549
1973	303.882.207.268	20.126.279.641	5.118.318.070	329.126.804.979
1974	193.827.071.436	16.922.262.764	3.103.302.011	213.852.636.212
1975	106.335.371.120	16.907.821.685	11.693.048.037	134.936.240.842
1976	189.290.256.921	16.893.380.605	14.172.396.821	220.356.034.347
1977	161.526.394.177	16.390.530.579	19.547.344.760	197.464.269.517
1978	177.613.787.044	19.704.104.083	19.093.124.111	216.411.015.238
1979	206.074.845.769	21.342.199.259	25.917.359.476	253.334.404.504
1980	226.174.203.380	25.048.014.139	80.927.524.637	332.149.742.156
1981	233.618.703.496	25.236.310.126	148.168.478.826	407.023.492.449
1982	244.439.337.303	30.583.298.463	137.090.417.843	412.113.053.609
1983	407.266.709.780	29.598.367.727	141.287.342.800	578.152.420.308
1984	288.150.339.651	32.645.307.792	198.707.371.610	519.503.019.053
1985	378.444.579.433	28.464.146.844	140.872.612.964	547.781.339.240
1986	405.824.016.309	24.999.618.657	46.560.019.564	477.383.654.530
1987	291.254.752.104	31.638.814.971	8.808.719.588	331.702.286.662
1988	721.513.000.467	30.579.176.454	12.744.892.386	764.837.069.306
1989	523.120.808.023	36.823.376.501	18.461.531.374	578.405.715.898
1990	439.782.624.747	34.835.200.961	13.171.366.988	487.789.192.695

Año	Sector eléctrico	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Proyectos de desarrollo	Total
1991	244.582.233.633	69.099.104.427	17.472.190.294	331.153.528.355
1992	289.081.165.977	67.145.362.085	25.289.987.743	381.516.515.805
1993	227.583.255.474	94.646.246.472	23.511.495.266	345.740.997.212
1994	188.969.107.497	127.575.227.623	43.026.616.224	359.570.951.343
1995	-	34.764.442.773	-	34.764.442.773
1996	-	46.811.918.270	-	46.811.918.270
1997	-	153.171.209.242	-	153.171.209.242
1998	-	227.288.975.579	-	227.288.975.579
1999	-	160.856.517.431	-	160.856.517.431
2000	-	73.363.940.567	-	73.363.940.567
2001	-	70.434.435.763	-	70.434.435.763
2002	-	92.987.294.599	-	92.987.294.599
2003	-	135.749.100.624	-	135.749.100.624
				-
	7.148.801.312.893	1.922.856.151.619	1.218.287.705.194	10.289.945.169.706

Fuente: Informes de gestión y financieros. Datos aproximados a valores nominales.

Corporación⁴⁶, implicaron reclamaciones y bloqueos del INDERENA, ante lo que denunciaban como un manejo de los recursos naturales mucho menos complaciente del que la CVC defendía por entonces (aquel que manifiesta en entrevista el exdirector Mazuera). Sin duda, la expansión de las actividades agroindustriales en el valle del río Cauca, que para finales de la década de 1960 demandaban más del 90%

46. No obstante los proyectos eléctricos adelantados, para la década de 1980 el Valle del Cauca debía importar aún el 50% de la energía que consumía, por lo que la entidad procuró sacar adelante durante finales de la década una serie de proyectos de generación eléctrica nuevos que, sin embargo, llegarían tan solo a la instancia de estudios de factibilidad. Es el caso de los proyectos Calima II, III, IV, V, de San Juan, de Micay I, II, III, Digua o Termocali, entre otros. La Salvajina, inaugurado en 1985 y que tuvo objeciones de parte del INDERENA, fue construido como proyecto de generación eléctrica y control de aguas (archivo CVC).

del agua generada en el departamento, con un 8% restante dividido entre un 5% de demanda doméstica y un 3% de demanda industrial (CVC, 1994), develaba un problema latente para los agroindustriales ante la posibilidad de tener que buscar las autorizaciones para el uso del recurso hídrico en una entidad con escasa capacidad burocrática, pero fundamentalmente estricta y foránea.

Por otro lado, el poder que constituía el acervo de información adquirido mediante los estudios de lo que denominaron el patrimonio natural de la región, les permitió a los directivos de la CVC condicionar decisiones del ámbito nacional a su favor a lo largo de disputas con el INCORA sobre las políticas de redistribución de tierras amparadas bajo la reforma agraria pretendida. Una práctica sin duda incómoda para los gobiernos nacionales del período.

Según Sánchez Triana (1998), durante buena parte de las décadas de 1960, 1970 y 1980, el comportamiento de lo que denomina la élite regional vallecaucana, así como el de los funcionarios de la Corporación, fue uno de búsqueda de rentas frente al estado central para garantizarse (i) subsidios y plena discrecionalidad en la definición de políticas sobre derechos y usos de los recursos hídricos de su jurisdicción; (ii) subsidios para el establecimiento de tasas de electricidad para la región por debajo de los costos de producción y (iii) discrecionalidad sobre el diseño e implementación de regulaciones ambientales. En términos concretos, afirma el autor, los programas ambientales desarrollados desde la CVC durante las décadas de los setenta y ochenta pretendieron servir el objetivo de las élites departamentales de llevar adelante el proyecto de la Salvajina y de garantizarles plena autonomía frente al INDERENA en materia de disposición de los recursos hídricos, así como el interés de una nueva tecnocracia de la Corporación que pretendía garantizar y expandir su presencia en el ejercicio del manejo hídrico-ambiental desde una entidad con condiciones laborales sobresalientes dentro de las entidades de carácter público nacionales.

Los hallazgos de esta investigación confirman el argumento de Sánchez Triana, particularmente para el período que se inicia con el nacimiento del instituto nacional para el manejo de los recursos ambientales (el INDERENA) en 1968. Pero obligan a señalar que no

fueron esas las únicas motivaciones. El interés del autor en encontrar explicaciones a la configuración de los programas de control y manejo ambiental de la entidad, se argumenta aquí, descuida una serie de inversiones que, como las que se señalan al inicio de este aparte, constituían iniciativas provenientes de las directivas de la CVC que se alineaban aún con la apuesta inicial de modernización de la Corporación.

La indignación que acompañó los reclamos formales de la entidad durante la década de 1970 e inicios de 1980 (comunicado de Óscar Mazuera en Sánchez Triana, 1998), indignación que alimentó varios de los debates en el Consejo Directivo, puso en evidencia las distancias entre las élites bogotanas y las élites del Valle del Cauca, y los reclamos continuos de las últimas para garantizarse la autonomía frente al poder central. Reclamos en línea con el argumento de Sánchez Triana, por supuesto, no habrán de encontrarse plasmados en esas instancias. Deben inferirse, como lo hizo el autor y lo hace esta investigación, desde la información recopilada. Pero junto a esos hallazgos esta investigación encuentra evidencia de varias manifestaciones de distinta índole (públicas y privadas, formales e informales, proveniente de distintas fuentes y confiables por ello) que confirman, sin refutar lo anterior, la persistente voluntad de conducir los destinos de modernización de la comarca.

Una voluntad persistente, no obstante, hasta mediados de la década de 1970: mientras las alusiones a la modernización regional desaparecían de las discusiones en el Consejo Directivo, el desplazamiento del marco normativo iniciado en 1974 (y fortalecido por el previo Decreto 1272 de 1972) iba profundizando la pérdida de discrecionalidad de una élite vallecaucana que, como se evidencia en la Tabla 52 (en página 287), retiró su presencia directa de la dirección. Pero no por ello, por supuesto, reduciendo su capacidad de control: los intereses en torno a proyectos como la Salvajina o de puertos alternos a Buenaventura (Rodríguez Caporali, 2020), aunados a la preocupación por el control de una política ambiental capaz de lesionar sus intereses agroindustriales, obligaron a mantener su capacidad de injerencia intacta sobre los espacios de decisión de la Corporación.

En 1987, devenido de la Ley 12 de 1986, fue expedido el Decreto 77 de 1987 por el presidente Virgilio Barco. El Decreto siguió los compromisos de descentralización fiscal y administrativa establecidos en 1986, que procuraron el fortalecimiento de los municipios a lo largo del país. La descentralización iniciada en 1986 fue jalonada desde una coalición mixta compuesta por lo que Falleti (2011) denomina actores del ámbito Legislativo nacional y del ámbito de la oposición subnacional. La coalición, constituida por el presidente Belisario Betancur, un puñado de nuevos políticos profesionales pertenecientes a facciones liberales y conservadoras del Legislativo, y un movimiento social con orígenes asentados en los municipios, condujo un primer avance en el proceso de descentralización colombiano que continuaría hasta entrados los años noventa. Las motivaciones de la movilización popular del período se encuentran, siguiendo la producción académica, en la crisis de legitimidad del sistema político derivada del alto nivel de inestabilidad y rotación de alcaldes, la corrupción rampante en los ámbitos de la gestión local y la relación de dependencia de los burgomaestres con actores políticos (gobernadores, legisladores, presidentes) del sistema tradicional (Gaitán y Moreno, 1992; Dugas, 1997; Velásquez, 1995; Negretto, 2013, entre otros).

Sumándose a la elección popular de alcaldes, el Decreto 77 de 1987 fortaleció administrativa y fiscalmente a los municipios, restándole responsabilidades al conjunto de las Corporaciones regionales que habían ido creándose, a lo largo del país, desde el nacimiento de la que fuera su referente principal: la CVC. Con el Decreto la construcción de proyectos de infraestructura hasta entonces jalonados por la Corporación pasó a ser responsabilidad de municipios y empresas públicas. Para las Corporaciones las responsabilidades fueron reduciéndose, en términos generales, a lo que en sus inicios se denominó como actividades de extensión, a los mandatos establecidos por el Código de 1974 sobre política ambiental y las regulaciones derivadas de este, y a encargos particulares provenientes del gobierno nacional. Con una particularidad en el caso de la CVC: su presencia en el sector energético, con participación accionaria en los múltiples proyectos desarrollados por la entidad, y tareas de gestión en casos como el de la Salvajina, le significó responsabilidades extras, así como la preser-

vacación de ingresos muy superiores al del resto de las entidades del tipo en el territorio nacional.

Sin duda, el contexto político de mediados de los ochenta en adelante marcó una serie de cambios en la Corporación que dieron cuenta de su nueva condición de entidad medioambiental, más que de desarrollo regional. Nuevos actores de presión, como la Federación Colombiana de Municipios nacida en 1988, se constituyeron en nuevos contendores para las Corporaciones frente a sus aspiraciones de obtener beneficios provenientes del estado central. Lo que experimentaron los liderazgos dominantes del Valle durante la segunda parte de la década de los ochenta fue una puja desde los ámbitos local y nacional que, retomando a Gibson (2008), develó las presiones de nuevos liderazgos políticos vallecaucanos para hacerse al monopolio de intermediación con los poderes del centro que tenían hasta entonces las élites agroindustriales asentadas en la CVC⁴⁷. Presiones que buscaban aumentar su capacidad de influencia sobre el Ejecutivo para obtener mayores espacios burocráticos y recursos fiscales de asignación discrecional de parte de todo gobierno nacional.

Síntesis del segundo período

Para 1987 el país contaba con dieciocho CAR. Casi una veintena de entidades surgidas del modelo de la Corporación regional jalonada por liderazgos vallecaucanos de las décadas del cuarenta en adelante. Y, si bien las distintas Corporaciones habían asumido algunos objetivos particulares (adoptados según las complejidades geográficas y económicas de sus respectivos contextos), durante las décadas recorridas hasta el momento se sirvieron en varias ocasiones de la capacidad técnica, la experiencia y el reconocimiento de la CVC frente al ámbito del Ejecutivo nacional, para avanzar en la consolidación de sus actividades tanto misionales como administrativas. Para los Ejecutivos nacionales, y desde mediados de los setenta para la alta tecnocracia de la planeación nacional, la CVC representó una fuente de apoyo en la aspiración de expandir un aparato burocrático apolítico y técni-

47. Entrevistas 1, 2, 14, 25.

camente especializado a lo largo del territorio, a la vez que un actor de presión que renegaba de las aspiraciones bogotanas de controlar todo ejercicio de política pública nacional.

Las transformaciones recogidas durante los años que van de 1968 hasta los inicios de los ochenta dan cuenta de una relación tensa entre un estado central con un poder infraestructural en aumento y una élite vallecaucana hasta entonces homogénea y fuertemente cohesionada. Una élite proveniente del seno de una clase económica agroindustrial en pleno apogeo, que se resistía a perder su autonomía frente al distante mundo de la capital.

Durante la investigación pudieron identificarse tres frentes de disputa por el control de la entidad desde 1974 hasta 1987. Los primeros dos venían desde la década de 1960. El primero, la disputa con el INDERENA en lo referente a la política ambiental. El segundo, la disputa con el INCORA en lo que respecta a políticas puntuales enmarcadas dentro de la pretendida reforma agraria. El tercero, dado el nuevo tutelaje de mediados de los setenta, frente al Departamento Nacional de Planeación⁴⁸ por el control financiero y administrativo de la entidad. En paralelo a estas disputas se encontraron para el período preocupaciones, manifiestas tanto desde el Ejecutivo como desde las directivas de la Corporación, por los riesgos de toma de la entidad de parte de políticos profesionales del ámbito departamental.

En lo que respecta a la política ambiental, El Código Nacional de 1974 marcó, como se expuso unas líneas atrás, un camino dependiente para las sucesivas estrategias que les garantizaran discrecionalidad a las directivas detrás de la Corporación. Su capacidad técnica, sus redes científicas con entidades nacionales y con organismos internacionales para la financiación de proyectos, sumados al origen de sus liderazgos principales, dieron lugar a iniciativas de reconocimiento nacional que se superpusieron a los intereses del INDERENA por el control del territorio en lo que respecta a la política ambiental. Salvaguardando los intereses del sector agroindustrial cañero, pero marcando un camino no esperado por estas.

48. Frente a la Contraloría en este respecto también, ya desde 1972, como fuera indicado.

Los cambios legales rastreados develaron estrategias de distinto orden para recomponer la balanza de poder hacia uno u otro sector. Siguiendo las denominaciones que Mahoney y Thelen (2009) otorgan a las distintas estrategias reconocibles en experiencias de cambio institucional gradual, lo que pudo encontrarse fue⁴⁹: (i) la presencia de estrategias de superposición de capas a lo largo de la secuencia de acciones y reacciones en torno a la jurisdicción del INDERENA y la CVC; (ii) estrategias, impulsadas por la CVC, de conversión regulatoria –en este caso limitada– en torno a las exigencias tanto ambientales como administrativas y fiscales provenientes del estado central; (iii) estrategias de desplazamiento y superposición de capas impulsadas a través del DNP para consolidar su capacidad de control; (iv) y estrategias de desplazamiento tras el proceso de descentralización política y administrativa nacional.

Con mayor fuerza para los inicios de 1980, la irrupción de nuevas demandas de descentralización política y administrativa sacudió las dinámicas de la política nacional. La descentralización, sin embargo, distó de ser la pretendida durante décadas por las élites dominantes en la entidad. Las demandas de descentralización representaban, desde la ciudadanía, una profundización de la promesa democrática. Y desde actores de la política regional en ascenso, mayor acceso y discrecionalidad frente a los recursos que constituyen el aparato público nacional. La nueva misión de la Corporación, producto de los cambios formales adoptados en 1987, sería en buena medida el resultado de decisiones previas: de distintas reacciones a cambios institucionales impulsados desde Cali por el control de la entidad, de la promocionada excelencia en el manejo técnico de la política ambiental.

49. Las consideraciones generales más importantes sobre este tipo de cambios pueden encontrarse en la introducción de este libro. La Tabla 1.4 de Mahoney y Thelen (2009) ilustra con claridad la manera en que el contexto y las instituciones estimulan en diversos actores la definición de respuestas específicas. Las páginas que acompañan dicha tabla ofrecen, además, una muy precisa y útil explicación al respecto. Para profundizar sobre dichas cuestiones se recomienda un recorrido por dicho documento. De la investigación que nutre este libro se espera una publicación paralela que ahonde en ello. Por lo pronto, y dado su propósito, este libro confía en que la reconstrucción del proceso, aunada a lo intuitivo de los conceptos utilizados, sirva para una comprensión suficiente de lo ocurrido desde el lenguaje más formal utilizado por el institucionalismo histórico.

{ Tabla Nº 51 } Principales asistentes al Consejo Directivo de la CVC y su categorización (1967-1987)

Asistente	Años de asistencia registrados en actas	Categoría	Total de años de asistencia registrado en actas
Oscar Mazuera	1972-1987	Sector Social/ Político del Suroccidente	16 años
Mario Puig Cuervo	1977-1987	Funcionarios CVC	11 años
Vicente Aragón Ampudia	1967-1976	Funcionarios CVC	10 años
Henry J. Eder	1967-1976	Élite Vallecaucana	10 años
Rosario Moreno Oliver	1975-1976 / 1981-1987	Funcionarios CVC	9 años
Juan Pablo Álvarez Velasco	1967-1968 / 1981-1987	Funcionarios CVC	9 años
Oscar Jaramillo Zuluaga	1968-1969 / 1979-1981 / 1986-1987	Sector económico	7 años
Eugenio Castro Borrero	1967-1970 / 1980, 1985, 1987	Élite Vallecaucana	7 años
José María Lombana Santamaría	1971-1976	Funcionarios CVC	6 años
Roberto Moncada Álvarez	1972-1976	Funcionarios CVC	5 años
Federico O' Bryne Barberena	1984-1987	Sector económico	4 años
Ernesto Mariño Moreno	1968-1969 / 1979, 1981	Sector Social/ Político del Suroccidente	4 años

Fuente: Elaboración propia. A partir de los datos de las Actas (1967-1987) del Consejo Directivo CVC – Archivo Histórico

Los años de transición hacia la autoridad ambiental (1988-1995), los años de configuración de la nueva entidad ambiental (1995-2010)

La década de 1980 fue una década de convulsiones políticas para el país. De hecho, como se mencionó en capítulos anteriores, el período marcó el regreso de la noción de estado colapsado propuesta por Oquist (1978), y de allí en adelante una reactivación de estudios sobre el estado nacional conducentes a categorizaciones que, como la del estado fallido, pretendieron dar cuenta de una experiencia nacional atravesada por la constitución de un aparato estatal con baja legitimidad. La irrupción del narcotráfico en el ámbito de la vida pública (con fuerte presencia en Cali y Medellín), el fortalecimiento de diversos movimientos guerrilleros, negociaciones de paz frustradas y los inicios de nuevos ejércitos privados en la periferia impactaron a través de experiencias concretas la vida cotidiana de una parte importante del mundo urbano nacional. Para 1980 las violencias distantes del campo se hicieron presentes de distinta manera en las grandes capitales del país: asesinatos indiscriminados, secuestros en expansión, atentados perpetrados a distintas entidades y representantes del ámbito político del país, alimentaron ahora la insatisfacción de una ciudadanía urbana privilegiada frente a la prevalencia de un sistema de representación democrática excluyente, centralizado y corrupto.

A ello, además, deben sumarse las dificultades económicas del período. Si para el Valle del Cauca los años más difíciles de desaceleración económica arrancaron desde la década de 1970, para el resto del país los de la década siguiente fueron los problemáticos. Las dinámicas económicas de estos años dieron inicio a una transformación de la matriz productiva nacional, que se profundizó desde la irrupción de las políticas neoliberales de 1990, llevando al sector terciario a ganar participación. Un sector terciario constituido en medida importante por actividades con bajo nivel de productividad, que fue integrando en las economías urbanas una nueva masa poblacional resultante no solo del crecimiento demográfico natural, sino de procesos migratorios promovidos por las dificultades económicas del momento y las violencias estructurales profundizadas durante la década.

Lo que se encontró en el Valle del Cauca para el período anterior es una élite regional mucho más homogénea que aquella de mediados del siglo XX, constituida en torno a los intereses del sector agroindustrial de la caña y que, con un alto nivel de cohesión, lideró los principales proyectos de transformación departamental –no solo, pero mayoritariamente– desde la Corporación creada por ellos. Las distintas agrupaciones de representación funcional del Valle, como ASOCAÑA, la ANDI o la SAC, sirvieron por lo general otro tipo de propósitos (a través del cabildeo, los de garantizarse políticas sectoriales y comerciales favorables para su expansión particular), aunando esfuerzos con la Corporación en lo referido a los asuntos de propiedad de tierra y de políticas públicas relacionadas con los recursos naturales requeridos para su operación. La multiplicidad de organizaciones sectoriales identificadas por Posada y Castro de Posada (1982) y Collins (2007) no es evidencia así de una élite desarrollista departamental altamente fragmentada. La composición hasta entonces del Consejo Directivo de la CVC refleja la concentración de los principales intereses económicos de la región, mientras que el alto número de organizaciones de representación funcional constituye la confirmación de una matriz económica regional cada vez más heterogénea. La presencia compartida de la CVC y la Universidad del Valle en distintas instancias de coordinación de políticas para el desarrollo hasta la década de 1980, por su parte, confirma el interés técnico de sus élites fundantes por adelantar estudios, proyectos y programas de modernización cercanos a las principales actividades de la economía departamental.

Estudios, proyectos y programas que resultaron en la producción de bienes públicos, como lo fueran los programas de control de erosión y conservación de suelos o de repoblación forestal, las cartografías de suelos, las actividades de generación, interconexión y transmisión energética a la población departamental, de control de vertimientos, de formación campesina en uso y manejo de suelos, de control de inundaciones en los pisos planos del Valle. Bienes públicos imperfectos en muchos casos favorables exclusivamente a los intereses de las élites vinculadas al proyecto de la Corporación (por la discrecionalidad en el manejo de una información en principio producida para una ciudadanía más extensa y requerida por agencias del estado nacional),

y en otros favorables tanto a estas como a sectores más amplios de la población (por sus efectos distributivos inmediatos, tanto para el censo de la clase económica dominante como para amplios sectores de la población). Pero también bienes públicos impuros con efectos distributivos para sectores poblacionales ajenos al ámbito de acción de la clase económica dominante del departamento, resultado de exigencias del poder Ejecutivo, de iniciativas de una nueva burocracia en expansión dentro de la Corporación (una burocracia que para la década de 1970 ya no estaba exclusivamente abocada a la generación hidroeléctrica; una más compleja, con menor presencia de damas de la alta sociedad conduciendo actividades de extensión y con un cuerpo de funcionarios ambientales en ascenso en cambio, que condujo a competencias y disputas internas frente a los viejos ingenieros)⁵⁰.

