

Anexo 1. Propuestas de órganos regionales

Corpes Orinoquía. Este apartado inicia por el estudio del Corpes Orinoquía, dada su importancia como fuente primaria de lo que sería una Región Administrativa y de Planificación¹, y como una importante instancia de trabajo conjunto entre las gobernaciones de los departamentos referenciados en este trabajo y el gobierno nacional.

- **Plan Regional de Desarrollo -1992-1996.** El plan inicia con un amplio diagnóstico general de la región, especificando algunos de los temas que serán fundamento de las propuestas específicas de acción. Estas se ubican en categorías disímiles como el desarrollo económico, la atención a necesidades básicas de la población, gobernabilidad, integración regional, acción de la población civil, etc.

La primera propuesta está centrada en la creación de un mercado interno para la región. El diagnóstico parte de la premisa de la importancia fundamental de este factor para lograr un desarrollo de las fuerzas productivas internas de la región.

Según la visión de los planeadores, esto debe llevar a un aumento de la integración regional, aumento de la calidad de vida de los individuos, mejora de la participación política de la ciudadanía, etc. Así, esta es la base de todo el plan, el articulador y fuente del desarrollo integral de la región.

El punto más importante en esta propuesta es el mejoramiento de las condiciones de la infraestructura energética y de transporte en la región, de tal forma que la producción se haga rentable en los lugares más apartados de los polos de alto desarrollo relativo –Villavicencio, Yopal-, logrando una mejor redistribución de la riqueza y aumentando los circuitos de distribución de mercancías.

La segunda de las propuestas es la creación de una sub-regionalización que pueda ser usada como instrumento analítico y como guía de acción institucional, de tal forma que las políticas se puedan orientar a sectores específicos de la manera más efectiva posible. Este proceso supera las barreras departamentales y conjuga la visión del territorio desde una orbita productiva, de presencia estatal, de formas históricas de ocupamiento y condiciones de vida de la población².

Ahora bien, en cuanto a la visión específica de la integración institucional, el documento propone que antes de avanzar institucionalmente se debe dar el avance de las condiciones materiales de la población, remitiendo de nuevo a la propuesta central del Plan.

Dada la reciente creación de muchos de los departamentos e incluso del mismo Corpes, se propone la mejora de las condiciones de articulación entre las diferentes instancias antes de

¹ Comparar Vidal, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado*. 2001. pp.62-68.

² Comparar Corpes Orinoquía. *Diagnostico Integral de la Orinoquía Colombiana*, 1992. pp.18-19.

buscar la creación de una nueva entidad que ignore de golpe todas las dinámicas recientemente iniciadas: “La misma facilidad de la creación de la instancia mediante un protocolo, ignora la complejidad de diluir los niveles departamentales en una forma centralizadora como la región sin un proceso de integración sólido”³.

Estas son las propuestas específicas del Plan de Desarrollo 1992-1996 que llevarían a la integración regional, si bien no a través de una Región como entidad territorial, sino a partir de la solución a problemas reales para la integración, como la gran desigualdad económica entre las diferentes sub-regiones identificadas en la Orinoquía.

- **La cooperación técnica internacional y la Orinoquía- Plan de desarrollo Regional 1993.** Este apartado del Plan permite identificar algunos programas específicos de posible financiación internacional a través de planes de cooperación para el desarrollo. Entre todos los programas se encontraron dos que tienden directamente a la creación de región.

El primero tiene fundamentos económicos y de ordenamiento territorial. Se basa en la propuesta de sintetizar la información existente en los departamentos de Meta, Arauca y Casanare acerca de los recursos naturales presentes en ellos, sus usos y características, buscando los objetivos de preservación, conservación y uso⁴. Se busca así la implementación de políticas conjuntas entre los departamentos en materias ambientales y de incentivo de la producción.

La segunda de las propuestas va enfocada a la recuperación de la tradición y la historia oral en la Orinoquía⁵. A través de esto se busca la protección y preservación de la herencia cultural de la población, enfocada en la historia ecológica, el manejo tradicional de los recursos naturales, tradiciones ideológicas y culturales. Los resultados del trabajo se aplicarían a los currículos de educación primaria en la región, dado lo cual es evidente la búsqueda del fortalecimiento de la identidad regional en las nuevas generaciones.

Además de estos dos programas, se propone que el Corpes sea la instancia encargada del control de la ejecución y el seguimiento de los programas, para así asegurar la eficiencia en el uso de los recursos y la preservación de los programas frente a intereses políticos variables⁶.