El período que arranca en 1987 para la Corporación es uno en el que la entidad enfrentará, además de la incorporación de asuntos regulatorios sobre la gestión ambiental, tres cambios institucionales determinantes. En lo referente a la condición de entidad autónoma, la Constitución de 1991. En lo referente a su condición de entidad para el desarrollo y el manejo ambiental, la Ley 99 de 1993 y el proceso de escisión del componente energético de la entidad durante 1994.

Con la Ley 99 de 1993 se constituyó jurídicamente el nuevo Sistema Nacional Ambiental (SINA), que desde la coordinación del naciente Ministerio del Medio Ambiente buscaría articular los objetivos de una estructura de institutos descentralizados y Corporaciones Autónomas abocados al estudio y preservación del medio ambiente a lo largo del territorio nacional. El esfuerzo resultó del encargo del entonces presidente de la República, César Gaviria, de impulsar una nueva estructura para la gestión ambiental en el país. Se lo hizo a Manuel Rodríguez Becerra, encargándolo en 1990 de la dirección del INDERENA y de la conducción, al mismo tiempo, del nuevo proyecto de transformación institucional.

La solicitud de construcción de una nueva estructura para la gestión ambiental, señala Rodríguez Becerra, provenía de discusiones en ámbitos de la política internacional en las que César

50. Entrevistas 7, 14, 28.

Gaviria estuvo presente. En sus conversaciones sobre la posibilidad de que Rodríguez Becerra presidiera el INDERENA y jalonara dicho proyecto, Gaviria le manifestó recurrentemente la preocupación por la cuestión ambiental dentro del debate internacional, su compromiso con el asunto y su deseo de ubicar al país entre los referentes internacionales en la materia. Pero, además, Gaviria le manifestó su interés en contar con él, un académico formado en el campo de la administración no proveniente de las redes de la militancia ambiental, para conducir un proyecto de reforma que ofreciese un equilibrio entre las preocupaciones ambientales del momento y las productivas de la realidad nacional.

Para ese primer año de gobierno César Gaviria conformó un equipo de gestión que en el país sería reconocido como el kínder: un cuerpo de gobierno constituido en su mayoría por una nueva generación de jóvenes políticos y tecnócratas, que deberían impulsar una renovación sustancial de la gestión política a partir de un proceso de modernización del aparato público nacional. Su ambición llevó incluso a la creación de un cuerpo de funcionarios adscritos al alto gobierno exclusivamente dedicados a conducir un proceso de modernización de la gestión estatal, bajo el marco de la denominada nueva administración pública, que se encontraba en boga durante los años de expansión del denominado Consenso de Washington.

Rodríguez Becerra asumió la responsabilidad en 1990, llevándose una sorpresa apenas en los primeros meses de su gestión: por entonces el DNP, desde su división de política ambiental (DEPAC), había elaborado de manera autónoma un proyecto de ley próximo a entregarse al Congreso, en el que proponían la creación de una Comisión Nacional Ambiental. Un proyecto del que –sabría Rodríguez Becerra después– el propio presidente no estaba informado. Un proyecto que la división del DNP, bajo la dirección de quien sería años después el primer viceministro de Medio Ambiente, había presentado como documento definitivo a figuras destacadas del ambientalismo como Julio Carrizosa, predecesoras de Rodríguez Becerra en el instituto nacional (Rodríguez Becerra, 1994).

La Constitución de 1991

El proyecto de la Comisión Nacional Ambiental, que no llegaría al Congreso, fue elaborado apoyándose en varias de las consideraciones de un proyecto previo, gestado durante el gobierno del Virgilio Barco desde el DNP, que propendía por la creación de un nuevo departamento administrativo –adscrito al Ejecutivo– para la gestión ambiental nacional. El denominado DARNAR (Departamento Administrativo de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente) fue concebido por entonces como el ente burocrático central dentro de un entramado descentralizado para la gestión medioambiental. Los orígenes de dicha apuesta se encuentran en un estudio solicitado en 1985 por la entonces directora del INDERENA, Margarita Marino, a la firma consultora Mejía, Millán y Perry. Un estudio que pretendía ofrecer, a partir de un diagnóstico de las debilidades del entramado institucional abocado al tema, una propuesta para fortalecer políticamente al nuevo ente rector de la política ambiental: un ente que entraría a sustituir al INDERENA, dadas sus limitaciones administrativas y su debilitamiento político continuo.

Las dificultades políticas previstas por el informe de Mejía, Millán y Perry (1985) para la transformación institucional pretendida no se hicieron esperar. Por empezar, fue el DNP la entidad encargada de impulsar el proyecto. Lo hizo desde una apuesta participativa que, incorporando voces de distintos sectores sociales (los productivos incluidos), permitiera la conciliación de demandas y aspiraciones al respecto. La responsabilidad asumida por el DNP reflejaba la disputa por el control de los asuntos ambientales entre el INDERENA y el departamento de planeación. Una tensión derivada de visiones conflictivas sobre el medio ambiente y la expansión capitalista, así como de los intereses de burocracias constituidas, en torno a la preservación de su autonomía y estabilidad.

El frustrado proyecto, frente al cual hizo presión –entre otros– la CVC con el fin de evitar el fortalecimiento de los intereses dominantes en el INDERENA, fue reavivado con la llegada de la década de 1990 para proponer una instancia de dirección de los asuntos ambientales –defendían por entonces Eduardo Botero Uribe y el director del DNP,

Armando Montengro— con mayor grado de ascendencia sobre las distintas ramas de la política pública que la que tendría un departamento administrativo. Una Comisión, según los defensores del proyecto diseñado por el DNP, sería una instancia que sumaría representantes de distintos ámbitos de la cosa pública, irrigando entre esas múltiples entidades mayor conocimiento, apropiación y sentido de responsabilidad frente a la cuestión medioambiental que un departamento administrativo (Rodríguez Becerra, 1994).

A partir del descubrimiento del proyecto por parte de Rodríguez Becerra, el encargo presidencial fue el de impulsar un trabajo colaborativo entre ambas entidades, a cargo del director del INDERENA, para sacar adelante un proyecto robusto sobre la materia, dentro del cual primara la consideración de un ministerio por sobre un departamento o una comisión (Rodríguez Becerra, 1994). El proceso de definición del proyecto conjugó esfuerzos colaborativos, pujas y tensiones entre distintos actores del ámbito público nacional. Colaboraciones, pujas y tensiones que reflejan, tal cual se mencionó capítulos atrás, la complejidad del entramado público nacional, y los intereses y competencia existentes entre distintas ramas de la burocracia estatal a partir de ella.

El proyecto, que tardaría alrededor de tres años en convertirse en ley, tuvo como escenario de fondo durante su primer año la elección extraordinaria en el país para la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente, los meses de ejercicio de la misma y la consecuente promulgación de la nueva Carta nacional. Una coyuntura útil para trazar lineamientos, desde la Constitución, de lo que debería propender el estado nacional en términos de política ambiental. Y, en ese sentido, una coyuntura que activó ejercicios de cabildeo de parte de las Corporaciones existentes, entre tantos otros actores del ámbito nacional.

Los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente, durante el primer semestre de 1991, activaron ejercicios de presión provenientes de una amplia gama de sectores (Negretto, 1993)⁵¹. Para las Corporaciones entraba en juego no solo la posibilidad de ampliar o perder su

51. Así como entrevistas 21, 22, 23, 24, 26.

autonomía frente a entidades pertenecientes al Ejecutivo nacional, sino incluso la posibilidad de existir. Durante los meses de trabajo de la Asamblea fueron recurrentes las presiones del mundo político regional para terminar con este tipo de entidades y concentrar sus responsabilidades en el seno de las gobernaciones departamentales existentes⁵². Los argumentos esgrimidos desde el mundo de la política regional pasaban fundamentalmente por apelar al carácter centralista que rodeaba a las Corporaciones. Por entonces se señalaba que, vinculadas al DNP antes que a las gobernaciones mismas, con elección cerrada de sus directivas y autonomía para la selección de personal⁵³, estas entidades representaban una estructura propia del viejo sistema político centralista que debería desaparecer. Desde otras orillas, además, la desaparición de estas entidades y el paso de sus responsabilidades al ámbito de las gobernaciones se soportaba por la dependencia fiscal de buena parte de estas (14 de las 18 dependían por entonces del presupuesto nacional) y la alegada necesidad de reducir el aparato estatal.

Lo cierto es que las Corporaciones representaban una carga presupuestal prescindible para los defensores del estado chico y la austeridad fiscal, un actor de veto frente a iniciativas de gobernaciones y municipios en materia de inversión infraestructural (inversiones que, como fuera indicado, pasaron a ser responsabilidad de estas instancias desde 1987) y un botín burocrático para el mundo político regional⁵⁴.

Las dinámicas políticas en torno a la subsistencia de las Corporaciones durante el período de la Asamblea Nacional Constituyente estuvieron guiadas por estas consideraciones. Los ejercicios de cabildeo desde las mismas, de entre los cuales se destaca el de la CVC,

52. La discusión pasaba por acabar con la figura, o con aquellas fiscalmente dependientes y poco efectivas (por su baja capacidad técnica y administrativa).

53. Como fuera señalado anteriormente, se trataba de una autonomía relativa. En el reclamo del mundo político regional se trataba, no obstante, de una insatisfacción presente por no tener acceso al control de las burocracias que constituían este tipo de entidades. Un control que, según la exploración, ya existía o empezaba a existir en algunas de las Corporaciones, pero que estaba lejos de hacerse presente en aquellas Corporaciones más fuertes.

54. Entrevista 13.

fueron determinantes para garantizar la prevalencia de este tipo de organizaciones, para reafirmar una autonomía diezmada durante las últimas décadas (al menos para las principales, como la CAR y la CVC, y ante la molestia de las directivas del DNP) y para proveer nuevas fuentes de recursos para su funcionamiento. Hecho que confirmaron exdirectores de la entidad, así como Constituyentes:

Apoyamos a la CVC y por eso siguió existiendo, pero no desguazada como ahora porque después, sin intervención nuestra, le cercenaron el sector eléctrico. [...] Oscar Mazuera, su director de la época de la Constituyente, hizo una muy buena defensa en ese momento y además pidió que le quitáramos la subordinación a Planeación Nacional. Lo que hicimos en 1991. Por ello queda la redundancia de que las Corporaciones autónomas serán autónomas. [...] El artículo 317 de sobretasa ambiental al predial es de la Comisión 2 de la cual hice parte, pero si usted analiza la redacción está abierta porque todavía no se había definido si las Corporaciones seguían o no. Entiendo que hoy se las critica por su excesiva politización, pero ojo, mal que bien han impedido algo de la acción de los depredadores del ambiente. Pienso que los avances de la Corte Constitucional en estos temas de protección hay que defenderlos (Comunicación con Gustavo Zafrá Roldán, Constituyente, 24 de agosto de 2018).

Pero el cabildeo por la protección de las Corporaciones no provino exclusivamente de estas. También desde actores del ambientalismo nacional, del INDERENA mismo y del Departamento Nacional de Planeación. Además de la preocupación por consolidar una Constitución verde, la preocupación radicaba en blindar la política ambiental de los intereses políticos y económicos regionales (Rodríguez Becerra y Canal Albán, 2008), manteniendo una estructura organizacional independiente, pero vinculada al centro, desde la cual crear el nuevo proyecto de un sistema nacional para la gestión ambiental.

La nueva Constitución terminó reflejando estos cruces de intereses. Con la nueva Carta las Corporaciones pasaron de ser concebidas como entidades descentralizadas (desde los avances centralizadores del Ejecutivo nacional señalados páginas atrás, que fueron dando lugar a la aparición de nuevas Corporaciones, pero acabando *de facto* con

la plena autonomía pretendida por la CVC al consolidarse el tutelaje del –y en muchos casos la dependencia presupuestal frente al– DNP), a ser asumidas como entidades autónomas en propiedad: autónomas administrativa y, gracias a la disposición de una nueva fuente de recursos para las mismas, también financieramente (Artículos 113 y 150 de la Constitución Nacional de 1991). Pero la definición de sus funciones se mantuvo gruesa, asociada a la gestión ambiental que todavía organizaba el Código de Recursos Naturales existente y dependiente, en su futuro inmediato, del proyecto de reestructuración de las entidades para la política ambiental liderado desde el INDERENA. Además, las disposiciones en materia fiscal estaban abiertas a disposiciones posteriores aún, y prometían recursos escasos que demandarían, para el grueso de las Corporaciones, el apoyo del fisco nacional.

El poder colectivo de las élites regionales y los riesgos latentes de la privatización

La Constitución fue entonces una de las etapas de negociación propias de un período más amplio, de alrededor de cuatro años, que deberían afrontar las directivas de la CVC. No solo por el proyecto que, desde Bogotá, conducía Rodríguez Becerra con el apoyo de Planeación Nacional. También por la presión conducida desde el DNP, en cabeza de Armando Montenegro, para llevar adelante un proceso de privatizaciones acorde con las dinámicas propias del Consenso. Privatizaciones que implicarían la pérdida de acciones en empresas energéticas controladas por la CVC.

Hasta la primera mitad de la década del noventa la CVC encontró en la producción y distribución energética no solo un objeto central, sino una fuente determinante de ingresos. Una que, sumada a la experticia de su cuerpo burocrático, a las redes de sus directivas y a su prestigio internacional, le garantizó un poder estructural determinante dentro de las dinámicas de la política nacional relacionadas con asuntos medioambientales y de desarrollo. La posibilidad de mantener estos ingresos, sin embargo, se veía amenazada por la actitud de las directivas del DNP y el gobierno nacional: privatizar empresas del sector eléctrico conduciría a la CVC hacia una situación de precariedad

económica y, situándola al mismo nivel de las demás Corporaciones existentes, de debilidad política sin precedentes.

Esta preocupación mantuvo activos los ejercicios de cabildeo de la Corporación frente al gobierno nacional. Pero los apoyos vallecaucanos continuaron desmoronándose durante la primera mitad de los noventa, en medio de la crisis económica que empezaba a afrontar el departamento y la crisis energética que empezó a transitar el país.

Por una parte, aunada a las políticas de liberalización comercial del gobierno de Gaviria, la crisis económica que empezaba a afrontar el Valle del Cauca puso en el centro de las preocupaciones del capital regional la salvaguarda de sus intereses inmediatos. Iniciada la década, organizaciones como Manuelita cayeron por un breve período en su calificación crediticia⁵⁵, la producción departamental se retraía y comerciantes e industriales empezaban a activar ejercicios de presión desde sus asociaciones gremiales particulares (Edwards y Steiner, 2008). Para 1994 los sectores financiero y de la construcción se sumaron a la crisis, procurando desde entonces su supervivencia a partir de apoyos gubernamentales (Cabrera, 2014).

Entretanto, además, la crisis energética que empezaba a vivir Colombia se aunaba a la frustración de la clase económica dominante detrás de la Corporación, que durante la última década había visto frustradas múltiples iniciativas de expansión infraestructural desde la CVC⁵⁶. Una frustración que se alimentaba de las dificultades inherentes al proyecto corporativo de la Salvajina⁵⁷, pero así también de la imposibilidad de jalonar proyectos portuarios alternativos al puerto bonaverense (Rodríguez Caporali, 2020), e incluso de la negación de préstamos desde la misma banca local para el impulso de proyectos energéticos como Calima III⁵⁸.

55. Entrevista 24.

56. Entrevistas 23 y 24.

57. Con las ya mencionadas presiones desde INDERENA, DNP y movimientos populares del Norte del Cauca predominantemente.

58. Un proyecto al menos dos veces mayor en términos de envergadura que el de la Salvajina, proyectado –como fuese ya indicado– desde las primeras décadas de la CVC y pretendido durante los ochenta para arrancar actividades tras la culminación de la Salvajina. Con respecto a las decisiones administrativas sobre el tipo de

Es así que los años que cubren el período 1991-1994 evidenciaron el debilitamiento del poder colectivo de unas élites vallecaucanas que desde la década de 1970 venían perdiendo su discrecionalidad en materia de políticas para el desarrollo frente al estado central. Pero a las consideraciones anteriores debe sumársele una más: el período daba ya cuenta de una matriz productiva vallecaucana mucho más heterogénea, de una clase económica dominante anclada a la tierra y constituida por familias que sumaban cada vez más parientes, y de una nueva generación de liderazgos provenientes de dicho mundo con formación, experiencia y ambiciones diferentes a las de aquella que tomase la posta durante finales de los sesenta.

La Ley 99 de 1993

Los años que van de 1991 a 1993 fueron los años de maduración y negociación del proyecto de ley que Manuel Rodríguez Becerra impulsaba desde el INDERENA. Durante esos años fueron dos las nuevas caras presentes en la dirección de la entidad: Eugenio Castro Carvajal y Juan Fernando Bonilla Otoyá. Dos caras provenientes del último impulso de las élites regionales por preservar la autonomía de la entidad regional. El primero llegó para reemplazar a Oscar Mazuera, con el objetivo de llevar adelante una transformación administrativa dentro de la organización, que incorporase nuevas herramientas administrativas que traía de su reciente experiencia y formación. Mazuera, funcionario de la entidad con educación doctoral en Estados Unidos, se hizo como directivo de la mano de su predecesor, Henry Eder. Su carrera en la entidad, que sumó 15 años en el cargo más alto de dirección, le significó el reconocimiento de amplios sectores del mundo económico y académico departamental, así como del político y tecnocrático nacional. Su retiro, como lo enuncia el mismo exdirectivo, se dio en un contexto en el que la entidad había perdido toda posibilidad

herramientas utilizadas para la formulación y presentación, así como sobre el tipo de información a publicitar, ver Sánchez Triana (1998, p. 215-219). La ambigüedad derivada de los recursos utilizados, así como la preservación de información reservada, fueron estrategias puestas en juego, de manera similar a lo ocurrido con la experiencia de la Salvajina.

de mantener el ideal que promulgaron los liderazgos que gestaron décadas atrás la entidad. Castro Carvajal llegó en tiempos difíciles: a la par con la apuesta de implementación de las nuevas herramientas administrativas que intentó impulsar, debió llevar adelante un proceso de despido masivo dentro de la entidad provocado por la crisis energética del período⁵⁹. Su gestión en la entidad duró poco: no obstante ser reconocido y apreciado por los miembros del Consejo y de sectores importantes de la entidad, el joven directivo debió asumir los costos políticos del estallido de la crisis energética nacional, siendo depuesto del cargo (como tantos otros directivos del ámbito energético nacional) por el presidente Gaviria.

Eugenio Castro Carvajal apenas llegaba a conocer el sector y la entidad misma, siendo un nuevo representante –esta vez directo, como los primeros directores de la entidad (Tabla 52)– de la clase económica que durante las últimas cinco décadas había marcado los caminos de transformación departamental. Su gestión, breve, e interrumpida abruptamente, se guarda en la memoria de los exfuncionarios entrevistados con aprecio por el lugar que continuó dándole a iniciativas y espacios participativos dentro de la entidad. En la memoria del directivo quedó, por su parte, el recuerdo de años difíciles para la entidad. Y la idea de aquella CVC de su gestión como “una entidad del ámbito nacional”⁶⁰.

Las manifestaciones de aprecio de los exfuncionarios pueden entenderse por el talante y las políticas del director; talante reconocido por funcionarios de la capital también. Pero sin duda están también asociados al rechazo de la gestión subsiguiente. Expresadas con frecuencia de manera comparada, las manifestaciones de los exfuncionarios sobre el período castigan las políticas ejecutadas durante los años venideros. Particularmente las de Juan Fernando Bonilla, pero no exclusivamente.

Juan Fernando Bonilla Otoy fue nombrado por Decreto presidencial para asumir, a partir de julio de 1992, las riendas de la Corporación.

59. Entrevistas 9, 14, 18, 21.

60. Mientras que su noción de esta, desde la Ley 99 de 1993 en adelante, fue la de una entidad del ámbito departamental. Entrevista 21.

{ Tabla Nº 52 } Directores de la CVC y su categorización (1954-2012)

Directores	Período	Categoría
Bernardo Garcés Córdoba	1954-1966	Élite Vallecaucana
Henry Eder Caicedo	1967-1976	Élite Vallecaucana
Óscar Mazuera	1976-1991	Sector social/político del Suroccidente
Eugenio Castro Carvajal	1991-1992	Élite Vallecaucana
Juan Fernando Bonilla Otoyá	1992-1994	Élite Vallecaucana
Oscar Libardo Campo	1995-2000	Sector social/político del Suroccidente
Alejandro de Lima Bohmer	2001-2003	Élite Vallecaucana
Julián Camilo Arias Rengifo	2004-2006	Sector social/político del Suroccidente
José William Garzón Solís	2007-2009	Sector social/político del Suroccidente
María Jazmín Osorio Sánchez	2009-2012	Sector social/político del Suroccidente

Fuente: Elaboración propia. Datos de las Actas (1954-2010) del Consejo Directivo CVC - Archivo Histórico

Su período, que se cerraría en octubre de 1994, cubrió los años finales de cabildeo y negociaciones del proyecto de ley impulsado por Rodríguez Becerra y las tareas de escisión del componente energético de la Corporación, una vez aprobado el nuevo marco normativo impulsado desde Bogotá⁶¹. Durante el período se dieron reuniones de representantes de la entidad (director y miembros del Consejo Directivo) con los actores bogotanos al frente del nuevo proyecto de ley para la reconfiguración del sector ambiental. Las discusiones, entre bogotanos y vallecaucanos, pero entre el grupo de vallecaucanos también, expresaron las nuevas circunstancias en las que se encontraba la entidad⁶².