- **Propuesta técnica y económica para el diseño de la Región Administrativa de Planificación de la Orinoquía Colombiana – 1996.** Esta propuesta hace parte de una asesoría externa al Corpes, pero, según sus autores, esta basada en las propuestas y los enfoques formulados por Leonel Pérez, director del Corpes en ese momento. Dado esto, podemos

³ Ver Corpes Orinoquía. *Diagnostico Integral de la Orinoquía Colombiana*. p.162.

⁴ Comparar Corpes Orinoquía. *La cooperación técnica internacional y la Orinoquía*, 1993. p. 47.

⁵ Comparar Corpes Orinoquía. *La cooperación técnica internacional y la Orinoquía*. p. 48.

⁶ Comparar Corpes Orinoquía. *La cooperación técnica internacional y la Orinoquía*. pp. 52-53.

valorarla como una propuesta específica en el seno del Corpes como organización o al menos representativa de una tendencia importante en ella.

Como propuesta específica de RAP propone las funciones que tendría esta entidad en conjunción o reemplazando las del Corpes, las CAR, los departamentos y los municipios. Estas funciones serían: Planificación armónica en la región; integración regional en infraestructura y desarrollo económico, social y cultural; impulsar el desarrollo institucional y de capacidad operativa de las entidades; facilitar la cooperación entre estas últimas; representación de la región frente a los procesos nacionales de planificación y construcción de presupuestos; elaboración de estudios técnicos para fundamentar proyectos de inversión y desarrollo; desarrollo de sistemas de información en bancos de proyectos; contratar los créditos necesarios para realizar estos proyectos; diseñar y ejecutar proyectos de inversión; y por último, monitorear proyectos de inversión de departamentos y municipios.

Como puede verse, la propuesta es bastante amplia, y contempla la necesidad de una legislación especial -una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)- y de una organización que permitiese llevar a cabo todas las tareas asignadas. Se propone así una entidad en la cual se incluirían representantes de departamentos, gobernadores, jefes de planeación y representantes de municipios como decisores; sector privado y entidades nacionales actuantes en la región como órgano consultivo; organismos técnicos de planificación e información, de asesoría y ejecución de proyectos; y por último de administración y control de recursos.

- **Aproximación a la formulación de una Región Administrativa y de Planificación para la Orinoquía- 1996.** Esta propuesta esta basada en algunos trabajos desarrollados en reuniones inter-Corpes, así que refleja algunas tendencias presentes en esferas más amplias que la Orinoquía, pero fue planteada desde la visión propia del Corpes Orinoquía.

Este proyecto se enfoca en el estudio de lo que sería un proyecto de LOOT conveniente para las necesidades de la región. Para ello estudia algunos proyectos ya existentes, presentados desde otras regiones o desde el gobierno nacional, para después proponer algunos puntos que deberían articular una propuesta de RAP desde la Orinoquía de acuerdo al diagnóstico del Plan de Desarrollo de 1992.

La propuesta de este documento se centra en cinco aspectos fundamentales. El primero de ellos hace hincapié en el objetivo central de planeación coordinada entre las distintas instancias territoriales incluidas en la región como tarea de la RAP⁷. El segundo de los aspectos se refiere a la productividad, enfocado en la necesidad de racionalizar los pocos recursos de la región para lograr un desarrollo competitivo, lo cual implica crear medios de innovación técnica y tecnológica

⁷ Comparar Baquero Omar. *Aproximación a la formulación de una región administrativa y de planificación para la Orinoquía*, 1996. pp. 23-24

que permitan superar la producción restringida de bienes en la región, centrada solo en bienes primarios⁸.

La tercera habla de la coordinación de la RAP con las distintas CAR para crear un sistema ordenado de manejo ambiental que permitan racionalizar la explotación de los recursos para lograr su conservación a largo plazo. La cuarta se refiere a la situación fronteriza de la Orinoquía que debería abrir paso a procesos de cooperación con otros estados, especialmente Venezuela, logrando así potenciar sectores como el comercio, el manejo medio ambiental, programas sociales y de seguridad⁹.

Por último se contempla el problema del crecimiento esperado de la población en la región que abre espacios diversos como la ejecución y creación de políticas específicas para la región, por ejemplo a través de la participación en el Conpes. A estos temas se hace referencia en un proyecto de ley 71 de 1996, presentado previamente a este documento, y no por parte de un representante de la región

Como conclusión, es posible entender que desde esta perspectiva existía la posibilidad de hallar puntos de acuerdo entre los distintos Corpes y grupos de proyección regional para determinar el futuro de lo que podría ser una Ley de RAP o LOOT.

- **El Momento de la Orinoquía- Plan Regional de Desarrollo 1998-2002.** Este Plan parte de la consideración de los avances y las falencias producto de la vigencia de su antecesor, por lo que guarda cierta continuidad con él, aunque como veremos tiende a reflejar nuevas tendencias en el Corpes.