61. Entrevista 13.

62. Entrevistas 13, 15, 23.

No obstante la victoria formal de reconocimiento de autonomía desde la nueva Constitución, la entidad era cada vez menos lo que alguna vez representó. Todavía la más fuerte (técnica, financiera, políticamente) de todas las Corporaciones, parecía por entonces sucumbir ante el poder infraestructural que había venido ganando el estado nacional. Parecería ser ya en la práctica, según el testimonio citado de uno de sus directores, una entidad del ámbito nacional.

La evidencia recogida para el período 1991-1994 señala una menor actividad de cabildeo frente al proyecto de ley que frente al proceso de escisión de parte de la CVC. En los espacios de discusión del proyecto las manifestaciones provenientes de la Corporación (así como de varias otras Corporaciones) giraron mayoritariamente en torno a su jurisdicción. Mientras que la presión de los distintos mundos políticos regionales condicionaba la aprobación del proyecto a la creación de Corporaciones autónomas con jurisdicciones delimitadas por las fronteras departamentales (entendiéndose por ellas fronteras electorales), los defensores del proyecto inicial –así como los de la CVC– propugnaban por la división jurisdiccional de las nuevas autoridades ambientales (en lo que se constituirían plenamente, tanto las existentes como las nuevas presupuestadas) según consideraciones hidrográficas.

Entretanto el director de la Corporación vallecaucana asumía la responsabilidad de reestructurar financieramente la empresa, empezando por el intercambio de paquetes accionarios por deuda y los primeros pasos de privatización energética del país con la privatización de la empresa de distribución energética de Tuluá. Bonilla Otoya, un hombre vinculado al mundo de la banca de inversión, consideraba como necesario y conveniente el proceso. Se trataba de impulsar la consolidación de un estado más moderno en el que entidades como la vieja CVC no encontraban ya lugar. Estas, a la luz de su análisis, habían cumplido su misión fundamental⁶³.

Una visión que Henry Eder, por entonces miembro del Consejo Directivo, no compartía⁶⁴. La coyuntura, sin embargo, dificultaba la consolidación de una coalición de defensa fuerte. La Corporación

63. Entrevista 13.

64. Ni comparte aún. Entrevistas 13 y 15.

pasaba además por problemas financieros complejos. El director del INDERENA contaba con el apoyo pleno del presidente de la república y a los nuevos liderazgos vallecaucanos se sumaba la actividad de la joven congresista Claudia Blum, también peteneciente al notablato caleño y que se vinculó a la defensa del proyecto de gobierno como ponente y defensora fundamental junto al señorador Luís Guillermo Sorzano (Rodríguez Becerra, 1994). Blum estaba convencida de la necesidad del proyecto inicial, del lugar de las Corporaciones a lo largo del territorio exclusivamente como autoridades ambientales y, también así, del valor político de esta victoria para jalonar su carrera en ascenso.

Las observaciones provenientes del mundo político regional que mayor impacto tuvieron sobre el proyecto inicial fueron dos: las de la creación de un número superior de Corporaciones que condujese al establecimiento de entidades del tipo por departamento, y la de la ampliación de un Consejo Directivo que en su definición primera fue considerado por los políticos regionales como centralizador (Rodríguez Becerra, 1994). En este segundo respecto fue importante la injerencia del gobernador del Valle Carlos Holguín Sardi, político de peso en el ámbito nacional, perteneciente a las familias tradicionales del departamento suroccidental. De dichas presiones surgió la determinación de conformar un Consejo Directivo para las Corporaciones que, aludiendo al espíritu descentralista que se enunciaba desde las transformaciones de la década de 1980 y la promulgación de la nueva Carta, incorporase la presencia de distintos sectores de la sociedad.

Así, según el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, el Consejo Directivo de las Corporaciones quedó conformado por el gobernador del departamento (o gobernadores, para el caso de un puñado de Corporaciones que asumieron, por sus características particulares, jurisdicciones no amarradas a fronteras departamentales), un representante de la presidencia de la república, uno del Ministerio de Medio Ambiente, cuatro alcaldes de municipios pertenecientes a la jurisdicción de la Corporación (definidos por una Asamblea Corporativa), dos representantes del sector privado, uno de las comunidades indígenas o de comunidades étnicas ancestrales asentadas en la jurisdicción de la entidad, dos de entidades sin ánimo de lucro (Fundaciones ambientalistas, básicamente). La definición del órgano directivo llevó a una

ampliación de la participación regional por sobre lo estipulado en el proyecto inicial, haciéndola a la vez más heterogénea.

Hasta aquí el cabildeo de la CVC no pareció ser determinante. Así lo enuncian las distintas fuentes consultadas. Si hubo desde el mundo del capital del Valle del Cauca un cabildeo sensible frente al proyecto de ley, fue desde Asocaña. El gremio azucarero hizo presencia en distintos momentos de las discusiones, preocupándose sin embargo por asuntos regulatorios antes que por los destinos de la Corporación regional. Su rol durante el proceso de discusión y de implementación de la ley, sin embargo, fue más de acompañamiento prudente en la definición de cuestiones regulatorias que de sabotaje al proyecto mismo. Así lo señala Ricardo Villaveces, quien por entonces presidía la agremiación. Y lo confirma el mismo Rodríguez Becerra⁶⁵.

Las presiones más fuertes frente al proyecto de ley habían venido de los sectores extractivos. En consideración del funcionario bogotano, el Valle del Cauca era probablemente el departamento más avanzado en materia ambiental. Como lo señalan tanto Rodríguez Becerra y Villaveces, el sector agroindustrial vallecaucano había desarrollado tecnologías y políticas de manejo ambiental con algunos años de anterioridad al SINA. Problemas de contaminación del aire en la ciudad de Palmira⁶⁶ y las consecuentes manifestaciones de la ciudadanía obligaron a los ingenios durante mediados de la década de 1980, como lo señala Villaveces, a tomar decisiones del tipo. Es así que, aún bajo las absolutamente razonables críticas que desde el sector ambiental persisten frente a esta industria, el nivel de desarrollo de sus políticas ambientales superaba al de buena parte de los sectores productivos del país. Y lo que constituyó un proceso de aprendizaje derivado de la presión social sirvió para acompañar la implementación del marco regulatorio del nuevo SINA a partir de 1993. Desde allí, y a través de Asocaña, los ingenios asistieron al SINA tomando parte de su comisión técnica durante varios años, con el propósito –explícito– de garantizar la implementación de mecanismos de autorregulación

65. Entrevistas 24 y 26.

66. Ciudad intermedia que concentra la presencia de la mayoría de los ingenios, centro urbano rodeado de cañaduzales. Entrevistas 24 y 26.

convenientes según sus posibilidades técnicas y sus intereses productivos. Su experiencia y aproximación les fue útil, consideradas las presiones abiertamente negativas de los sectores extractivos frente el proyecto del nuevo sistema nacional para la gestión medioambiental: formaron parte del proceso.

Aprobada la Ley, los gremios del capital siguieron haciendo fuerte presencia en torno al nuevo Ministerio durante sus primeros años para incidir sobre los asuntos regulatorios que empezaban a formalizarse. Pero las Corporaciones, entretanto, trabajaron de la mano de la dirección de asuntos ambientales del DNP para la articulación completa del sistema. Y en este trabajo la CVC, como lo confirman los funcionarios del DNP de la época, ofreció un apoyo fundamental.

Los funcionarios de la Corporación, como lo señalan exfuncionarios del DNP, dada su experticia técnica y administrativa, fueron actores fundamentales en la articulación de objetivos, procesos y actividades del nuevo sistema nacional para la gestión medioambiental⁶⁷. Un sistema *sui generis*, como lo reconocen expertos del ámbito de la gestión ambiental en el globo, por la multiplicidad de entidades adscritas al mismo, el carácter autónomo de sus autoridades ambientales y descentralizado de sus diversos institutos de investigación, así como por la presencia de un Ministerio coordinador –más que ejecutor– que, acompañado de las capacidades de planeación del DNP, busca en el papel establecer una armonía en el funcionamiento general del sistema.

Pero la participación del cuerpo de profesionales de la CVC en el proceso de organización del nuevo sistema estuvo atravesada por las tensiones propias de la escisión y reconfiguración del cuerpo administrativo de la entidad. Un proceso que generó tensiones dentro de la organización, al tiempo que reflejaba los últimos intentos de la élite vallecaucana por articular una postura común de salvaguarda de los intereses de ella.

67. Entrevista 17.

La escisión, privatización y dilución del poder colectivo de las élites regionales

Los distintos actores vinculados al proceso, tanto regionales como de la capital colombiana, coinciden en afirmar que fue sobre la escisión –y la posterior privatización del componente energético– de la CVC, que se dio la activación más intensa de defensa de los intereses de la entidad de parte de las élites vallecaucanas. Mientras que la unidad era inexistente en torno a si objetar la escisión o no (como fuera mencionado unas líneas atrás), la conformación de un grupo mayoritario de la coalición vallecaucana sí se hizo posible para la defensa de beneficios financieros derivados de los procesos de escisión y privatización, que garantizaran la preservación de recursos económicos –extraordinarios dentro del SINA– para la Corporación. El mayor defensor en este respecto fue Henry Eder, secundado por distintos miembros del Consejo Directivo de la entidad, por miembros que pasaron a ser parte de la posterior Junta Directiva de la nueva empresa energética nacida de la escisión (Empresa de Energía del Pacífico – EPSA, formalmente constituida a partir del 01 de enero de 1995), y por vallecaucanos presentes en el ámbito de la política nacional (como la misma Claudia Blum o el entonces ministro Antonio José Ocampo).

La escisión en 1994 se hizo inevitable y la posterior privatización de la nueva empresa energética fue conducida en medio de desencuentros no solo entre los viejos y nuevos liderazgos de las clases altas de la capital vallecaucana, sino también entre los nuevos liderazgos. Así lo recuerdan varios de ellos, pertenecientes por entonces a las juntas directivas de la Corporación y de la nueva empresa energética. Las distintas posturas pasaban, en primera instancia, por reivindicar o no el valor de la vieja CVC para continuar la transformación autónoma del Valle del Cauca: para algunos era necesaria y conveniente, para otros no tenía lugar en las nuevas formas del estado moderno que se pretendía, para estos últimos y parte de los primeros su sostenimiento tal cual había existido era ya improbable. En segunda instancia, los desencuentros pasaban por qué exigir durante el proceso de escisión y de la posterior privatización (habiendo unos cuantos defensores más intensos –los primeros y terceros del punto anterior– de la salvaguar-

da de los bienes públicos que constituían la empresa energética en sí misma y la Corporación como entidad a futuro).

En palabras de Bonilla Otoya⁶⁸, Rodríguez Becerra se mostró siempre firme y razonable durante las negociaciones sobre la escisión, dispuesto a escuchar e incorporar las preocupaciones de los representantes económicos del Valle del Cauca. Para Rodríguez Becerra⁶⁹ las exigencias de los liderazgos vallecaucanos, que pretendían salvaguardar fuentes de ingresos sustantivas para la Corporación, eran razonables. Y convenientes: para el sistema de gestión medioambiental que, con escasos recursos, se estaba montando. Según Rodríguez Becerra, una Corporación fuerte sería siempre deseable para el sector ambiental⁷⁰.

A partir de 1995 la vieja dirigencia perteneciente a la clase económica dominante fue apartándose de la Corporación. Salvo por su presencia en el Consejo Directivo, lo que vivió la Corporación fue un cambio en el perfil de sus directivas. Con la excepción de un breve paso por la dirección de uno de los miembros del notablato durante los primeros años del nuevo milenio (Ernesto de Lima), los demás directores no solo provenían de clases sociales ascendentes, sino que pertenecían a fuerzas del mundo político regional que empezaban lentamente a tener acceso directo a la codiciada “cajita de cristal”⁷¹. La experiencia de los mismos, sin embargo, se había construido durante años de trabajo en la misma entidad o, con algunas excepciones, desde entidades afines a la misma. Lo que preservaba el carácter técnico de la Corporación, no obstante las presiones políticas de nuevos liderazgos políticos configurados a partir de las experiencias del

68. Entrevista 13.

69. Entrevista 26.

70. El documento oficial que reestructura la Corporación y crea la nueva empresa energética es el Decreto 1275 de 1994. El Decreto, además, establece las nuevas disposiciones relacionadas con su estructura burocrática, su cuerpo directivo, su patrimonio y formas de financiación.

71. “Cajita de cristal” era el nombre que recibía todavía entrados los noventa la CVC, en vista de su carácter técnico y de la protección contra influencias del mundo político regional de la que era objeto de parte de las élites detrás de la entidad. Entrevista 13.

Frente Nacional y estimulados por los nuevos incentivos del renovado sistema electoral. Un carácter técnico singular, como señalan Sánchez Triana (1998) o Garzón y Varón (2008), constituido a partir de las creencias y percepciones sobre un tipo de Valle del Cauca moderno. Uno a construir conjuntamente con las élites de la clase económica dominante, gracias a su visión y capacidad de liderazgo, y a pesar de sus innegables intereses particulares.

El cierre del momento

Tanto los referentes de las décadas de 1960 a 1980, como la nueva generación presente en las dinámicas de cambio de los ochenta y noventa, fueron retornando a sus asuntos económicos fundamentales⁷², mientras que un nuevo Valle del Cauca surgía con los procesos de descentralización política que abrían las puertas de la participación a distintos sectores de la sociedad. Los nuevos intereses de una clase política en ascenso fueron ocupando su espacio, en un contexto de fragmentación de las dinámicas partidarias dentro de los municipios más importantes como Cali (Hau, 2016; Milanese et al., 2017) que reorganizaron alineamientos políticos de los cuales las élites pre-existentes, como lo confirmaran a lo largo de las varias entrevistas, no quisieron participar⁷³.

Lo que devino para la Corporación desde entonces fue una transformación gradual de sus dinámicas internas. Mientras que Oscar Libardo Campo, director entre 1995 y 2000, insistía sin resultado en el impulso de viejos proyectos infraestructurales desde la CVC, las Corporaciones en conjunto apelaban a la Corte Constitucional para obtener en la práctica la autonomía financiera conferida por la nueva Constitución y que, hasta el fallo de la alta Corte de 1998⁷⁴, no

72. No es el caso de Claudia Blum, quien construiría una carrera política desde el poder Legislativo del ámbito nacional.

73. Sobre su lento retorno a la contienda electoral por la alcaldía de Cali desde 2010 en adelante, ver Jaramillo y Milanese (2015).

74. En lo referente a los fallos de la Corte Constitucional sobre la autonomía de las CAR, ver las sentencias C-423 de 1994, C-262 de 1995, C-592 de 1995, C-101 de 1996 y, finalmente, la C-275 de 1998.

había sido reconocida. A partir de 1998 la CVC pudo contar, dada la reafirmación del reconocimiento constitucional, con sus ingresos extraordinarios particulares. Esto le permitió llevar adelante proyectos de infraestructura y manejo medioambiental que, no obstante, distaban ya de las grandes apuestas de antaño. Proyectos que, en el camino, fueron haciéndose cada vez más dispersos e inconexos, en tanto que la nueva constitución del Consejo Directivo condujo a demandas fragmentadas, provenientes de los nuevos representantes del mundo político (con los tres representantes de municipios incluidos, así como con los representantes de las comunidades, exigiendo presencia, inversiones o concesiones en sus territorios particulares). En paralelo, la burocracia de la entidad fue abriendo paso a nuevos profesionales en el campo de la política ambiental, tras la salida de los empleados asociados a la parte energética que siguieron el camino de EPSA⁷⁵. Un paso que fue acompañado de una reducción en las prerrogativas de los empleados de la Corporación en materia de ingresos, dadas las disposiciones del Decreto 1275 de 1994. Un paso entonces que tuvo efectos sobre la capacidad de la entidad de atraer a nuevos profesionales, mientras generaba un clima de insatisfacción entre los presentes.

Con estos movimientos, sumados a las jubilaciones de viejos empleados durante la primera década del milenio, y a la contratación de funcionarios temporales incorporados desde fuerzas políticas que dominaban buena parte de las dinámicas del Valle y la Corporación, el cuerpo burocrático de la entidad fue alterándose hasta constituir uno nuevo que se mueve entre la añoranza, el compromiso y actitudes rentistas o desinteresadas.

El nuevo milenio encontró diversos intentos para debilitar al SINA desde el Ejecutivo, que pasaron por una reducción sustancial del presupuesto asignado al Ministerio y sus institutos (Guhl y Leyva, 2015), por intentos de desaparición –o reestructuración al menos– de las Corporaciones Autónomas que forman parte del mismo, e incluso por una fusión del Ministerio del Medio Ambiente con el de Vivienda que sería revertida por el gobierno de Juan Ma-

75. Entrevistas 7, 9, 11, 14, 28.

nuel Santos. Las Corporaciones, dado el mandato constitucional y las múltiples sentencias que lo reafirmaron, han sobrellevado esos intentos amparadas en su condición de autonomía⁷⁶. Sin embargo, los argumentos esgrimidos por los distintos presidentes del milenio, que apelan a una politización exacerbada de las entidades (una politización real, y sin embargo desigual entre entidades)⁷⁷, siguen apareciendo para procurar su transformación.

Los argumentos que apelan a su politización (y a prácticas corruptas que relacionan con ello) han servido para profundizar las exigencias hechas a las Corporaciones desde la Contraloría, así como para aumentar las responsabilidades impuestas a ellas desde el centro. Pero sin garantizarles los suficientes recursos para llevar adelante una gestión que, más allá de los problemas evidentes y de acuerdo con lo señalado por varios ambientalistas entrevistados⁷⁸, se impulsa desde un sistema nacional ambiental tan valioso como destacado por distintas voces expertas a lo largo del subcontinente.

Los cambios de la década de 1990 representaron una transformación sustancial en la misión y composición de la CVC. Una, sin embargo, que fue resultado de los cambios graduales que venían dándose durante las décadas anteriores. Las presiones para asumir responsabilidades ambientales, y las decisiones asumidas internamente en ese sentido, configuraron un tipo de entidad singular que, por los intereses de preservación de su autonomía –pero también por las visiones de excelencia técnica que perseguían sus funcionarios y dirigentes de las décadas de 1960 y 1970–, se destacó hasta el punto de ir dando lugar al nacimiento de otro tipo de entidades mixtas (de desarrollo y protección ambiental a la vez), que constituirían la base de un modelo de gestión enmarcado en las aspiraciones provenientes de la Cumbre de Río de 1992.

76. Asocars ha recompilado más de 30 proyectos legislativos de reforma de estas entidades desde el nacimiento del gremio (entrevistas 3 y 4).

77. Ver, sobre este camino de transformación, el Diagnóstico financiero e institucional del sector (DNP, 1997), Galán Sarmiento (1999), Uribe Botero (2005), Rodríguez Becerra (2008), Guhl y Leyva (2015) y el informe CTTO 650-2015 del DNP (2016).

78. Entrevistas 2, 3, 4, 6 y 8, como ejemplo.

La coyuntura de la década de 1990 condujo a la configuración de un nuevo estado, con pretensiones de modernidad y descentralización. Aunado a la crisis económica y del narcotráfico en el Valle del Cauca, que retrajo y dividió a los distintos miembros de la clase dominante en procura de la supervivencia financiera, así como a la desvinculación de estos de un mundo social ajeno que empezaba a dominar el contexto político regional, estuvo el espíritu liberal de la nueva Constitución. Uno que promovió, en paralelo con aspiraciones de reivindicación social, un estado más chico y eficiente, y una expansión liberalizada de los mercados privados en la economía nacional.

La aspiración de la economía liberal de romper con actores rentistas del mundo del capital, al parecer, daría parcialmente sus frutos en lo que respecta a las dinámicas de la CVC. La nueva entidad entró definitivamente a hacer parte de una estructura con un mayor nivel de cohesión (aún si desde un Ministerio débil, aún si constituida por entidades autónomas) del que habían tenido previamente las distintas entidades de gestión del medio ambiente. Y las élites vallecaucanas se hicieron menos presentes, cediendo definitivamente la dirección y reduciendo su peso relativo (en términos de sillas) dentro del órgano rector.

Pero lo cierto es que las tensiones propias de los nuevos cambios institucionales, siempre disputados y complejos, tuvieron resultados ambivalentes. Romper el dominio de los intereses agroindustriales implicaba asumir el posible debilitamiento institucional de una entidad destacada tanto nacional como internacionalmente por sus capacidades técnicas. Y debe decirse que, sin despreciar el pragmatismo y la sagacidad de varios de los actores involucrados, poco sirvieron las idealizaciones liberales que los guiaban (aquellas del estado como cuerpo homogéneo, chico, eficiente; aquellas del mercado y la política como dos dimensiones inconexas) para pensar y organizar dicha tensión. Los cambios institucionales de la década de 1990 terminaron por expulsar a las élites regionales agroindustriales de la dirección de la entidad que habían creado (y, de paso, de la conducción de los destinos públicos del Valle), pero para consolidar un poder infraestructural que amplía el número de actores del ámbito social en la disputa por el control del entramado institucional de la región. Con ello, por una

{ Tabla N° 53 } Principales asistentes al Consejo Directivo de la CVC y su categorización (1987-2010)

Asistente	Años de asistencia registrados en actas	Categoría	Total de años registrado en actas
Holger Peña Córdoba	1994-2004	Funcionarios CVC	11 años
Pedro Klinger Castillo	1995-2001	Sector Social/Político del Suroccidente	7 años
Néstor Córdoba	2004-2010	Sector Social/Político del Suroccidente	7 años
Julián Fernando Rentería	2004-2010	Sector Social/Político del Suroccidente	7 años
Guillermo Regalado Hammerle	1987-1993	Funcionarios CVC	7 años
César Augusto Londoño Maya	1992, 1995-2000	Sector económico	7 años
Carlos Valencia Perea	1998-2003	Sector Social/Político del Suroccidente	6 años
Alfredo Fernández	1998-2003	Sector Social/Político del Suroccidente	6 años
Germán Villegas	1991, 1995, 1996 / 2001-2003	Sector Social/Político del Suroccidente	6 años
Harold Baeza Umaña	1995-2000	Sector Social/Político del Suroccidente	6 años
Nelson Marino Caicedo	1989-1994	Funcionarios CVC	6 años
Oscar Campo	1995-2000	Sector Social/Político del Suroccidente	6 años
Ramiro Tafur Reyes	2001, 2003, 2004, 2007, 2009, 2010	Sector económico	6 años
Sonia Tobón	1995-2000	Funcionarios CVC	6 años
Oscar Mazuera	1987-1991	Sector Social/Político del Suroccidente	5 años
Juan Gabriel Casas	1995-1999	Funcionarios CVC	5 años
Iván Alberto Estrada	2002-2006	Sector económico	5 años
Alejandro Delima Bohmer	1995, 1997 / 2001-2003	Élite Vallecaucana	5 años

Asistente	Años de asistencia registrados en actas	Categoría	Total de años registrado en actas
Camilo Andrés León Beltrán	2001-2004	Funcionarios CVC	4 años
Angelmiro Valencia	2007-2010	Sector Social/Político del Suroccidente	4 años
Gildardo Restrepo	2007-2010	Sector Social/Político del Suroccidente	4 años
Eugenio Castro Borrero	1987, 1989, 1990, 1992	Élite Vallecaucana	4 años
Edgar Bolaños Castro	1991-1994	Funcionarios CVC	4 años
Juan Pablo Álvarez Velasco	1987-1990	Funcionarios CVC	4 años
Oscar Varela	2001-2004	Sector económico	4 años
Oscar Jaramillo Zuluaga	1987, 1990, 1991, 1994	Sector económico	4 años
Rodrigo Lloreda Mera	2004, 2007, 2008, 2009	Sector Social/Político del Suroccidente	4 años

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de las Actas (1987-2010) del Consejo Directivo CVC – Archivo Histórico

parte, aumentó la contienda política por el control de la entidad y se afectó negativamente su autonomía técnica. Pero en medio de esas múltiples disputas, por otra parte, se mantuvo la ascendencia sobre la entidad de una clase agroindustrial con un amplio poder estructural, que cada vez más preocupada por sus intereses inmediatos pudo imponer sus visiones y preocupaciones sustantivas⁷⁹.

79. En casos extraordinarios como el de Henry Eder procurando, además de ello y hasta donde le fuera posible, la protección del legado de la que fuera por décadas la entidad líder de la transformación departamental dirigida por los actores más visibles de esa clase dominante. Para el caso de este exdirector así lo confirman distintas fuentes, tanto del ámbito nacional como departamental. Por supuesto, defender los recursos y capacidades técnicas de la entidad otorga un reconocimiento especial de parte de actores clave del estado central, que resulta útil para la eventual salvaguarda de sus intereses privados. Pero, como lo dejaron entrever distintas voces, sus acciones incluyen y sin embargo superan dicha consideración, si se quiere, estratégica. Algo para nada extraño, si recordamos que (i) Henry Eder es

Síntesis del capítulo

El presente capítulo recorrió el nacimiento y los principales momentos de cambio institucional en la CVC. Lo que se encuentra en el proceso de construcción y transformación de la entidad es una pugna entre las élites regionales vallecaucanas y distintos actores del aparato burocrático nacional por consolidar su poder en torno a las decisiones (para el desarrollo, para la preservación medioambiental) que se tomen desde la entidad.

El nacimiento de la entidad surgió de las aspiraciones de modernización regional de una élite agroindustrial cohesionada, que se consolidaba durante las décadas de 1930 y 1940 en el Valle del Cauca. Pero puede explicarse por el contexto más amplio de la apuesta desarrollista norteamericana en pleno momento de la Guerra Fría. Por las debilidades de un estado nacional apenas en proceso de expansión, que conducía a los Ejecutivos nacionales a soportar sus programas de gobierno –y su gobernabilidad– en alianzas con actores del mundo del capital en las regiones, para la expansión de entidades de carácter público dominadas por estos últimos.

Pero la constitución de la entidad presentó resultados diferentes a los pretendidos formalmente por el proyecto inicial que defendían los actores vallecaucanos detrás de la iniciativa. Y dichas diferencias pueden explicarse por tensiones con los actores hasta entonces más relevantes del suroccidente que el proyecto pretendía intervenir. El resultado de las disputas analizadas durante el período fue el de la constitución de una entidad *sui generis* (como lo pretendían sus propulsores, bajo el modelo de la *Tennessee Valley Authority* creada en Estados Unidos no mucho tiempo atrás: una entidad de carácter autónomo para impulsar discrecionalmente sus propósitos), pero regida por un marco normativo que delimitó parcialmente las aspiraciones de sus defensores. Al replantear la jurisdicción inicial de la entidad y las fuentes para su financiación, los actores vallecaucanos detrás de

uno de los últimos representantes de la élite en estudio, (ii) que la definición de élite supone un sentido de altura y designio particular que un determinado actor asume, y que (iii) su pertenencia a una cierta clase dominante puede explicarse mejor desde la noción de *arrazgo* que de *incrustado* del *embeddedness* polanyiano.

la iniciativa alcanzaron en buena medida los objetivos pretendidos, mientras que el Ejecutivo nacional de entonces se permitía garantizar la satisfacción –y eliminar la presión contraria– de los actores en disputa. Además, al establecer una multiplicidad de objetivos de distinta índole dentro de los estatutos de la entidad, los actores del proyecto garantizaban la satisfacción del Ejecutivo frente a sus deseos de otorgar mayores usos a la entidad.

Lo que se advierte de este primer momento es la constitución de una nueva entidad de carácter público que terminó por concederles un alto nivel de discrecionalidad a las élites agroindustriales detrás de la misma. Un nivel de discrecionalidad, sin embargo, que deberían terminar de consolidar. Ante las disputas entre los distintos actores involucrados y la ausencia de antecedentes previos, la institución nació a partir de la constitución de un arreglo con altos niveles de ambigüedad. Un alto nivel de ambigüedad que permitió llevar adelante el proyecto al reducir las oposiciones y mantener la aspiración de parte de todos los actores involucrados (del centro, de la oposición regional y de sus defensores) de imponer sus deseos a lo largo de los próximos años de configuración de la nueva Corporación. Un balance frágil desde el cual se fue dando la disputa.

Pero el frágil balance resultó siendo favorable para dos de las partes en disputa: por empezar, los actores en ascenso de la agroindustria cañicultora y, en segunda instancia, los actores centrales de la política nacional. En el caso de los primeros, la mayor tecnificación de sus apuestas productivas, en buena medida favorecida por los proyectos que la entidad empezaba a jalonar, acompañaron una expansión de los ingenios en los mercados azucareros que desencadenó la ampliación de los cañaduzales a lo largo del valle geográfico del departamento suroccidental. Una ampliación que fue en detrimento de las actividades económicas de los viejos terratenientes opositores del proyecto. En el caso de los actores del centro la modernización emprendida desde la CVC, que se complementaba con programas del Ministerio de Agricultura encargados a la entidad regional, resultaba en la provisión de bienes públicos impuros (no solo privados entonces) que daban cuenta de una expansión modernizadora a la que se podrían

asociar. Una que constituyó el eje de disputas entre centro y región, a la que se sumarían las preocupaciones ambientales de finales de 1960.

Las décadas siguientes a los primeros años de constitución de la entidad dieron cuenta de la consolidación de una nueva élite regional en el Valle del Cauca. Una con aspiraciones (intereses económicos inmediatos, sentido de responsabilidad dentro del mundo vallecaucano y visiones de modernidad) muy diferentes a las de los dispersos terratenientes y comerciantes de finales del siglo XIX e inicios del siglo XX. Los procesos de expansión de la apuesta agroindustrial cañera, de concentración del capital y de tecnificación de las nuevas apuestas productivas, consolidaron una élite vallecaucana con alto nivel de cohesión y un importante poder colectivo.

Pero las décadas siguientes fueron las de una expansión del entramado burocrático nacional al que, entre tantas otras iniciativas, acompañó y estimuló la CVC. Y fueron, además, las de una reorganización de los marcos legales prevalentes con el fin de consolidar una mayor capacidad del poder Ejecutivo colombiano para conducir, con mayor autonomía y capacidad técnica, la definición y puesta en marcha de políticas públicas a lo largo del país. Es en estos años que se disparó una secuencia de acciones y reacciones entre el centro y las élites vallecaucanas por el control de las políticas públicas del contexto regional. Acciones que buscaron reducir la ambigüedad del marco normativo que gobernaba la entidad, reacciones que buscaron –por vías formales e informales– garantizar el mantenimiento de la discrecionalidad de las directivas de la entidad.

Pero la disputa, además, no fue entre un centro y las élites regionales. En cambio, dada la expansión del estado central de los últimos años, que se vio acompañada del surgimiento de nuevas entidades para la planificación o el manejo mediomambiental que estimulaban las nuevas visiones de la administración pública y el desarrollo capitalista, la disputa se dio entre una multiplicidad de actores defendiendo su lugar dentro del nuevo entramado institucional que empezaba a organizarse.

De estas contiendas lo que termina por encontrarse son tres resultados importantes. El primero, un proceso paulatino, disputado, de cerramiento del marco normativo que no solo desplazó anteriores

arreglos institucionales (objetivos y responsabilidades, autonomías frente a tutelajes), sino que fue restringiendo los márgenes de interpretación de las normas, y así sus usos alternativos, para los directivos detrás de la Corporación regional. El segundo, un camino complejo de consolidación del aparato central en el que el poder infraestructural en efecto se traduce en la existencia de un poder colectivo detentado por un abanico cada vez mayor de actores en disputa. Y el tercero, una disminución en las aspiraciones de las élites vallecaucanas por llevar adelante procesos de modernización autónomamente y, en cambio, un volcamiento de la entidad a asuntos más técnicos delimitados por los nuevos marcos normativos –que siguen las burocracias de la entidad– y hacia la preservación de los intereses económicos inmediatos –que siguen las élites vinculadas al proyecto– tras las nuevas agendas ambientales y las confrontaciones con entidades como el INCORA.

Los dos primeros hallazgos importan en tanto que constituyen un aporte al estudio de cambios institucionales graduales en los procesos de consolidación estatal. Estos hallazgos, en línea con las proposiciones teóricas de Mann (2012a), permiten confirmar que la expansión y configuración de los estados nacionales es disputada, y que en ningún sentido es lineal o advierte resultados previsibles. El estrechamiento de las ambigüedades resultó en este caso en la paulatina configuración de una entidad regional descentralizada diferente a la desarrollista pretendida por sus impulsores. No una entidad regional para el desarrollo ahora integrada y coordinada desde el estado nacional. En cambio, una entidad regional que, en el proceso de acciones y reacciones por la disputa del control de la inversión pública vallecaucana, fue redirigiendo su camino hacia un nuevo tipo de entidad. Un tipo de arreglo institucional inesperado, que ya Mahoney y Thelen (2009), retomando a Schickler (2001) y Palier (2005), recuerdan como una posibilidad.

Pero estos hallazgos importan además para los debates teóricos más gruesos, puesto que ofrecen una comprensión del estado nacional como un entramado en disputa, muy diferente al de las expectativas de aproximaciones teóricas de clase o del elitismo puro. E importan, en lo que al caso colombiano respecta, para recordar la existencia de un proceso de largo aliento de configuración de entramados buro-

cráticos y legales que, en efecto, ha conducido a una expansión del poder infraestructural del estado nacional colombiano. Una que, si bien tenue y mayormente visible en los contextos poblacional y económicamente más robustos del país, reclama la atención del debate académico nacional.

El tercer punto, por su parte, importa no solo para reafirmar la conclusión expuesta un párrafo atrás sobre los cambios graduales que conducen al fortalecimiento de caminos dependientes, sino para señalar cómo es que la expansión del poder colectivo del nuevo estado en transformación empieza a conducir un proceso de expulsión de las élites del momento de los espacios directivos de la institucionalidad estatal. Pero cómo, a su vez, empieza a conducir un cambio en las aspiraciones de dichas élites, impulsando un volcamiento hacia sus intereses económicos primarios mientras lentamente van renunciando a su papel de conductoras del devenir regional. Una transición de las *élites patrimoniales* que mencionó Walton (1977), hacia actores económicos que empezarán a delimitar su disputa por el control de las cuestiones públicas desde caminos alternativos.

El tercer período presentado en este capítulo, dicho lo anterior, constituye un momento más en la paulatina reducción de la discrecionalidad que tuvieron las élites regionales del Valle para conducir buena parte de los destinos del departamento desde la Corporación. Una reducción paulatina que explica, así entonces, la retracción de estos actores de los espacios de dirección de la política pública conducidos desde Cali.

Si bien las dificultades propias de las décadas de 1980 y 1990 (económicas, de las violencias e incursión en el mundo político del narcotráfico en el Valle) se sumaron a la explicación para el tercer momento, lo que permite confirmar el más largo proceso abordado es que los motivos de la retracción de estos actores de la dirección pública debe ser explicado no por una coyuntura crítica departamental, sino por el lento proceso de expansión del poder infraestructural del estado nacional.

Lo destacado en esta conclusión permite dar cierre a este libro confirmando las expectativas que condujeron esta investigación: su hipótesis general y las específicas. Y refutar así las hipótesis alterna-

tivas expuestas, que no sólo explican la retracción de las élites agroindustriales de la dirección de la cosa pública en los noventa desde una coyuntura departamental específica, sino que reflejan la dificultad existente en el Valle (probablemente debido a la escasez de estudios sobre la materia) para caracterizar a estas élites como exclusivamente autointeresadas o, desde visiones opuestas (complacientes o no), como portadoras de un proyecto de transformación regional particular.

Conclusiones

Algunas conclusiones generales

¿Dominan aún las élites tradicionales del Valle del Cauca las dinámicas políticas de la región? Esta pregunta, que surge con frecuencia en las discusiones políticas sobre el Valle del Cauca, define el punto de partida de una investigación que se propuso explicar la retracción de las élites vallecaucanas del lugar de privilegio en la conducción de las políticas de mayor impacto para el departamento durante la segunda mitad del siglo XX.

Entre las voces mayoritarias que defienden el argumento de su retracción, es común la lectura que plantea que la coyuntura de la década de 1990 (con la crisis económica departamental y la irrupción del narcotráfico en distintos ámbitos del mundo social) representó el momento determinante para explicar su retirada. Sin embargo, tal interpretación no había sido puesta a prueba hasta la fecha.

Para ponerla a prueba, la investigación detrás de este libro rastreó los orígenes y cambios de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. La primera entidad del tipo en el país, que creada por iniciativa de liderazgos del naciente sector agroindustrial vallecaucano de las décadas de 1930 a 1940, se constituyó en la más importante organización de carácter público del suroccidente durante varias décadas. Esta entidad, creada como una organización para el desarrollo regional que se inspiraba en la experiencia de la *Tennessee Valley Authority* de Estados Unidos, fue promovida y conducida por las élites vallecaucanas de una clase agroindustrial dominante durante mediados del siglo pasado. Pero esta entidad, en su camino, fue transformando sus objetivos misionales hasta hacer parte de un conjunto de autoridades ambientales departamentales que constituyen desde 1993 el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SINA).

En la explicación de los procesos de cambio de la CVC se halló no solo una variación sustantiva de los objetivos misionales de la

entidad, sino una paulatina reducción en la discrecionalidad de las élites vallecaucanas para conducir los procesos de modernización enunciados para el Valle del Cauca desde la misma. Una reducción en la discrecionalidad que motivó la retirada de estos actores de los espacios de dirección de su entidad bandera.

A lo largo del rastreo de los cambios, además, la investigación detrás de esta publicación halló en la experiencia de la CVC más que la apuesta de un sector productivo determinado (el cañicultor) para garantizarse las infraestructuras necesarias para su expansión. En la exploración de la documentación del Consejo Directivo de la entidad, así como en las entrevistas realizadas a exdirectivos y exfuncionarios, pudo encontrarse una apuesta de modernización regional. Ciertamente no una apuesta de modernización conducente a “crear una rica fábrica de instituciones y autoridades democráticas” (O’Donnell, 1988, p. 288). Una apuesta, en cambio, en la que predominó una visión ingenieril de la transformación para el progreso condicionada por la procedencia económica y social de sus élites rectoras. Una que puso el acento en transformaciones conducentes a mejorar las condiciones productivas para las tierras planas que acogían a la creciente agroindustria del Valle, así como en la provisión de bienes públicos básicos para –fundamentalmente– las poblaciones ubicadas en *ese* Valle del Cauca.

Pero lo que también se encontró en este respecto fue una transformación en las preocupaciones de las élites que dominaron la entidad durante la primera parte de su historia. Esta pesquisa no solo encontró discusiones que, a lo largo de la década de 1970, van pasando de aspiraciones de transformación regional de gran envergadura al análisis de consideraciones más técnicas sobre proyectos y programas puntuales. También encontró un volcamiento de las directivas agroindustriales, durante esos años, hacia la salvaguarda de sus intereses económicos particulares.

La exploración de la experiencia vallecaucana adelantada por el trabajo que alimenta este libro puso en juego la consideración del estudio de sus élites desde una perspectiva relacional, que las conecte con las dinámicas propias del estado central. Una que ha sido escasa en los pocos estudios sobre las élites en el departamento suroccidental, y en general en los estudios regionales en el país.

En los múltiples debates sobre configuración estatal en Colombia, el argumento del poder de las élites regionales dentro de las dinámicas políticas de Colombia ha servido para explicar lo que actualmente se reconoce como un estado con presencias desiguales a lo largo del territorio nacional. Un estado, por lo general, que independientemente de la perspectiva en que sea abordado suele identificarse como uno con un poder infraestructural invariablemente bajo, e invariablemente diferenciado, a lo largo del territorio colombiano.

Este trabajo, al rastrear la conexión entre el Valle del Cauca y el centro, se propuso explorar la hipótesis del poder infraestructural de Mann (2012a) como una fuerza que, en paulatina expansión durante el período, constituya el marco explicativo para entender la pérdida de discrecionalidad –y en definitiva la retracción– de las élites agroindustriales de los espacios de decisión de la principal entidad para la transformación regional del suroccidente. Y las conclusiones del ejercicio confirmaron la hipótesis.

La investigación resulta, desde allí, no solo en un aporte a los estudios sobre la historia reciente del Valle del Cauca, sino a los estudios sobre configuración estatal en el país. La recurrente consideración de un estado nacional cuasi inmutable tiene implicaciones importantes sobre la forma en que entendemos el lugar de las élites económicas más poderosas en las dinámicas del país. Si es cierto que la expansión del poder infraestructural del estado nacional se hace evidente en contextos como el vallecuancano, debemos considerar que los cambios regionales de las últimas décadas responden a un juego más complejo entre múltiples actores de las arenas políticas departamentales de –al menos– aquellos departamentos con mayores niveles de riqueza y presencia estatal. Pero, además, que la búsqueda del control de distintos espacios y recursos estatales por parte de las más poderosas élites económicas habría mutado (no necesariamente de forma definitiva), pasando de la creación y presencia directa en la dirección de ciertas instituciones del orden público a ejercicios de cabildeo para incidir en las decisiones de los hacedores de política pública nacional y regional (práctica que, décadas atrás, desde los gremios o la intervención personal, ya acompañaba la primera).

Por otro lado, el reconocimiento de una gama más amplia de actores del ámbito nacional permite hacer un llamado para complejizar la forma en que entendemos y abordamos desde la investigación social el estado nacional. La competencia entre entidades del estado en el proceso de cambio institucional de la CVC, como se evidencia con la presencia de dos ministerios a lo largo de su experiencia, del DNP, el INCORA y el INDERENA, obliga a ponderar la conveniencia de asumir la representación del estado nacional como un ente monolítico que interviene, con mayor o menor grado de capacidad, en distintos procesos a lo largo de sectores y territorios del país. Y a volver así entonces la mirada hacia una apuesta teórica como la de Mann (2012a), que poniendo en juego dos dimensiones del poder estatal ofrece una aproximación a la diversidad de manifestaciones que lo constituyen no solo sin perder de vista el sentido más amplio de la figura, sino ayudando a comprenderla desde allí.

Dicho lo anterior, y retomando las últimas líneas del prefacio, para cerrar este texto cabe recalcar que con estos hallazgos se espera estimular discusiones sobre desarrollo y configuración estatal en el país, recordando que los procesos de construcción y transformación de un estado nacional deben pensarse de manera diferencial, relacional y disputada. Y que así además se espera estimular debates más locales sobre el futuro del Valle del Cauca. Poniendo en consideración los cerramientos institucionales que paulatinamente genera (o, mejor dicho, que constituyen) la expansión del poder infraestructural de un estado nacional. Pero también sugiriendo cómo distintas e inevitables transformaciones sociales (endógenas, exógenas, como las señaladas en la Tabla 1) pueden abrir el espacio para la reconfiguración de arreglos que resulten en nuevos caminos de transformación productiva, social y política (más ricos, estimulantes e incluyentes) tan necesarios para el suroccidente y el país.

Sobre las élites abordadas

Las tablas 48, 51, 52 y 53 del capítulo cuarto presentan una clasificación de los directores de la CVC y de los principales asistentes al Consejo Directivo de la entidad (según su tiempo en el órgano: aquellos que hayan estado no menos de cuatro años durante el

subperíodo correspondiente), que define a cada una de las personas enlistadas bajo las denominaciones de *élite vallecaucana*, *sector económico*, *funcionarios CVC*, *funcionarios del estado central*, o *sector social/político del suroccidente*.

La caracterización pretende dar cuenta de las paulatinas transformaciones en la composición del órgano directivo de la que sería, junto a la universidad pública del Valle del Cauca, la principal entidad de transformación del suroccidente del país. El recorrido por las tablas, en orden temporal, da cuenta de una reducción importante de actores categorizados como *élite vallecaucana* dentro del órgano directivo de la CVC y desde la segunda parte de la década de 1980, de aquellos categorizados como *funcionarios CVC*. La pregunta que puede surgir, no obstante, es la de si lo que aparece durante las décadas posteriores al predominio de esa *élite vallecaucana* no será el predominio de una nueva *élite vallecaucana* que debería ser explicitada. La pregunta demanda una aclaración, como lo hace también la denominación de algunos de los directivos en las categorías de *sector económico* o de *sector social/político del suroccidente*.

Uno de los principales problemas en la investigación sobre élites ha sido la dificultad para establecer la frontera entre quiénes constituyen una élite particular y quiénes no. En línea con las proposiciones de Mosca (1939), existe la posibilidad de seguir los criterios de conciencia de clase, cohesión y capacidad conspirativa para dar cuenta de la existencia de una élite particular. Sin embargo, estos criterios son apenas útiles para el reconocimiento de un cuerpo minoritario, rector de los destinos de una sociedad, pero para el cual las fronteras se presentan gruesas por lo demás.

Pareto (1902; 1916) y Wright Mills (1956), desde lugares diferentes, ofrecen proposiciones que pueden servir para establecer algunas diferenciaciones entre los que constituyen una élite y los que no. El primero, a partir de su noción de la *circulación de élites* y la caracterización de tipos en disputa. El segundo, a partir del reconocimiento de una élite del poder constituida por miembros destacados de distintos ámbitos de la cosa pública (norteamericana, dado su caso de estudio).

Dejando de lado las observaciones que estos dos autores pueden ofrecer (y hayan ofrecido) a las elaboraciones teóricas de Mosca (para Wright Mills, por ejemplo, la idea de la élite como un cuerpo conscientemente cohesionado que se procura decisiones estratégicas para el control de la sociedad exige ser matizada), lo que importa aquí en primer lugar es señalar el valor de reconocer a la élite como (i) cuerpo rector constituido por actores de diversos sectores del ámbito público¹ que, analizado a lo largo de períodos que recojan décadas más que años, (ii) da cuenta de una circulación regular –y tal vez sustantiva– entre quienes la componen².

Pero sobre este cuerpo rector cabe discutirse, además, si debe considerarse como selecto. Para algunos teóricos de las élites el estadio deseable (o menos indeseable) debería ser el de la existencia de una élite funcional (los mejores) que coincida con (constituya en efecto) la élite del poder. Al poner esta consideración sobre la mesa, lo que puede reconocerse es la posibilidad de que exista una élite del poder constituida por influencias o vínculos familiares, antes que por capacidades técnicas y profesionales sustantivas³. Un cuerpo rector entonces, pero no selecto según las aspiraciones de estos teóricos; no el más deseable. Wright Mills ofrece consideraciones útiles para un uso de la noción de selecto que supere la consideración meritocrática que algunos defienden (noción que dentro del debate sobre élites suele asociarse a trabajos de pensadores como Michels (1984) o, incluso a veces, al mencionado Pareto). Las consideraciones, útiles para la categorización de este trabajo, son las siguientes: las coincidencias estructurales (intereses corporativos derivados de sus recorridos personales y sus posiciones de poder), su capacidad de afectación sobre el mundo al que pertenecen (por el tipo de capitales a los que tienen acceso y controlan), así como la red de relaciones que mantienen entre sí, constituyen –además– un sentido de dignidad, exquisitez y altura moral que configuran la noción de designio y personalidad selecta.

1. Reconocimiento que, si se quiere, sirve para formular una crítica a los defectos o limitaciones de la democracia representativa.

2. Reconocimiento que ha servido como argumento para desdeñar de la democracia representativa, o para develar sus limitaciones, pero a la vez posibilidades.

3. Para algunos, no una élite en propiedad entonces.

Con respecto a la élite como cuerpo rector selecto constituido por actores de diversos sectores del ámbito público:

- como fue señalándolo el capítulo tres, el Valle del Cauca contó con un sinnúmero de entidades y espacios para la planeación y la transformación regional del cual participaron diversos actores del mundo económico y político profesional. Pero, como lo expuso el capítulo, la ponderación de la capacidad de afectación real de esas entidades –espacios y actores– del mundo vallecaucano, demuestra la predominancia de unas pocas entidades, entre las que se destaca la CVC, constituidas en torno a una nueva clase agroindustrial ascendente desde las décadas de 1930. Una que, además, demuestra desde el análisis documental su lugar de autorreconocimiento como grupo rector de los designios del Valle. Y es en estos sentidos que la élite (minoritaria, selecta, sin duda rectora) del Valle del Cauca, desde entonces y hasta las últimas décadas del siglo XX, puede verse articulada en torno a los intereses de la industria y el sector cañero suroccidental.

Con respecto a la élite como un cuerpo rector que puede experimentar una circulación regular –y sustantiva– entre quienes la componen:

- los cambios que evidencia el trabajo (y las tablas 48, 51, 52 y 53) en los ámbitos de dirección de la CVC pueden llamar la atención por presentar la retracción de una *élite vallecaucana* (la señalada en el punto anterior) pero no para dar lugar a una nueva, sino para dar lugar a actores de un mundo denominado *sector social/político del suroccidente*. Los motivos para utilizar esta categoría son dos: (i) hay una diferencia durante los dos primeros subperíodos de estudio entre actores pertenecientes al mundo agroindustrial moderno del suroccidente y actores abocados al ejercicio de la política profesional en este espacio regional (que no fueron los actores determinantes –rectores entonces– para la transformación regional más significativa de esas décadas); (ii) hay una diferencia entre los actores que empiezan a tomar los espacios directivos de la entidad durante el último subperíodo estudiado y las nuevas élites vallecaucanas de estos años (las élites que empiezan a irrumpir en el Valle del Cauca desde la década de 1980 están constituidas por nuevos liderazgos políticos que se mueven entre la Gobernación y el Senado, mientras que los nuevos actores en los espacios directivos de la CVC, definidos por los marcos

legales derivados de la Ley 99 de 1993, son exfuncionarios, alcaldes de pequeños municipios o representantes de distintos sectores sociales que, en la mayoría de los casos, representan fichas políticas de esos nuevos liderazgos políticos que desde entonces se disputan el poder político departamental).

Por último, con respecto a la categorización de cada uno de los actores pertenecientes a las instancias de alta dirección de la CVC, y la dificultad para establecer fronteras que permitan clasificar, actor por actor, quién hace parte del cuerpo –rector y selecto– y quién no:

- los criterios para ubicar actores en la categoría de *élite vallecaucana* fueron: el de pertenencia o no a la clase agroindustrial vallecaucana que surge con la expansión de la caña y de la industria en el departamento; el de un involucramiento destacado en distintas instancias de definición de políticas para el departamento con un mínimo de cuatro años en el Consejo Directivo de la CVC, o su presencia en la dirección, como consideración de base.
- los criterios para ubicar actores en la categoría de *sector empresarial* fueron: que perteneciesen al mundo terrateniente en disputa con el nuevo mundo agroindustrial moderno (para el primer subperíodo en particular); que perteneciesen al mundo ganadero, o al comercial e industrial ascendentes desde organizaciones productivas importantes dentro de la nueva matriz regional, pero sin ser las más representativas de la nueva estructura productiva; que fueran parte de las organizaciones productivas más representativas pero sin tomar mayor lugar en los espacios formales de decisión del departamento (con, por ejemplo y para el caso de la CVC, menos de cuatro años en el Consejo Directivo a lo largo de su historia).
- los criterios para ubicar actores en la categoría de “sector social/político del suroccidente” fueron: ser políticos profesionales de los departamentos del Cauca y del Valle del Cauca; ser representantes de distintos sectores sociales del suroccidente; ser funcionarios en ascenso provenientes de clases medias y bajas de la región suroccidental.
- con respecto a algunos problemas de categorización: en algunos pocos casos (no más de tres), actores situados bajo la etiqueta de *sector económico* podrían considerarse como miembros de la *élite vallecaucana* (como de hecho a algunos de ellos suele considerárselos

en discusiones informales) por su preminencia y poder económico dentro del departamento; en algunos casos (no más de cuatro), actores situados en la categoría de *sector social/político del suroccidente* podrían reconocerse como miembros de una élite departamental (caucana o vallecaucana) por su pertenencia a familias de los mundos terratenientes y/o agroindustriales de la región, pero se los cataloga bajo la presente categoría por su vocación de políticos profesionales y el tipo de relación –diferenciable en formas y aspiraciones– que construyen con aquellos denominados como de la élite; en algunos casos (en particular durante los dos primeros subperíodos), actores denominados como *funcionarios CVC* pertenecen al mundo social de los denominados *élite vallecaucana*, pues forman parte de estas familias y toman lugares de dirección técnica en la Corporación dado el nivel profesional requerido para los proyectos infraestructurales de esta misma y la formación que estos traían (alcanzada en Estados Unidos, en vista de la ausencia de instituciones de formación profesional en la región durante la primera mitad del siglo XX).

Anexos

Principales asistentes históricos al Consejo Directivo de la CVC

A continuación, dos tablas que ubican a la totalidad de asistentes del Consejo Directivo de la CVC en las categorías establecidas:

ANEXO A

{ A1 } Principales asistentes históricos al Consejo Directivo de la CVC (1954-2010) y su categorización

Élite Vallecaucana*	Sector Económico**	Funcionarios CVC	Funcionarios Estado Central***	Sector Social/Político del Suroccidente****	No identificados
Armando Lloreda Zamorano	Alberto Bernal	Alberto Domínguez	Antonio Ospina Esperón	Alberto Quintero	Gloria O. Gutiérrez
Alejandro Delima Bohmer	Alberto León Betancourt	Antonio J. Posada	Carlos Arturo García Botero	Alfonso Arboleda	
Bernardo Garcés Córdoba	Armando Molina Cabal	Camilo Andrés León Beltrán	Carlos Castaño	Alfredo Fernández Claros	
Diego Garcés Giraldo	Bernardo Naranjo	Edgar Bolaños Castro	Claudia Arias Cuadros	Alonso Aragón Quintero	
Diego Llano	Carlos Ernesto Lora Rengifo	Eduardo Velasco	Claudia Martínez Z.	Amalia Grueso de Salazar	
Joaquín Losada S.	César Augusto Londoño Maya	Emilio Latorre E.	Diana Molina Ramírez	Ana Cecilia Valencia	
Eugenio Castro Borrero	Eduardo Piedrahita H.	Esneda Mogollón Palacios	Doris Amanda Tautiva	Andrés Arroyo Cajiao	
Eugenio Castro Carvajal	Eugenio Concha Flaker	Guillermo Barney Materón	Enrique Angel Turk	Angelino Garzón	
Fernando Angulo	Federico O'Byrne Barberena	Guillermo Regalado Hammerle	Francisco Canal A.	Angelmiro Valencia	

Élite Vallecaucana*	Sector Económico**	Funcionarios CVC	Funcionarios Estado Central***	Sector Social/Político del Suroccidente****	No identificados
Guillermo Becerra Navia	Fernando Garcés Lloreda	Gustavo Adolfo Rengifo	Germán Ospina Ovalle	Armando Palau	
Guillermo Mejía Angel	Gilberto Llanos Ossa	Hernán Lara	Guillermo Mejía Angel	Aurelio Iragori	
Harold Eder	Guillermo A. Falk Jurado	Holger Peña Córdoba	Hernán Ríos Azcárate	Beatriz Orozco Gil	
Henry J. Eder	Gustavo Barona	Jaime Vargas López	Jaime Córdoba Zuloaga	Carlos Arturo Campo Rengifo	
José Castro Borrero	Gustavo E. Gómez Franco	Jairo H. Cruz Arias	Jaime Maldonado Fischer	Carlos Calderón Lianten	
José J. Caicedo	Hernán Borrero Urrutia	Jesús Alberto Namén Chavarro	Juan Alberto Páez Moya	Carlos Holguín Sardi	
José Otoyá	Iván Alberto Estrada	José María Lombana Santamaría	Juan Pablo Bonilla	Carlos Valencia Perea	
Juan Fernando Bonilla Otoyá	Jades Jiménez	Juan Gabriel Casas L.	Libardo Lozano Guerrero	César Negret Mosquera	
Luis Ernesto Sanclemente Crespo	Jaime Puerto Castañeda	Juan Pablo Alvarez Velasco	Lucero Cadena Navia	César Tulio Vergara Mendoza	
Manuel Carvajal Sinisterra	Jairo Gómez Zambrano	Leonor Amparo Cardona	Luis Londoño Benveniste	Diana Fabiola Alonso	
María Cecilia Otoyá Villagas	Pedro Pablo Scarpetta Jaramillo	María Teresa Angulo	Manuel Camacho Herrera	Diego Fernando Mejía	

Élite Vallecaucana*	Sector Económico**	Funcionarios CVC	Funcionarios Estado Central***	Sector Social/Político del Suroccidente****	No identificados
Rodrigo Escobar Navia	José Luis Borrero Restrepo	Maricel Gutiérrez de Tamayo	Mario de la Hoz Sánchez	Eduardo Buenaventura	
Vicente Borrero Restrepo	Juan Berón Caicedo	Mario Puig Cuervo	Marleny Clavijo Meneses	Elvia Lozano	
	Luis Felipe Campo Vidal	Martha Elena Arboleda	Miguel Cabal V.	Ernesto Mariño Moreno	
	Mauricio Cabrera Galvis	Nelson Marino Caicedo	Rafael Herz Stenberg	Exerzhín Vargas	
	Oscar Halim Revéiz Fernández	Omar Velasco Ferrerosa	Silvia Pombo	Fanny Luisa Lozano Ángel	
	Oscar Jaramillo Zuluaga	Rafael Pino E.	Tomás de J. López	Gerardo Toro	
	Oscar Varela	Roberto Moncada Alvarez		Germán Villegas Villegas	
	Ramiro Tafur Reyes	Rosario Moreno Oliver		Gildardo Restrepo	
	Ricardo Cobo Lloreda	Samir Camilo Daccach		Guillermo José Cabal Velez	
	Ricardo Villaveces Pardo	Sonia Tobón		Gustavo Alvarez Gardeazábal	
	Rodrigo Lloreda Mera	Vicente Aragón Ampudia		Gustavo Balcazar Monzón	

Élite Vallecaucana*	Sector Económico**	Funcionarios CVC	Funcionarios Estado Central***	Sector Social/Político del Suroccidente****	No identificados
	Sabas Pretelt de la Vega	Vicente Caldas B.		Harold Baeza Umaña	
	Silvio Esquivel Cruz			Harold Sanclemente Becerra	
				Héctor Guillermo Banquero	
				Henry González Cerquera	
				Humberto González Narváez	
				Humberto Peláez Gutiérrez	
				Jhon Maro Rodríguez	
				John William Alba León	
				Jorge Bolívar Muñoz Guevara	
				Jorge Eliécer Rojas	
				Jorge Herrera Barona	
				José Antonio Calle	
				José Félix Ocoró Minoza	
				José María Zambrano Ulloa	
				José William Garzón Solís	

Élite Vallecaucana*	Sector Económico**	Funcionarios CVC	Funcionarios Estado Central***	Sector Social/Político del Suroccidente****	No identificados
				Josué Gastelbondo	
				Juan Carlos Abadía Campo	
				Juan Guillermo Vallejo Angel	
				Juan Pablo Muñoz Tobar	
				Julián Camilo Arias Rengifo	
				Julián Fernando Rentería	
				Julio Riascos Alvarez	
				Luis Angel Chiripua	
				Luis Carlos Restrepo	
				Luis Carlos Saa Iragorri	
				Luis Fernando Velásquez Caicedo	
				Luis Guillermo Restrepo	
				Luis Lemos Bustamante	
				Luz Dey Escobar	
				Manuel Francisco Becerra Barney	
				Manuel Roldán Barbosa	

Élite Vallecaucana*	Sector Económico**	Funcionarios CVC	Funcionarios Estado Central***	Sector Social/Político del Sureccidente****	No identificados
				Marco A. Corrales Palta	
				Marino Rengifo Salcedo	
				Mauricio Guzmán Cuevas	
				Néstor Córdoba	
				Oscar Himestrosa Mejía	
				Oscar Libardo Campo	
				Oscar Mazuera	
				Osvelto Henao	
				Pedro José Castro Espinosa	
				Pedro Klingler Castillo	
				Raimundo Antonio Tello Benítez	
				Raúl Orejuela	
				Roberto Pizarro Mondragón	
				Rodrigo Lloreda C.	
				Roseberg Pabón	
				William Hurtado	

William López

William Sicachá

Wilmar González

* Miembros de la élite vallecaucana que toma forma desde la configuración de los sectores más modernos de la economía, con los vínculos directos más fuertes en la constitución y/o conducción de la entidad. ** Representantes del mundo económico departamental, ya sea del mundo industrial, agroindustrial o agrícola y ganadero. *** Excluye delegados del Presidente de la República que se encuentran, en su gran mayoría, entre miembros de la Élite Vallecaucana o del Sector Económico. **** Incluye políticos o representantes del mundo político del Valle y el Cauca, de entre los que llegan a destacarse algunos actores –una gran minoría– de las clases económicas dominantes en el Valle del Cauca y el Cauca; representantes de ONG medioambientales; representantes de comunidades étnicas; directores de la CVC no pertenecientes a la Élite Vallecaucana (sean afines o no a ella).

Nota: existen actores que, perteneciendo al Sector Económico, asumieron en otros momentos cargos públicos de primer orden en la región. Existen, también, actores de la entraña de la clase económica dominante en el Valle durante la segunda mitad del siglo XX que construyeron una vida como políticos profesionales. A ninguno de estos se los define como Élite Vallecaucana, debido a que no tuvieron un rol predominante en las dinámicas principales de la entidad, de otras entidades de carácter público destacadas y, por ello, del departamento. Esto no obstante haber brindado siempre sus apoyos. El archivo sobre datos históricos que soportó esta clasificación destaca estas singularidades.

Nota: al no tener información sobre ellos, los miembros resaltados con gris se definen en las respectivas columnas por descarte, siguiendo los estatutos de miembros del Consejo Directivo y, tras ubicar a los reconocibles, identificando a los restantes con los cupos en Consejo que quedan faltando (representante del Presidente de la República, por ejemplo). En algunos casos (particularmente durante la década de 1980) los múltiples vacíos de información sobre miembros de un mismo Consejo (de un año particular, esto es) pueden haber conducido a algunas pocas imprecisiones.

{ A2 } Principales asistentes históricos al Consejo Directivo de la CVC
(1954-2010) por períodos y su categorización

Asistente	Años de asistencia registrados en actas	Categoría
José Castro Borrero	[1954]	Élite Vallecaucana
Luis Ernesto Sanclemente Crespo	[1954]	Élite Vallecaucana
Harold Eder	[1954-1957]	Élite Vallecaucana
Manuel Carvajal Sinisterra	[1954-1959; 1964]	Élite Vallecaucana
Diego Garcés Giraldo	[1954-1959]	Élite Vallecaucana
José Otoya	[1955-1957]	Élite Vallecaucana
Diego Llano	[1956; 1958-1959]	Élite Vallecaucana
Bernardo Garcés Córdoba	[1956; 1958-1964; 1966]	Élite Vallecaucana
Fernando Angulo	[1956]	Élite Vallecaucana
Guillermo Mejía Angel	[1956]	Funcionarios Estado Central
José J. Caicedo	[1958-1959]	Élite Vallecaucana
Vicente Caldas B.	[1958-1968]	Funcionarios CVC
Joaquín Losada S.	[1958-1969]	Élite Vallecaucana
Eduardo Buenaventura	[1960]	Sector Social/Político del Suroccidente
Roberto Moncada Alvarez	[1960-1962; 1972-1976]	Funcionarios CVC
Alonso Aragón Quintero	[1960-1962]	Sector Social/Político del Suroccidente
Luis Carlos Saa Irigorri	[1961-1962]	Sector Social/Político del Suroccidente
Miguel Cabal V.	[1961-1962]	Funcionarios Estado Central
Alfonso Arboleda	[1961-1964; 1966]	Sector Social/Político del Suroccidente
Alberto Bernal	[1961-1964]	Sector económico
Vicente Aragón Ampudia	[1961-1976]	Funcionarios CVC
Juan Berón Caicedo	[1963; 1965; 1969; 1979]	Sector económico
Antonio J. Posada	[1963]	Funcionarios CVC
Gustavo Balcázar Monzón	[1963]	Sector Social/Político del Suroccidente

Guillermo Becerra Navia	[1963-1964]	Élite Vallecaucana
Guillermo Barney Materón	[1963-1966; 1967]	Funcionarios CVC
Juan Pablo Alvarez Velasco	[1963-1968; 1981-1990]	Funcionarios CVC
Eugenio Castro Borrero	[1963-1970; 1980; 1985; 1987]	Élite Vallecaucana
Silvio Esquivel Cruz	[1965]	Sector económico
Henry J. Eder	[1966-1976; 1993-1994]	Élite Vallecaucana
Armando Molina Cabal	[1967]	Sector económico
Libardo Lozano Guerrero	[1967]	Funcionarios Estado Central
Rafael Pino E.	[1967]	Funcionarios CVC
Aurelio Iragori	[1967-1969]	Sector Social/Político del Suroccidente
Samir Camilo Daccach	[1968]	Funcionarios CVC
Ernesto Mariño Moreno	[1968-1969; 1979; 1981]	Sector Social/Político del Suroccidente
Oscar Jaramillo Zuluaga	[1968-1969; 1979-1981; 1986-1987; 1990-1991; 1994]	Sector económico
Rodrigo Lloreda C.	[1968-1970]	Sector económico
Jairo H. Cruz Arias	[1969-1970]	Funcionarios CVC
Marino Rengifo Salcedo	[1971; 1973; 1974]	Sector Social/Político del Suroccidente
Tomás de J. López	[1971]	Funcionarios Estado Central
José María Lombana Santamaría	[1971-1976]	Funcionarios CVC
Oscar Mazuera	[1972-1991]	Sector Social/Político del Suroccidente
Rosario Moreno Oliver	[1975-1976; 1981-1988]	Funcionarios CVC
Raúl Orejuela	[1975-1976]	Sector Social/Político del Suroccidente
Antonio Ospina Esperón	[1977-1978]	Funcionarios Estado Central
Mario Puig Cuervo	[1977-1988]	Funcionarios CVC
Rodrigo Escobar Navia	[1979; 1981]	Élite Vallecaucana
Luis Londoño Benveniste	[1979-1981]	Funcionarios Estado Central
Pedro Pablo Scarpetta Jaramillo	[1980]	Sector económico
Andrés Arroyo Cajiao	[1980-1982]	Sector Social/Político del Suroccidente

Humberto Peláez Gutiérrez	[1981]	Sector Social/Político del Suroccidente
Alberto León Betancourt	[1981-1982]	Sector económico
Humberto González Narváez	[1982; 1965]	Sector Social/Político del Suroccidente
Sabas Pretelt de la Vega	[1982; 1984]	Sector económico
Carlos Arturo Campo Rengifo	[1982]	Sector Social/Político del Suroccidente
Germán Ospina Ovalle	[1982]	Funcionarios Estado Central
Eugenio Concha Flaker	[1982-1983; 1985]	Sector económico
Hernán Borrero Urrutia	[1983; 1985]	Sector económico
Amalia Grueso de Salazar	[1983]	Sector Social/Político del Suroccidente
Jaime Puerto Castañeda	[1983]	Sector económico
Marco A. Corrales Palta	[1983-1984; 1986; 1989-1990]	Sector Social/Político del Suroccidente
Jorge Herrera Barona	[1983-1984; 1986]	Sector Social/Político del Suroccidente
Julio Riascos Alvarez	[1983-1984]	Sector Social/Político del Suroccidente
Jorge Bolívar Muñoz Guevara	[1983-1985]	Sector Social/Político del Suroccidente
Federico O' Bryne Barberena	[1984-1987]	Sector económico
Enrique Angel Turk	[1985]	Funcionarios Estado Central
Guillermo A. Falk Jurado	[1985]	Sector económico
Vicente Borrero Restrepo	[1986]	Élite Vallecaucana
Guillermo Regalado Hammerle	[1986-1993]	Funcionarios CVC
Eugenio Castro Borrero	[1987; 1989; 1990; 1992]	Élite Vallecaucana
Armando Lloreda Zamorano	[1987]	Élite Vallecaucana
Carlos Ernesto Lora Rengifo	[1987]	Sector económico
Diana Molina Ramírez	[1987-1988]	Funcionarios Estado Central
César Tulio Vergara Mendoza	[1988]	Sector Social/Político del Suroccidente
José Luis Borrero Restrepo	[1988]	Sector económico
Manuel Francisco Becerra Barne	[1988]	Sector Social/Político del Suroccidente

Oscar Halim Revéiz Fernández	[1988]	Sector económico
José María Zambrano Ulloa	[1989;1990]	Sector Social/Político del Suroccidente
Maricel Gutiérrez de Tamayo	[1989;1990]	Funcionarios CVC
César Negret Mosquera	[1989]	Sector Social/Político del Suroccidente
Juan Alberto Páez Moya	[1989]	Funcionarios Estado Central
Manuel Camacho Herrera	[1989]	Funcionarios Estado Central
Oscar Hinestrosa Mejía	[1989]	Sector Social/Político del Suroccidente
Nelson Marino Caicedo	[1989-1994]	Funcionarios CVC
Carlos Arturo García Botero	[1990]	Funcionarios Estado Central
Jaime Córdoba Zuloaga	[1990]	Funcionarios Estado Central
Manuel Roldán Barbosa	[1990]	Sector Social/Político del Suroccidente
Jaime Maldonado Fischer	[1991; 1993]	Funcionarios Estado Central
Omar Velasco Ferrerosa	[1991; 1993]	Funcionarios CVC
Germán Villegas Villegas	[1991; 1995; 1996; 2001-2003]	Sector Social/Político del Suroccidente
Luis Fernando Velásquez Caicedo	[1991]	Sector Social/Político del Suroccidente
Pedro José Castro Espinosa	[1991]	Sector Social/Político del Suroccidente
Edgar Bolaños Castro	[1991-1994]	Funcionarios CVC
César Augusto Londoño Maya	[1992; 1995-2000]	Sector económico
Carlos Holguín Sardi	[1992; 1994; 1977-1978]	Sector Social/Político del Suroccidente
Fernando Garcés Lloreda	[1992; 1994]	Sector económico
Eugenio Castro Carvajal	[1992]	Élite Vallecaucana
Mario de la Hoz Sánchez	[1992]	Funcionarios Estado Central
Hernán Ríos Azcárate	[1992-1993]	Funcionarios Estado Central
Mauricio Cabrera Galvis	[1992-1994]	Sector económico
María Cecilia Otoy Villegas	[1993]	Élite Vallecaucana
Bernardo Naranjo	[1993-1994]	Sector económico
Hernán Lara	[1994]	Funcionarios CVC

Jaime Vargas López	[1994]	Funcionarios CVC
Juan Fernando Bonilla Otoyá	[1994]	Élite Vallecaucana
Luis Lemos Bustamante	[1994]	Sector Social/Político del Suroccidente
Rafael Herz Stenberg	[1994]	Funcionarios Estado Central
Ricardo Villaveces Pardo	[1994]	Sector económico
Roberto Pizarro Mondragón	[1994]	Sector Social/Político del Suroccidente
Holger Peña Córdoba	[1994-2004]	Funcionarios CVC
Alejandro Delima Bohmer	[1995; 1997; 2001-2003]	Élite Vallecaucana
Alberto Quintero	[1995]	Sector Social/Político del Suroccidente
Gustavo E. Gómez Franco	[1995-1996]	Sector económico
Martha Elena Arboleda	[1995-1996]	Funcionarios CVC
Luis Angel Chiripua	[1995-1997]	Sector Social/Político del Suroccidente
Juan Gabriel Casas L.	[1995-1999]	Funcionarios CVC
Harold Baeza Umaña	[1995-2000]	Sector Social/Político del Suroccidente
Oscar Campo	[1995-2000]	Sector Social/Político del Suroccidente
Sonia Tobón	[1995-2000]	Funcionarios CVC
Pedro Klinger Castillo	[1995-2001]	Sector Social/Político del Suroccidente
Luis Guillermo Restrepo	[1996-1997]	Sector Social/Político del Suroccidente
Emilio Latorre E.	[1997]	Funcionarios CVC
Guillermo José Cabal Velez	[1997]	Sector Social/Político del Suroccidente
Mauricio Guzman Cuevas	[1997]	Sector Social/Político del Suroccidente
Alberto Domínguez	[1997-1999]	Funcionarios CVC
Luis Felipe Campo Vidal	[1997-1999]	Sector económico
Carlos Castaño	[1998]	Funcionarios Estado Central
José Antonio Calle	[1998]	Sector Social/Político del Suroccidente

Gustavo Alvarez Gardeazábal	[1998-1999]	Sector Social/Político del Suroccidente
Alfredo Fernández	[1998-2003]	Sector Social/Político del Suroccidente
Carlos Valencia Perea	[1998-2003]	Sector Social/Político del Suroccidente
Francisco Canal A.	[1999]	Funcionarios Estado Central
Rosemberg Pabón	[1999]	Sector Social/Político del Suroccidente
Eduardo Piedrahita H.	[1999-2001]	Sector económico
Beatriz Orozco Gil	[2000]	Sector Social/Político del Suroccidente
Claudia Martínez Z.	[2000]	Funcionarios Estado Central
Eduardo Velasco	[2000]	Funcionarios CVC
Gerardo Toro	[2000]	Sector Social/Político del Suroccidente
Gustavo Barona	[2000]	Sector económico
Ramiro Tafur Reyes	[2001; 2003-2004; 2007; 2009-2010]	Sector económico
Elvia Lozano	[2001]	Sector Social/Político del Suroccidente
Jhon Maro Rodríguez	[2001]	Sector Social/Político del Suroccidente
Julián Verón	[2001]	Sector Social/Político del Suroccidente
William Hurtado	[2001-2003]	Sector Social/Político del Suroccidente
Camilo Andrés León Beltrán	[2001-2004]	Funcionarios CVC
Oscar Varela	[2001-2004]	Sector económico
Gustavo Adolfo Rengifo	[2002]	Funcionarios CVC
Leonor Amparo Cardona	[2002]	Funcionarios CVC
María Teresa Angulo	[2002]	Funcionarios CVC
Oselvio Henao	[2002]	Sector Social/Político del Suroccidente
Wilmar González	[2002]	Sector Social/Político del Suroccidente
Iván Alberto Estrada	[2002-2006]	Sector económico

Luis Carlos Restrepo	[2003]	Sector Social/Político del Suroccidente
Juan Pablo Bonilla	[2003-2004]	Funcionarios Estado Central
Rodrigo Lloreda Mera	[2004; 2007-2009]	Sector Social/Político del Suroccidente
Ana Cecilia Valencia	[2004]	Sector Social/Político del Suroccidente
Angelino Garzón	[2004]	Sector Social/Político del Suroccidente
Esneda Mogollón Palacios	[2004]	Funcionarios CVC
Juan Guillermo Vallejo Angel	[2004]	Sector Social/Político del Suroccidente
Armando Palau	[2004-2006]	Sector Social/Político del Suroccidente
William López	[2004-2006]	Sector Social/Político del Suroccidente
Julián Fernando Rentería	[2004-2010]	Sector Social/Político del Suroccidente
Néstor Córdoba	[2004-2010]	Sector Social/Político del Suroccidente
Carlos Calderón Llanten	[2005]	Sector Social/Político del Suroccidente
Diego Fernando Mejía	[2005]	Sector Social/Político del Suroccidente
Jades Jiménez	[2005-2006]	Sector económico
Julián Camilo Arias Rengifo	[2005-2006]	Sector Social/Político del Suroccidente
Lucero Cadena Navia	[2005-2009]	Funcionarios Estado Central
Exerzahín Vargas	[2006]	Sector Social/Político del Suroccidente
Josué Gastelbondo	[2006]	Sector Social/Político del Suroccidente
Silvia Pombo	[2006]	Funcionarios Estado Central
William Sicachá	[2006]	Sector Social/Político del Suroccidente
Diana Fabiola Alonso	[2007]	Sector Social/Político del Suroccidente
Fanny Luisa Lozano Ángel	[2007]	Sector Social/Político del Suroccidente

Héctor Guillermo Banquero	[2007]	Sector Social/Político del Suroccidente
Jesús Alberto Namén Charvarro	[2007-2008]	Funcionarios CVC
José William Garzón Solís	[2007-2009]	Sector Social/Político del Suroccidente
Angelmiro Valencia	[2007-2010]	Sector Social/Político del Suroccidente
Gildardo Restrepo	[2007-2010]	Sector Social/Político del Suroccidente
Harold Sanclemente Becerra	[2008]	Sector Social/Político del Suroccidente
Henry González Cerquera	[2008]	Sector Social/Político del Suroccidente
Jairo Gómez Zambrano	[2008]	Sector económico
John William Alba León	[2008]	Sector Social/Político del Suroccidente
Juan Carlos Abadía Campo	[2008]	Sector Social/Político del Suroccidente
Juan Pablo Muñoz Tobar	[2008]	Sector Social/Político del Suroccidente
Claudia Arias Cuadros	[2008-2009]	Funcionarios Estado Central
Jorge Eliécer Rojas	[2009]	Sector Social/Político del Suroccidente
José Félix Ocoró Minota	[2009]	Sector Social/Político del Suroccidente
Marleny Clavijo Meneses	[2009]	Funcionarios Estado Central
Raimundo Antonio Tello Benítez	[2009-2010]	Sector Social/Político del Suroccidente
Doris Amanda Tautiva	[2010]	Funcionarios Estado Central
Gilberto Llanos Ossa	[2010]	Sector económico
Luz Dey Escobar	[2010]	Sector Social/Político del Suroccidente

Algunos comentarios complementarios sobre el ejercicio de investigación

Una primera revisión general del archivo institucional de la CVC, realizada en distintas visitas durante 2017, sirvió los propósitos de recoger información general sobre la Corporación (historia, objetivos, miembros prominentes, proyectos principales) para la organización del proyecto de investigación. Tras ese primer rastreo del archivo institucional se obtuvo la autorización formal de la Secretaría General para llevar adelante una extensa revisión de documentos oficiales que, cubriendo los años de 1954 a 2010, sirviera tres propósitos: (i) la reconstrucción histórica de los miembros del Consejo Directivo, (ii) la reconstrucción de los presupuestos anuales aprobados en dicho órgano, y (iii) el rastreo de discusiones entre las directivas en torno a los cambios institucionales más sensibles en lo referente a la autonomía de la entidad, para identificar sus preocupaciones y manifestaciones más visibles en términos de sus intereses particulares, su visión sobre el lugar de la entidad para el Valle y su visión sobre las distintas decisiones provenientes del estado nacional.

Para la reconstrucción de los procesos de configuración del estado nacional fueron fundamentales, además de toda la producción académica citada, las bases de datos del Departamento Administrativo de la Función Pública, del DANE y del Banco de la República.

Entrevistas

Esta pesquisa se apoyó en poco más de cuarenta entrevistas hechas a funcionarios, jubilados y directores de la CVC a las que se tuvo acceso por la generosidad del equipo de investigación detrás del libro corporativo de los cincuenta años de la CVC, para conocer distintas voces propias de la experiencia interna de la Corporación durante las décadas de 1960 a 1990. Cuatro entrevistas más provenientes de investigaciones del equipo de trabajo en historia y estudios regionales de la Universidad Icesi (dos hechas para un proyecto previo sobre redes urbanas y subregiones del suroccidente del país, al exgobernador Gustavo Álvarez Gardeazábal una y a cuatro funcionarios del

orden nacional en el municipio de Tumaco la otra; dos más hechas por el grupo de investigaciones históricas de la Universidad Icesi a destacados miembros de la clase industrial caleña para un proyecto de historia empresarial de la región) sirvieron como puntos de partida para ordenar la exploración de las aspiraciones de las élites aquí en estudio, según las distintas visiones que se tiene sobre ellas en el debate público vallecaucano.

A lo anterior se suma más de una treintena de comunicaciones personales con algunos de los entrevistados para esta investigación y con otros actores externos a la CVC que prefirieron no seguir el ejercicio formal de la entrevista (entre ellos académicos y ambientalistas vallecaucanos, exfuncionarios del Ministerio del Medio Ambiente, y exdirectores del INDERENA de las décadas de 1970 y 1980). Comunicaciones personales que sirvieron varias de las pistas para la exploración de tensiones y momentos de cambio de la entidad regional abordada.

Sumándose a ese conjunto de alrededor de 70 voces está el listado de personas directamente entrevistadas para esta investigación bajo el formato de entrevistas semi-estructuradas. Ese listado, que gira en torno a la treintena, incluye a varios exdirectores de la CVC, a antiguos miembros de su Consejo Directivo o de la Junta Directiva de EPSA, a dos de los principales representantes del sector cañicultor de las últimas décadas, a exministros del Ministerio del Medio Ambiente, del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Agricultura, a exviceministros del Ministerio del Medio Ambiente y exdirectivos del INDERENA e IDEAM, a un exconstituyente, a funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente y del Departamento de Planeación Nacional con presencia importante en las dinámicas de transformación de la CVC y el SINA durante las últimas dos décadas del período abordado, y finalmente a unos pocos exfuncionarios de distintas áreas de la CVC de los últimos 30 años, así como a unos pocos académicos de Bogotá y Cali dedicados al estudio de asuntos medioambientales¹. Con el ánimo de reducir la extensión de este documento se omite la mención de todas y cada una de las personas entrevistadas (a lo largo

1. En todos los casos se realizó una verificación oral de la voluntad de los entrevistados de usar sus nombres. Esto se hizo al inicio de cada entrevista. En algunos casos se solicitó la no mención de sus nombres. En otros, además, se solicitó no grabar

del cuerpo del trabajo se citan varias de las entrevistas haciendo referencia al número asignado a ellas en la investigación que da origen a este libro). Quien tenga interés en los detalles referidos a las fuentes aquí mencionadas podrá comunicarse con el autor. Siempre que no entre dentro de acuerdos de confidencialidad, la información podrá ser suministrada.

momentos de la discusión y/o mantenerlos en reserva. En consonancia con dichas solicitudes, el libro se abstiene de utilizar explícitamente la información provista en dichos momentos y asume la omisión de nombres.

Referencias bibliográficas

- Alviar García, H. (2013). Social Policy and the New Development State: The Case of Colombia. En Trubek, D.M., Alviar García, H., Coutinho, D.R. & Santos, A. (eds.), *Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context* (p. 345-369). Cambridge: Cambridge University Press.
- Andia, T. (2015). The Inverse Boomerang Pattern: the Global Kaletra Campaign and Access to Antiretroviral Drugs in Colombia and Ecuador. *Studies in Comparative International Development* 50 (2), p. 203-227.
- Ansaldi, W., & Giordano, V. (2012). *La construcción del orden. Tomo I: De la colonia a la disolución de la dominación oligárquica*. Buenos Aires: Paidós.
- Arboleda, H., Guaqueta, W., Pineda, D., Sánchez-Triana, E., & Vela, G. (1981). *Corporaciones Regionales de Desarrollo: Instrumentos de Descentralización*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Archila, M. (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protesta Social en Colombia 1958-1990*. Bogotá: ICANH y CINEP.
- Arjona, A. (2016). *Rebelocracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo. (1955). *The Autonomous Regional Corporation of the Cauca and the Development of the Upper Cauca Valley*. Washington: Mission's Report.
- Baran, P. (1952). On the Political Economy of Backwardness. *The Manchester School of Economy and social studies*, 20 (1), p. 66-84.
- Bejarano, J. A. (1983). Campesinado, luchas agrarias e historia social: notas para un balance historiográfico. *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, (11), p. 251-304.
- Bejarano, J. A. (1987). El despegue cafetero (1900-1928). En Ocampo, A.J. (ed.), *Historia económica de Colombia* (p. 91-108). Bogotá: Siglo Veintiuno Editores.

- Bell, P. (1921). *Colombia: Manual Comercial e Industrial*. Departamento De Comercio Oficina De Comercio Exterior y Doméstico / Estados Unidos de Colombia. Washington: Imprenta del gobierno.
- Berry, A. (1983). *Essays on Industrialization in Colombia*. Tempe: Arizona State University.
- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2012). *The Economic Development of Latin America since Independence*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bethell, L. (1991). *The Cambridge History of Latin America: Latin America since 1930: Spanish South America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Botero, R. (2005). Una nota sobre la tecnocracia colombiana. *Coyuntura Económica*, (2) p. 17-24.
- Brando, C. (2012). *The Political Economy of Financing Late Development: Credit, Capital and Industrialisation; Colombia 1940–67*. (Tesis doctoral). The London School of Economics and Political Science.
- Buchely, L. (2010). La patología del Estado. Aproximación crítica a la utilización de la fórmula de la ausencia del estado en la academia legal. *Revista de derecho público* 25, p. 5-32.
- Buchely, L. (2018). The Affective State and Precarious Citizenship: Conflict, Historical Memory, and Forgiveness in Bojaya, Colombia. *Contemporary Readings in Law and Social Justice* 10, (1), p. 7-34.
- Bulmer-Thomas, T. (1994). *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caballero, C., & Urrutia, M. (2006). *Historia del sector financiero colombiano en el siglo XX*. Bogotá: Editorial Norma.
- Cabrera Galvis, M. (2014). ¿Por qué no le tocó al Valle? Reflexiones sobre el documento de Rodrigo Escobar N. *Vida académica, Boletín* 5, p. 1-15.
- Caicedo Fernández, A. (2017). Vida campesina y modelo de desarrollo: configuraciones de despojo/privilegio en el norte del Cauca. *Revista Colombiana de Antropología* 53, (1), p. 59-89.
- Caicedo, H. (1965). *Ensayos económicos y sociales*. Bogotá: Editorial Norma.
- Cajas Sarria, M. (2015). *La historia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, 1886-1991*. Bogotá: Universidad de los Andes y Universidad Icesi.

- Calderón, M. T. (2017). *Política y Constitución en tiempos de las independencias*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Camacho, Á. (1977). *La organización social de la centralización del capital en Colombia*. Cali: Universidad del Valle.
- Cammack, D. et al. (2006). *Donors and Fragile States Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice. Report Submitted to the Japan International Cooperation Agenda*. London: ODI-JICA.
- Canal Albán, F. & Rodríguez Becerra, M. (2008). Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA. En Rodríguez Becerra, M. (ed.). *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Bogotá, Colombia: Foro Nacional Ambiental.
- Carbó, E. P. (2006). *La nación soñada: violencia, liberalismo y democracia en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Cárdenas, E., Ocampo, J. A., & Thorp, R. (2003). *Industrialización y Estado en la América Latina: la leyenda negra de la posguerra*. Vol. 94. EE.UU.: Fondo De Cultura Económica.
- Centeno, M. Á. (2003). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania State University Press.
- Chailloux-Dantel, M. (1955). *Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública*. Bogotá: Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia.
- Chardón, C. E. (1930). *Reconocimiento Agro-Pecuario del Valle del Cauca. Informe emitido por la Misión Agrícola Puertorriqueña*. San Juan, Puerto Rico: Misión Agrícola Puertorriqueña.
- Chatterjee, P. (2004). *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*. Nueva York: Columbia University Press.
- Chonchol, J. (1965). Land Tenure and Development in Latin America. En I. C. (ed.), *Obstacles to Change in Latin America* (p. 75-90). Nueva York: Oxford University Press.
- Chu, D. (1983). The Great Depression and Industrialization in Colombia. En Berry, A. (ed.), *Essays on Industrialization in Colombia*. Tempe: Arizona State University.

- Collier, R.B. (1999). *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collier, R.B. & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena*. Princeton: Princeton University Press.
- Collins, C.D. (2007). Formación de un sector de clase social: La burguesía azucarera en el Valle del Cauca en los años 1930-1940. En Castillo, L. C. (ed.), *Sociedad y economía: el Valle del Cauca y Colombia*. CIDSE 30 años 1976-2006 (p. 51-102). Cali: Programa editorial de la Universidad del Valle.
- Colmenares, G. (1968). *Partidos políticos y clases sociales en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC). (1994). El agua situación actual. En Corpocuenas, *El río Cauca factor de desarrollo* (p. 21-26). Cartago: Corpocuenas.
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC). (2001). *Plan de Acción Trienal 2001-2003: Construyendo una cultura ambiental para el Valle del Cauca*. Cali: CVC.
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC). (2003). *Plan de gestión ambiental del Valle del Cauca 2002-2012: "Participación con compromiso"*. Cali: CVC.
- Crozier, M. (1969). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Oliveira, O. & Robert, B. (1998). Urban Social Structures in Latin America, 1930-1990. En L. Bethell, *Latin America: Economy and Society Since 1930*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2018). *La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia*. Bogotá: DAFP.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1997). *Diagnóstico financiero e institucional del sector ambiental y bases para el desarrollo de una estrategia*. Bogotá: DNP.
- Di John, J., & Putzel, J. (2009). *Political Settlements: Issues Paper*. Birmingham: Governance Development Resource Centre.
- División Poblacional de las Naciones Unidas. (2007). *Base de Datos Global. Unidad de Prospectivas de Urbanización Mundial*.
- Dix, R. (1967). *Colombia: the Political Dimensions of Change*. New Haven: Yale University Press.
- Dix, R. (1987). *The Politics of Colombia*. Nueva York: Praeger.
- Domhoff, G. W. (1978). *Who Really Rules?: New Haven and Community Power Reexamined*. Vol. 65. Transaction Publishers.
- Dugas, J.C. (1993). La Constitución del 91: ¿un pacto político viable? En Dugas, J.C. (comp.), *La Constitución del 91: ¿un pacto político viable?* Bogotá: Universidad de los Andes.
- Dugas, J. C. (1998). *Explaining Democratic Reform in Colombia: The Origins of the 1991 Constitution* (Tesis doctoral). Indiana University.
- Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo*. Bogotá: Editorial Debate.
- Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice Hall.
- Echavarría, J. J. (1999). *Crisis e industrialización. Las lecciones de los Treinta*. Bogotá: Editorial Tercer Mundo.
- Echavarría, J.J. & Villamizar, M. (2007). El Proceso Colombiano de Desindustrialización. *Borradores de Economía* (361).
- Eder, P. (1958). *El fundador: James Martín Eder (recuerdos de su vida y acotaciones para la historia económica del Valle del Cauca)*. Cali: Editorial El Carmen.
- Edwards, S., & Steiner, R. (2008). *La revolución incompleta: las reformas de Gaviria*. Bogotá: Editorial Norma.
- Ertman, T. (1997). *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge University Press.

- Escobar, A. (1996). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Cultura.
- Eslava, L. (2015). *Local Space, Global Life: The Everyday Operation of International Law and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eslava, L., Pahuja, S., & Buchanan, R. (2017). *International Development*. Abingdon: Routledge.
- Esping-Andersen. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- Etchemendy, S. (2001). Constructing Reform Coalitions: The Politics of Compensations in the Argentine Path to Economic Liberalization. *Latin American Politics and Society*, 43, p. 1-35.
- Etchemendy, S. (2011). *Models of Economic Liberalization: Business, Workers and Compensation in Latin America, Spain and Portugal*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Etchemendy, S., & Collier, R. B. (2007). Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina: 2003-2007. *Politics and Society*, vol. 7, 35 (3), p. 363-401.
- Etzioni, A. (1965). *Organizaciones modernas*. México, D.F.: Uteha.
- Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Falleti, T.G. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Falleti, T.G. (2016). Process Tracing of Extensive and Intensive Processes. *New Political Economy*, 21:5, p. 455-462. DOI: 10.1080/13563467.2015.1135550
- Falleti, T. G., & Mahoney, J. (2015). The Comparative Sequential Method. En J. Mahoney, & K. Thelen, *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fergusson, L. (2003). *Tributación, crecimiento y bienestar: el caso colombiano, 1970-1999*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Fernández Dusso, J. J. (2018). Comercio y trabajo: utilidades subjetivas y derechos humanos en la negociación de acuerdos comerciales - los casos de Colombia y Perú. *Desafíos*, 30:1, p. 47-89.

- Fernández Dusso, J. J. (2020). Dinámicas económicas en la constitución de subregiones del suroccidente colombiano (1988-2010). En Fernández Dusso, J. J., Rodríguez Caporali, E. y Sáenz, J. D. (eds.), *Ciudades, subregiones y redes en el suroccidente colombiano: infraestructura, migración, mercado y formas asociativas*. Cali: Editorial Universidad Icesi. DOI: 10.18046/EUI/escr.21.2020
- Fernández Dusso, J. J., & Londoño, J. E. (2007). De Servicio de baterías a MAC S.A. La historia de un taller que se configura en multinacional. En J. E. Londoño (ed.), *MAC empresa y familia, medio siglo de energía*. Colección Casos Empresariales Colombianos. Bogotá: Editorial Norma.
- Fioretos, O., Falleti, T. G., & Sheingate, A. (2016). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford & Nueva York: Oxford University Press.
- Gaitán, P., & Moreno, C. (1992). *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo editores.
- Galán Sarmiento, A. (1999). *Racionalización del gasto en el SINA. Afianzamiento institucional hacia la descentralización. Informe final*. Bogotá: DNP.
- Garay, L. J., Salcedo, E. S., & De León, I. (2008). *La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.
- García Villegas, M. (1993). *La eficacia simbólica del Derecho. Examen de situaciones colombianas*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- García Villegas, M., García Sánchez, M., Rodríguez Raga, J., Revelo Rebolledo, J., & Espinosa Restrepo, J. (2011). *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Colección Dejusticia.
- Garzón, J. B. & Sáenz, J. D. (2020). Subregiones a partir de la red de municipios. En Fernández Dusso, J. J., Rodríguez Caporali, E. y Sáenz, J. D. (eds.), *Ciudades, subregiones y redes en el suroccidente colombiano: infraestructura, migración, mercado y formas asociativas*. Cali: Editorial Universidad Icesi. DOI: 10.18046/EUI/escr.21.2020
- George, A. L., Bennett, A., Lynn-Jones, S. M., & Miller, S. E. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT University Press.
- Gibson, E. L. (2008). Subnational Authoritarianism and Territorial Politics: Charting the Theoretical Landscape. American Political Science Association Annual Congress, August (Vol. 30).

- Gilhoedes, P. (1976). *Luchas agrarias en Colombia*. Medellín: Editorial La Carreta.
- González, F. (2003). ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del estado en Colombia?: una mirada desde la historia. *Colombia Internacional*, (58), p.124-158.
- González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi-Cindep-Colciencias.
- González Piedrahita, E. (1957). *Estado de conflicto entre la CVC y los postulados democráticos colombianos*. Cali: Archivo Histórico de la CVC.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), p. 481-510.
- Guhl Nannetti, E., & Leyva, P. (2015). *La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?* Bogotá: Smurfit Kappa.
- Guhl, E. (2017). *Colombia: Bosquejo de su geografía tropical*. Bogotá: Ediciones Uniandes y Centro Editorial - Facultad de Ciencias Humanas - UN.
- Guillén Martínez, F. (1979). *El poder político en Colombia*. Bogotá: Punta de lanza.
- Guissepe, N. (2008). Uti Possedetis Doctrine. En R. W. (ed), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Nueva York: Oxford University Press.
- Gutiérrez Sanín, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó?: los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá: Editorial Norma.
- Gutiérrez Sanín, F. (2016). Construcción, deconstrucción y reconstrucción del Estado. Una revisión de la literatura nacional e internacional. En C. López, *¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué?* (p. 49-112). Bogotá: Penguin Random House.
- Guzmán, G., Fals Borda, O., & Umaña Luna, E. (1988). *La Violencia en Colombia*. Bogotá: Círculo de Lectores.
- Halperin Donghi, T. (1972). *Argentina: de la Revolución de independencia a la Confederación rosista*. Buenos Aires: Paidós.
- Hartlyn, J., & Dugas, J. (1999). Colombia: The Politics of Violence and Democratic Transformation. En L. Diamond, J. Hartlyn, J. Linz, y S. Martin Lipset (eds.) *Democracy in Developing Countries: Latin America*, segunda edición, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

- Hau, A. (2016). Persistencia del bipartidismo en el Valle del Cauca, 1992–1995. *Polítai*, 7 (13), p. 15-33.
- Heller, P. (1998). *The Labor of Development. Workers and the Transformation of Capitalism in Kerala, India*. Ithaca: Cornell University Press.
- Henderson, J. D. (2006). *La modernización en Colombia: los años de Laureano Gómez, 1889-1965*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Hirschman, A.O. (2015 [1982]). Rival Views on Market Society. En J. Adelman, *The Essential Hirschman* (p. 214–247). Princeton: Princeton University Press.
- Hirschman, A.O. (1963). *Journeys Towards Progress*. Nueva York: The Twentieth Century Fund, Inc.
- Hirschman, A.O. (1971). *A Bias for Hope*. New Haven: Yale University Press.
- Hirschman, A.O. (1977). *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.
- Hobsbawm, E. (1968). *Rebeldes primitivos*. Barcelona: Ariel.
- Informe Economía Urbana-DNP. (2016). *Evaluación de operaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, que mida la capacidad con la que cuentan para lograr sus objetivos y proponer acciones de mejora para el fortalecimiento integral de las mismas y el mejoramiento de la gestión ambiental en el país*. Documento CTTO 650-2015. Bogotá, Colombia: DNP.
- Jackson, G. P. (1972). *Making Policy in a Latin American Bureaucracy: The Cauca Valley Corporation of Colombia*. (Tesis doctoral). St. Louis: Washington University.
- Jackson, R. H., & Rosberg, G. C. (1982). Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and Juridical in Statehood. *World Politic* 35 (October), p. 1-24.
- Jaimes Peñaloza, S. M. (2012). *Familia, caña y banano. Las actividades empresariales de Rodrigo Holguín*. Medellín: La Carreta Editores.
- Jaimes Peñaloza, S. M. (s.f.). *Empresarios, azúcar y poder en el departamento del Valle (Colombia) durante la primera mitad del siglo XX*. (Tesis doctoral en Historia, en proceso de sustentación). Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.

- Jaramillo Buenaventura, E. (2018). *Landscapes of Extraction* (Tesis doctoral). Rutgers University.
- Jessop, B. (1985). *Nicos Poulantzas: Marxist Theory and Political Strategy*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Gran Bretaña: Polity Press.
- Jessop, B. (2008). *State Power: A Strategic-Relational Approach*. Gran Bretaña: Polity Press.
- Jessop, B. (2016). *The State: Past, Present, Future*. Gran Bretaña: Polity Press.
- Jolly, R., Emmerij, L., & Weiss, T. (2008). *UN Ideas that Changed the World*. Bloomington e Indianapolis: Indiana University Press.
- Junguito, R., & Rincón, H. (2007). La economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo. *Revista de Economía Institucional*, vol. 9, núm. 17, segundo semestre, p. 377-383.
- Kalyvas, S. N. (2006). *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, R. (1990). El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas. En Torres Ramírez, Blanca (coord.), *Interdependencia: ¿un enfoque útil para análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* (p. 63-87). México D.F.: Publicaciones El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Kiser, E., & Hechter, M. (1991). The Role of General Theory in Comparative Historical Sociology. *American Journal of Sociology*, 97, p. 1-30.
- Kohli, A. (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krasner, S. (1978). *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U.S. Foreign Policy*. Princeton. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Kruijt, D.A., Maignushca, F., & Vellinga, M. (1982). *Industrialización y desarrollo regional en Colombia*. Universidad Nacional de Utrecht.
- Kurtz, M. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Leighton Flora, J. (1971). *Elite Solidarity and Land Tenure in the Cauca Valley of Colombia*. (Tesis doctoral). Ithaca: Cornell University Press.
- Levitsky, S. & Murillo, M. V. (2014). Building Institutions on Weak Foundations. En D. Brinks, M. Leiras, & S. Mainwaring, *The legacy of Guillermo O'Donnell* (p. 189-213). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, S. & Roberts, K. M. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Leyva Botero, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. *Revista CS*, (8), p. 211-243.
- Londoño Motta, J. E. (2011). *De región decimonónica a región nacional: la configuración institucional del departamento del Valle, 1910-1948*. (Tesis Doctoral). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Londoño Motta, J. E. (2013). Vapores y ferrocarril en la configuración de una región económica, 1874-1974. En Londoño Motta, J. E.; Saenz, J. D.; Alonso Cifuentes, J. C.; Rodríguez Caporali, E.; Cagueñas Roza, D. y Patiño, C. I. (eds.), *Formas de modernización regional en el suroccidente colombiano* (p. 141-204). Cali: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi.
- Londoño, J. C. (2016). *Manuel Carvajal Sinisterra: una vida dedicada a generar progreso con equidad*, primera edición. Cali: Universidad Icesi.
- López Medina, D. (2006). El sueño weberiano: claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano. *Revista de Derecho Público*, 19, p. 1-42.
- López, C. (2010). *¿Y refundaron la patria? De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29 (4), p. 507-548.
- Mahoney, J. (2010). *Colonialism and Postcolonial Development: Spanish America in Comparative Perspective*. (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (2003). Comparative Historical Analysis: Achievements and Agendas. En J. Mahoney, & D. Rueschemeyer, *Com-*

- parative Historical Analysis in the Social Sciences* (p. 3-38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2012a). *The Sources of Social Power: Volume 2, The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2012b). *The Sources of Social Power: Volume 1, A History of Power from the Beginning to AD 1760*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manuelita, S. A. (1964). *Manuelita: una industria centenaria, 1864-1964*. Plazas y Perry.
- Mares, D. R. (1993). State Leadership in Economic Policy: A Collective Action Framework with a Colombian Case. *Comparative Politics*, 24 (4), p. 455-473.
- Márquez, G. (2001). De la abundancia a la escasez, la transformación de ecosistemas en Colombia. En Palacio, G. (ed.), *Naturaleza en disputa: ensayos de historia ambiental en Colombia, 1850-1995*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez Basallo, S. P. (2017). *Encuentros con el estado. Burocracias y colonos en la frontera amazónica (1960-1980)*. Cali: Universidad del Valle.
- Mazuera, O. (1977). Problemas del agro vallecaucano. *Criterio Económico* N. 30.
- McAdam, D. (2010). *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. University of Chicago Press.
- McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Melo, J. O. (1979). La evolución económica de Colombia, 1830-1900. En *Manual de Historia de Colombia*, 2, p. 1850-1930. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.
- Michels, R. (1984). *Los partidos políticos*, 2. Buenos Aires: Amorrortu.
- Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Migdal, J. S. (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Milanese, J.P., Abadía, A.A., Rodríguez, A., & Cuervo, B. (2017). Configuración de los apoyos electorales a nivel municipal. Un análisis de los resultados electorales para la Alcaldía de Cali, Colombia (2003-2015). *Colombia Internacional*, (90), p. 67-98.
- Milanese, J. P., & Jaramillo Flechas, L. E. (2015). Impacto de los factores institucionales del sistema electoral en la fragmentación partidaria. Un análisis de las elecciones para concejos municipales en el Valle del Cauca (1997-2011). *Colombia Internacional*, (84), p. 43-70.
- Millán, J., & Mejía, J. M. (1976). *Evaluación de proyectos hidráulicos en Colombia: Proyecto de regulación del Río Cauca*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Millán, J., & Mejía, J. M. (1978). The Evaluation of Multipurpose Flood Control Projects on the Cauca River in Colombia. En P. Crosson, R. Cummings, & F. Kenneth, *Selected water Management Issues in Latin American Agriculture* (p. 163-185). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mills, C. W. (1956). *The Power Elite*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mina, M. (1975). *Esclavitud y libertad en el Valle del Río Cauca*. Bogotá: Publicaciones de la Rosca.
- Molano, A. (2016). *A lomo de mula. Viajes al corazón de las FARC*. Bogotá: Aguilar Editores.
- Moncayo, V. M. (2004). *El Leviatán derrotado: reflexiones sobre la teoría del Estado y el caso colombiano*. Bogotá: Editorial Norma.
- Montenegro, S., & Revéiz, E. (1983). Modelos de desarrollo, recomposición industrial y evolución de la concentración industrial de las ciudades en Colombia (1965-1980). *Revista Desarrollo y Sociedad*, 11, p. 95-153.
- Moore, B. (1966). *Social Origins of Democracy and Dictatorship*. Boston: Beacon.
- Moreno León, C. E. (2017). Chronicle of a Survival Foretold: How Protest Behavior Against Armed Actors Influenced Violence in the Colombian Civil War, 1988-2005. *Latin American Politics and Society*, (59:4), p. 2-23.
- Mosca, G. (1939). *The Ruling Class*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Motta, N., & Perafán, A. (2010). *Historia ambiental del Valle del Cauca: geoespacialidad, cultura y género*. Cali: Universidad del Valle.
- Mouzelis, N. (1973). *Organización y burocracia*. Barcelona: Ediciones Península.

- Mumford, L. (1961). *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*. EE.UU.: Mariner Books.
- Mumford, L. (1970). *The Myth of the Machine. The Pentagon of Power*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Murillo, M. V. (2001). Partisan Loyalty and Union Competition: Macroeconomic Adjustment and Industrial Restructuring in Mexico. En C. Candland, & R. Sil, *The Politics of Labor in a Global Age: Continuity and Change in Late-Industrializing and Post-Socialist Economies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Murillo, M. V., & Schrank, A. (2005). With a Little Help from my Friends: Partisan Politics, Transnational Alliances and Labor Rights in Latin America. *Comparative Political Studies*, (8), p. 971-999.
- Musto, D. (1993). *La enfermedad americana: orígenes del control antinarcóticos en E.U.* Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes.
- Negretto, G. L. (2013). *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ng'Weno, B. (2007). *Turf Wars: Territory and Citizenship in the Contemporary State*. California: Stanford University Press.
- Nixon, R. (1973). *Public Papers of President Richard Nixon Containing Public Messages, Speeches and Statements of the President, 1973*. Washington D.C.: UU.EE.: Government Printing Office.
- O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's.
- O'Donell, G. (1988). Challenges to Democratization in Brazil. *World Policy Journal*, 5 (2), p. 281-300.
- Oakenshott, M. (1991). *Rationalism in Politics and Other Essays*. EE.UU.: Library Fund.
- Obregón, L. (2006). Between Civilisation and Barbarism: Creole Interventions in International Law. *Third World Quarterly* 27 (5), p. 815-832.
- Ocampo, J. A. (1987). *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Editorial Siglo XXI.
- Ocampo, J.A. (2008). Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 62, p. 41-65.

- Ocampo, J.A. (2015). La gobernabilidad económica y social mundial y el sistema de las Naciones Unidas. En J. A. Ocampo, *Gobernanza global y desarrollo*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI y CEPAL.
- Ocampo, J.A., & Montenegro, S. (2007). *Crisis mundial, protección e industrialización*. Bogotá: Editorial Norma.
- Ocampo, J.A. & Revéiz, E. (1979). Bonanza cafetera y economía concertada. *Revista Nueva Sociedad*, 2, p.231-255.
- Offe, C., & Ronge, V. (1975). Theses on the Theory of the State. *New German Critique*, 6, p. 137-47.
- Oquist, P. H. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Vol. 1. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos.
- Pachón, A., Ramirez, & Teresa, M. (2006). *La infraestructura de transporte en Colombia durante el siglo XX*. Bogotá: Banco de la República.
- Palier, B. (2005). Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s. En Streeck, W. & Thelen, K. (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (p. 127-144). Nueva York: Oxford University Press.
- Panebianco, A. (1996). Las burocracias públicas. En G. P. (Edit.), *Manual de Ciencia Política* (p. 345-407). Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Pareto, V. (1902). *Les systèmes socialistes*. Ediciones varias.
- Pareto, V. (1916). *Trattato di sociologia generale*. Ediciones varias.
- Pécaut, D. (2003). *Violencia y política en Colombia: elementos de reflexión*. Hombre Nuevo Editores.
- Perafán Cabrera, A. (2012). *Valle del Cauca: un estudio en torno a su sociedad y medio ambiente*. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.
- Perrow, C. (1991). *Sociología de las organizaciones*. Madrid: McGraw Hill.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Poggi, G. (1990). *The State: Its Nature, Development, and Prospects*. Stanford: Stanford University Press.

- Portes, A. (2006). Institutions and Development: A Conceptual Reanalysis. *Population and Development Review*, 32(2), p. 233-262.
- Portes, A., & Garavito, C. R. (2012). *Las instituciones en Colombia. Un análisis sociológico*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Posada, A.J., & Castro de Posada, B. (1982). *Bases para un desarrollo armónico del departamento del Valle*. Cali: FERIVA.
- Posada, A.J., & Posada, J.A. (1966). *La CVC, un reto al subdesarrollo y al tradicionalismo*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Prebisch, R. (1998). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. En CEPAL, *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados* (p. 63-129). Santiago: CEPAL.
- Przeworski, A. (1985). Marxism and Rational Choice. *Politics & Society* 14.4, p. 379-409.
- Przeworski, A. (1995). *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. (1998). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International organization* 42.3, p. 427-460.
- Reno, W. (1997). African Weak States and Commercial Alliances. *African Affairs*, 96 (383), p. 165-186.
- Restrepo, N. (2011). *Empresariado antioqueño y sociedad, 1940-2004. Influencia de las élites patronales de Antioquia en las políticas socioeconómicas colombianas*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Rettberg, Á., Wills-Otero, L., & Orjuela Escobar, L. J. (2016). *Obra de Francisco Leal Buitrago. Tomo 2. Estudios sobre el Estado y la política en Colombia. La contribución de Francisco Leal*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Revéiz, E. (1977). Poder e información: el proceso decisorio en tres casos de política regional y urbana en Colombia. Bogotá. Colombia: Documentos de CEDE, Universidad de Los Andes.
- Revéiz, E. (1989). *Democratizar para sobrevivir*. Bogotá, Colombia: Poligrupo.
- Revéiz, E. (1997). *El estado como mercado: la gobernabilidad económica y política de Colombia antes y después de 1991*. Bogotá, Colombia: Fonade y Carlos Valencia Editores.

- Riaz, A. (2007). The State-Society Relationship and Political Conflicts in Nepal (1768-2005). *Journal of Asian and African Studies*, 42 (2), p. 123-142.
- Roa Suárez, H., & Blanco, A. (1986). *Impacto ambiental de las hidroeléctricas en Colombia*. Bogotá: Fondo FEN.
- Roberts, K. M. (2002). Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era. *Studies in Comparative international development*, 36 (4), p. 3-33.
- Robinson, J. (13 de 12 de 2014). ¿Cómo modernizar a Colombia?, Columna de prensa El Espectador. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/modernizar-colombia-articulo-532967>.
- Rodríguez Becerra, M. (1994). *La política ambiental del fin de siglo: una agenda para Colombia*. Bogotá: CEREC.
- Rodríguez Caporali, E. (2012). Modernización y construcción de lo público en Cali: las relaciones entre la Junta de Ornato y Concejo Municipal. En Silva, R., Milanese, J.P. & Rouvinski, V. (comp.), *Desafíos para la democracia y la ciudadanía* (p. 209-229). Cali: Universidad Icesi.
- Rodríguez Caporali, E. (2020). La red imaginada de ciudades en el suroccidente. En Fernández Dusso, J.J., Rodríguez Caporali, E. y Sáenz, J.D. (eds.), *Ciudades, subregiones y redes en el suroccidente colombiano: infraestructura, migración, mercado y formas asociativas*. Cali: Editorial Universidad Icesi. DOI: 10.18046/EUI/escr.21.2020
- Rodríguez Franco, D. (2016). Internal Wars, Taxation, and State Building. *American Sociological Review*, 81(1), p. 190-213.
- Rodwin, L., & Schön, D.A. (1994). *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked By the Work of Albert O. Hirschman*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Rojas Garrido, J. M. (1983). *Sociedad y economía en el Valle del Cauca. Tomo V. Empresarios y tecnología en la formación del sector azucareo en Colombia (1860-1980)*. Bogotá: Banco Popular.
- Rojas, D. (2010). La alianza para el progreso en Colombia. *Revista Análisis Político*, 70, p. 91-124.
- Rokkan, S. (1970). *Cities, Elections, Parties*. Oslo: Universitets Forlaget.

- Roldán, M. (2002). *A sangre y fuego. La violencia en Antioquia, Colombia 1946-1953*. Bogotá: ICANH.
- Rotberg, R. (2004). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press.
- Roth Deubel, A. N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación, décima edición*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sáenz Obregón, J., & Saldarriaga, Ó. (1997). *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1946, Vol. 1*. Bogotá: COLCIENCIAS.
- Sáenz, J. D. (2010). *Élites políticas y construcción de Ciudad. Cali 1958-1998*. Cali: Universidad Icesi.
- Sáenz, J. D. (2013). La formación de la burocracia en el Valle del Cauca entre 1910 y 1950. En Londoño Motta, J.E.; Saenz, J.D.; Alonso Cifuentes, J.C.; Rodríguez Caporali, E.; Cagueñas Rozo, D. y Patiño, C.I. (eds.), *Formas de modernización regional en el suroccidente colombiano* (p. 91-140). Cali: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi.
- Safford, F., & Palacios, M. (2012). *Historia de Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Sánchez Triana, E. (1998). *How Rent Seeking, Learning and Path Dependence Shape Environmental Institutions: The Case of the Cauca Valley Corporation in Colombia*. (Tesis doctoral). Stanford University.
- Sánchez Torres, F. (2007). *Las cuentas de la violencia. Ensayos económicos sobre el conflicto y el crimen en Colombia*. Colección Vitral. Bogotá: Ediciones Unidas y Editorial Norma.
- Sánchez Torres, F., & Palau, M. D. (2006). *Conflict, Decentralisation and Local Governance in Colombia, 1974-2004*, Documento CEDE 2006-20. Bogotá: Uniandes.
- Saylor, R. (2014). *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. Nueva York: Oxford University Press.
- Schickler, E. (2001). *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*. Princeton: Princeton University Press.

- Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America. Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Self, P. (1972). *Administrative Theories and Politics*. Londres: Allen and Unwin.
- Sharma, A., & Gupta, A. (2006). Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization. En A. Sharma, & A. G. (Eds.), *The Anthropology of the State*. (p. 1-42). Oxford: Blackwell.
- Skocpol, T. (1979). State and Revolution. *Theory and Society*, 7 (1-2), p. 7-95.
- Slater, D. (2010). *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, B.B. (2007). *Hard Times in The Lands of Plenty: Oil Politics in Iran and Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Soifer, H.D. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43 (3-4), p. 231.
- Soifer, H.D. (2012a). Measuring State Capacity, en Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, (32:3), p. 585-598.
- Soifer, H.D. (2012b). The Causal Logic of Critical Junctures. *Comparative Political Studies*, 45 (12), p. 1572-1597.
- Soifer, H.D. (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (2001). Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics. *Annual Review of Political Science*, 4, p. 1-20.
- Tarrow, S. (2008). Charles Tilly and the Practice of Contentious Politics. *Social Movement Studies*, (7:3), p. 225-246.
- Thelen, K. (2003). How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. En J. Mahoney, & D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (p. 208-240). Cambridge: Cambridge University Press .

- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization: The New Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K., & Streeck, W. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Thomas, C. (2006). Max Weber, Talcott Parsons and the Sociology of Legal Reform: A Reassessment with Implications for Law and Development. *Cornell Law Faculty Publications*, Paper 25.
- Thorp, R. (1998). *Progress, Poverty And Exclusion: An Economic History of Latin America in The 20th Century*. IDB.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tirado Mejía, Á. (1971). *Introducción a la historia económica de Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Torres, F. J. (2007). *Las cuentas de la violencia: ensayos económicos sobre el conflicto y el crimen en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Tullock, G. (1970). *Private Wants and Public Means*. New York: Basic Books.
- Uribe Botero, E. (2005). *The Evolution of Colombian Environmental Institutions: 1971-2004*, Documento CEDE 2005-4. Bogotá: Uniandes.
- Uribe, A. J. (1903). *La Reforma Administrativa*. Ediciones varias
- Uricoechea, F. (1986). *Estado y burocracia en Colombia: historia y organización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Urrutia, M. (1980). La creación de las condiciones para el desarrollo: el café. En E. Revéiz, *La cuestión cafetera*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Urrutia, M. (2008). La función de la planeación en Colombia. *Planeación y Desarrollo*, 39 (2), p. 66-75.
- Valdivia Rojas, L. (1992). *Economía y espacio en el Valle del Cauca 1850-1950*. Cali: Universidad del Valle.

- Valencia Peña, I. H., & Nieto S., D. (eds.) (2019). *Conflictos multiculturales y convergencias interculturales. Una mirada al suroccidente colombiano*. Cali: Universidad Icesi.
- Valencia, M. D. (2004). *Génesis y desarrollo de una visión de progreso*. Cali: CVC.
- Varón Rojas, D.H. (2018). *El proceso de institucionalización de las Empresas Municipales de Cali - Colombia (1931 - 2016). Relaciones de poder y conflicto durante su intervención*. (Tesis doctoral). Medellín: EAFIT.
- Varón Rojas, D.H. y Juan Carlos Garzón (2008). *Análisis de la cultura organizacional. El caso CVC - EPSA (1990 - 2008)*. (Tesis de maestría). Cali: Universidad del Valle.
- Vásquez Benítez, E. (2001). *Historia de Cali en el siglo 20. Sociedad, economía, cultura y espacio*. Cali: Artes Gráficas del Valle.
- Vásquez Sánchez, J. (2000). *Geografía rural y de la agricultura*. Cali: Unidad de Artes Gráficas de la Facultad de Humanidades, Universidad del Valle.
- Velásquez, F. (1995). La descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollos y perspectivas. En W. Hass, & A. Rosenfeld, *¿Descentralizar América Latina? Gestión urbana, Vol. 3*. Quito: GTZ/PGU.
- Vergara-Figueroa, A. (2017). *Afrodescendant Resistance to Deracination in Colombia: Massacre at Bellavista-Bojayá-Chocó*. Springer. Palgrave.
- Walton, J. (1977). *Elites and Economic Development: Comparative Studies on The Political Economy of Latin American Cities*. Austin: University of Texas Press.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, T. G., Carayannis, T., & Jolly, R. (2009). The Third United Nations. *Global Governance*, 15, p. 123.
- Whitehead, L. (1998). State Organization in Latin America Since 1930. En L. Bethell, *Latin America: Economy and Society Since 1930*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiesner Durán, E., & Bird M., R. (1981). *Informe de la Misión Wiesner-Bird de Finanzas Intergubernamentales*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

- Williamson, R. (1965). Toward a Theory of Political Violence. *Western Political Quarterly*, (18:1), p. 35-44.
- Wright, E. (1980). The Rate of The State and the Politics of Capital Accumulation in Colombia. *Development And Change*, Vol. II, p. 229-255.
- Yashar, D. J. (1997). *Demanding Democracy: Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala*. Stanford: Stanford University Press.
- Younes, D. (1998). *Derecho administrativo laboral*, octava Edición. Bogotá, Colombia: Temis.
- Zartman, W. (1995). *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder: Lynne Rienner.
- Zeitlin, M. (1974). Corporate Ownership and Control: The Large Corporation and the Capitalist Class. *American Journal of Sociology* 79, (5), p. 1073-1119.
- Zukin, S., & Di Maggio, P. (1990). *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*. CUP Archive.
- Zuluaga Jiménez, J. C. (2012). Historiografía empresarial e industrial sobre el Valle de Cauca, 1950-2007. *Historelo. Revista de Historia Regional y Local*. Vol 4 (8), p. 316-366.

Documentos legales

Acto Legislativo N. 5 de 1954

Acto Legislativo N. 3 de 1959

Decreto 3110 de 1954

Decreto 1829 de 1955

Decreto 0160 de 1956

Decreto 2226 de 1957

Decreto 1707 de 1960

Decreto 550 del 1960

Decreto 1050 de 1968

Decreto 2420 de 1968

Decreto 3120 de 1968

Decreto 1272 de 1972

Decreto 627 de 1974

Decreto 2811 de 1974

Decreto 127 de 1976

Decreto 133 de 1976

Decreto 133 de 1978

Decreto 77 de 1987

Decreto 1275 de 1994

Estatuto de Aguas de 1971

Gaceta Departamental del Valle del Cauca N. 3255, febrero 15/1954

Resolución orgánica 2457 del 27 de julio de 1972, emitida por la Contraloría
General de la República

Ley 19 de 1958

Ley 25 de 1959

Ley 81 de 1960

Ley 135 de 1961

Ley 12 de 1986

Ley 99 de 1993

Sentencia de la Corte Constitucional C-423 de 1994

Sentencia de la Corte Constitucional C-262 de 1995

Sentencia de la Corte Constitucional C-592 de 1995

Sentencia de la Corte Constitucional C-101 de 1996

Sentencia de la Corte Constitucional C-275 de 1998

Constitución de 1821

Constitución de 1886

Constitución de 1991

Archivos

Archivo Histórico Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) – Sección General – Biblioteca / Sección Actas del Consejo Directivo 1954-2010

Páginas institucionales

Banco Mundial

Banco de la República

Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC

Sobre el autor

Juan José Fernández Dusso

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella. A esta formación suma estudios de pregrado y postgrado en economía y finanzas concluidos en la Universidad Icesi. Sus principales intereses de investigación están relacionados con asuntos de economía política: del desarrollo, de la industrialización, de políticas sociales y redistributivas. Desde hace diez años es Profesor Tiempo Completo del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi, del cual ha sido director. Es además miembro del Centro de Ética y Democracia de la misma institución, participando como docente en cursos de ética y economía, y promoviendo seminarios de estudio sobre ética y teoría política.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8281-1709>

Correo electrónico: jjfernandez@icesi.edu.co

Índice temático

A

Agroindustrial | 27, 69, 153, 156-158, 163, 177, 182, 191-194, 198, 204, 209-210, 219-221, 224, 232, 235, 238-239, 242-244, 249, 259, 272, 276, 290, 299-300, 302, 307, 313-314, 324

Algodón | 95, 131, 171, 176, 184

B

Burocracia(s) | 28, 44, 52, 54, 61-62, 64-66, 73-74, 79-81, 99, 111, 114, 116, 118, 120, 140-141, 143, 146, 148, 150, 197, 210, 213, 217, 242, 244, 247, 260, 279-281, 295, 303, 348, 350-351, 357

C

Café | 84, 95, 103, 105, 123, 131-132, 137, 163, 166-169, 171, 176, 185-186, 189, 357

Caldas | 165-166, 168-170, 172, 225-226, 228, 230, 233, 236, 238, 241, 321, 325

Cali | 9, 106, 132, 158, 162-164, 168-169, 172, 174-175, 181, 195-197, 202-203, 205, 207, 210, 214, 222, 224, 232, 235, 254, 265, 275, 294, 304, 334, 337, 339-341, 343-344, 347-349, 351, 353-354, 357

Caña | 68, 130-132, 155-156, 163, 171, 175-177, 179, 182-185, 187, 189, 191, 261, 276, 314, 345

Cauca | 9-12, 14-18, 24, 29, 68, 78, 152, 155-162, 164-173, 175-178, 181-184, 186-188, 191-197, 199, 205-206, 208-211, 213-216, 220-226, 228, 230, 232-233, 237-239, 241-243, 245, 252, 256, 259-261, 264, 267, 269, 275-276, 284, 290, 292-294, 297, 300, 302, 307-311, 313-314, 324, 337, 339-341, 345, 347, 349, 351, 354, 357-360

Centralización | 18, 34, 48, 54, 60, 96, 108-109, 142, 144, 196, 218, 242, 244, 246, 339

Clase(s) | 16, 19-21, 23, 29, 36-39, 42-45, 47-48, 54, 62, 64, 68-72, 78, 134, 151-152, 155-157, 177, 181-182, 191-192, 194-195, 204, 208, 210-211, 224-225, 234-235, 239-240, 244, 259, 272, 277, 284-286, 292-294, 297, 299-300, 303, 307, 311, 313-314, 324, 334, 340

Constitución | Constitucional | 27, 58, 96-97, 111, 120, 140, 144, 150, 215, 228-230, 252, 255, 277, 279-280, 282-283, 288, 294-297, 339, 341, 347, 359-360

Corporación | Corporaciones

| 14, 130, 155, 198, 200, 203, 206, 208, 210, 213-218, 220, 223, 226, 228, 230-235, 237-238, 240, 242-244, 248-249, 251-265, 267-273, 276-277, 280-284, 286-296, 301, 303-304, 307, 315, 333, 337, 339-340, 343, 345, 360

D

Decreto | 229-233, 235, 237-238, 248, 251, 253, 255, 258-259, 263, 269-270, 286, 293, 295, 358-359

Departamento(s) | 9-11, 14, 16, 21, 68, 70, 83, 97, 100, 107-109, 111, 134, 140, 144, 157-158, 160, 162, 164-166, 168-172, 175-178, 181-182, 186-187, 189-190, 192, 195-196, 198-199, 208-209, 213-215, 221-222, 224-227, 231, 233-234, 238-239, 241-242, 246, 249, 254, 256, 259-263, 267, 272, 277, 279-280, 282, 284, 289-290, 301, 304, 307-309, 314-315, 324, 333-334, 337-338, 341, 346-347, 352, 358, 360

Desarrollo | Desarrollista | 10, 12-14, 18-20, 26-27, 29, 55, 62, 68-70, 80, 83, 99, 108-109, 112-116, 120-121, 126-128, 130-131, 134, 140-141, 146, 148, 153, 155, 157, 160, 171, 175-176, 180, 182, 197-205, 208-210, 214-215, 217-218, 220-226, 228, 232-234, 237-238, 240-244, 246, 249, 251, 253, 257-259, 262, 264-266, 271, 276-277, 283, 285, 290, 296, 300, 302-303, 307, 310, 337-342, 345, 347, 349-352, 357

Descentralización | 20, 27, 97, 111, 117, 143, 153, 198, 220, 245, 264, 269-270, 273, 294, 297, 337, 343, 347, 357

Discrecionalidad | 19-20, 24, 78, 139, 142, 152, 156, 208, 211, 216, 218, 238, 242, 244, 251-255, 257-258, 263-264, 268-269, 272-273, 277, 285, 301-302, 304, 308-309

Disputa | 12, 17, 25, 194, 197, 216, 258-260, 272, 279, 297, 301-304, 311, 314, 348

DNP | 135-136, 254, 257-260, 262-264, 273, 278-284, 291, 296, 310, 341, 343, 345, 358

E

Ejecutivo | 20, 64, 109, 118, 121, 139-144, 146, 148, 152, 214, 216, 222, 229-230, 244, 246-248, 253-255, 257, 261, 263, 271-272, 277, 279, 281-282, 295, 301-302

I

INCORA | 257, 260-262, 268, 272, 303, 310

INDERENA | 248, 251, 253, 255-260, 263, 267-268, 272-273, 277-280, 282-285, 289, 310, 334

Industria | Industrial | 27, 92, 100-106, 111, 113, 115-117, 122, 126-128, 130, 132, 134, 153, 157, 164, 167, 171, 174, 177, 180, 182-183, 186-188, 190-192, 201, 203-204, 210, 220,

222, 224-225, 227, 244, 252, 256,
262, 267, 290, 313-314, 324, 334, 338,
348-350, 358

Infraestructura | 14, 51, 107,
199, 201, 205-206, 215, 227, 245,
255, 263-264, 270, 295, 343, 351, 353

L

Ley | 231-232, 260-261, 269, 277,
285-286, 289, 291, 314, 359

M

Medio ambiente | Medioambiental | 183, 215, 219, 251, 253, 255,
259, 266, 271, 277-280, 289, 281,
293, 295, 297, 300, 334, 339, 351

Ministerio | 83, 107-108, 219,
248-249, 251-254, 258, 265, 277, 289,
291, 295, 297, 301, 334, 342

Misión | 112, 118, 140, 175-176, 221,
273, 288, 296, 339, 358

Moderna | Modernización | 14,
16, 19, 21, 27, 29, 33-34, 45-46, 56, 58,
60, 62, 68-70, 78-80, 95-96, 98-99,
101-102, 108, 112-116, 120-122, 126,
128, 139, 143, 146, 148-149, 151, 153,
156-157, 171, 175, 186, 194, 196-198,
202, 204, 208-210, 215, 217, 220-221,
224-225, 238-240, 246, 252, 257,
260, 269, 276, 278, 300-301, 303,
308, 345, 347, 354

P

Poder Infraestructural | 9, 12,
17-20, 24-25, 28, 49-50, 55, 66-67,
74, 156, 213, 272, 288, 297, 303-304,
309-310

Pugna | 14, 40, 61, 252, 300

R

Resolución | 231-232, 253, 359

SINA | 15, 214, 248, 277, 290, 292,
295, 307, 334, 339, 343

T

Tecnocracia | 141, 144, 149-150,
224, 247, 259, 268, 271, 338

Teoría(s) | Teórico | 23, 31-33,
35-39, 41-47, 49-51, 53-54, 57, 59, 64,
69-72, 113-114, 139, 349-350

TVA (Tennessee Valley Authority) | 221, 228, 234, 241, 300

V

Valle del Cauca | 9-11, 14, 16-18,
24, 29, 68, 78, 152, 155-159, 161-162,
164-168, 171-173, 175-178, 181-184,
186-188, 191-197, 199, 205-206, 208,
210-211, 213-216, 220-221, 223-224,
226, 228, 232-233, 237-238, 242-243,
245, 252, 260-261, 264, 267, 269,
275-276, 284, 290, 292-294, 297,
300, 302, 307-311, 313-314, 324, 339-
341, 345, 349, 351, 354, 357, 359-360

Otros títulos en esta colección

- {2020} **La literatura como oficio. Colombia 1930-1946**
Felipe Van der Huck
- {2019} **Negro y afro. La invención de dos formas discursivas**
Luis Ernesto Valencia Angulo
- {2017} **El color del espejo: narrativas de mujeres negras en Bogotá**
Natalia Santiesteban Mosquera
- {2016} **Cuerpo, subjetividad y tecnociencia: un abordaje psicoanalítico**
Ximena Castro Sardi
- {2015} **Sociología y docencia reflexiva. Un estudio del caso colombiano**
Ana Lucía Paz Rueda
- Vida, trabajo y amor. Profesores en contextos inciertos**
Viviam Unás Camelo



Este libro se terminó de editar en octubre de 2021. En su preparación, realizada desde la Editorial Universidad Icesi, se emplearon tipos Tisa Pro en 10/14 y 9,2/13.



{EX}

Hacia el cierre del milenio el departamento del Valle del Cauca vivió una retracción de las élites agroindustriales que dominaron las dinámicas de transformación regional de buena parte del siglo XX. Este trabajo demuestra que, si bien la crisis económica y la irrupción del narcotráfico en las distintas esferas del poder regional durante la década de 1990 tuvieron un impacto sobre el fenómeno, la explicación de dicha retracción se encuentra en una expansión gradual y prolongada (de varias décadas) del poder infraestructural del estado nacional. Al confirmar el argumento, el trabajo se constituye en un aporte a los estudios sobre élites y desarrollo en el Valle del Cauca pero, además, a los debates más amplios de la academia nacional sobre los procesos de configuración estatal en el país. Procesos que, a la fecha, no solo descuidan el estudio de casos regionales con los más altos niveles de desarrollo económico y presencia estatal, sino los cambios graduales -y disputados- de un estado nacional generalmente considerado como inalterablemente débil -y cooptado-.

JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ DUSSO