La propuesta se da desde tres ejes fundamentales: la diversidad cultural, la sostenibilidad y la equidad. Esto adiciona algunos problemas en contraste al plan anterior, enfocado especialmente en la dimensión económica del desarrollo regional. En este plan aparecen nuevos enfoques o se hacen principales algunos antes dependientes.

Así, los objetivos están centrados en los siguientes temas: mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de la región; reconocimiento de las diversas expresiones culturales existentes en el territorio y promover su convivencia pacífica; mejorar los niveles de conocimiento en áreas de interés para el contexto de la región; dirigir la acción estatal para lograr mejorar las ventajas productivas de la región; y por último, mejorar las relaciones culturales, sociales y económicas de la región con otras dentro y fuera del país.¹⁰

En base a las propuestas económicas se proponen estrategias como la constitución de sistemas de información regional que permitan avanzar en la construcción de cadenas

⁸ Comparar Baquero. *Aproximación a la formulación de una región administrativa y de planificación para la Orinoquía*. p.24

⁹ Comparar Baquero. *Aproximación a la formulación de una región administrativa y de planificación para la Orinoquía*. p.25

¹⁰ Comparar Corpes Orinoquía. *Plan de Desarrollo: El momento de la Orinoquía*, 1998. p. 134.

productivas al interior de la región, de manera que se fortalezcan los incipientes mercados internos y se cree una mejor competitividad hacia el exterior. Esto, como se vio en el anterior plan de desarrollo es visto como fuente última de los procesos de integración regionales. En concordancia con ello se mantiene una estrategia de mejoramiento y recuperación de infraestructura de transporte y energética que permitan constituir sistemas regionales de interconexión.

Ahora bien, una de las estrategias *-Consolidación Orinoquense-* está directamente referida al tema de este estudio. Existen tres ramas dentro de la estrategia, la de descentralización, la de proyección nacional y la de proyección internacional.

La primera posee muchos proyectos, dirigidos principalmente a fortalecer los sistemas de administración departamental; a llevar diversas entidades nacionales a las distintas zonas del territorio –Contraloría, Procuraduría, Notarías, etc.-; y a desarrollar instancias que incentiven la producción –bases de datos agropecuarias, cámaras de comercio, bancos de proyectos productivos-. Con esto se busca hacer viable el desarrollo económico y social a través de la ayuda estatal en forma de organizaciones de soporte económico y administración de lo público. Se busca también distribuir mejor la presencia administrativa en la región, dividida en sub-regiones más o menos desarrolladas.

En el segundo punto, de Proyección nacional se abordan proyectos de ordenamiento territorial regional –sub-regionalización, cooperación intermunicipal-; el ajuste de la Ley 60 del 93, referente a recursos y competencias de las entidades territoriales; la creación efectiva de una RAP; incremento de la presencia del Corpes en las tres ramas del poder y en embajadas. Esto último se relaciona con la última de las estrategias, de promoción internacional.

Así pues, este Plan expresa claramente la voluntad de establecer una región basada en la acción del Corpes, no solo desde los ámbitos legales –establecimiento de una RAP y redefinición de competencias y recursos- , sino también a través de la actuación directa de este órgano en el mejoramiento de las condiciones productivas y sociales de los productores y habitantes de la región, coordinado así la labor particular de las gobernaciones y demás instancias territoriales.

- **Propuesta de trabajo por la paz con inversión social en la Orinoquía Colombia – 1999.** Existieron algunas propuestas en el seno del Corpes orientadas específicamente a la búsqueda de la paz en la región, para lo cual se buscan estrategias de acción estructural, sobre las causas percibidas del fenómeno y sobre algunas de sus consecuencias. Esta actuación, dada la gravedad del problema, exige propuestas amplias, para lo cual se percibe la instancia regional como posible reguladora y directora de las grandes políticas centrales.

Esta propuesta específica se basa en seis puntos principales. El primero se refiere a una política de reforma agraria, no solo orientada a la redistribución del recurso, sino a su vivencia óptima a través de sistemas productivos integrados a formas de vivienda, a sistemas de educación, salud recreación, cultura, etc. El segundo de los puntos es el trabajo en educación para la paz que capacite a las nuevas generaciones para afrontar los problemas de convivencia que pueden heredar de la actual forma del conflicto.

En tercer lugar esta el apoyo de la gobernabilidad a través del cese de la influencia negativa de los grupos armados ilegales en los procesos políticos; el ataque a la problemática de corrupción a través de mejores sistemas de control pero también de mayor apoyo presupuestal del estado central. Esto último hace parte de uno de los puntos principales de la propuesta, el incremento de la participación de la región dentro del situado fiscal.

En quinto lugar esta el mejoramiento de la conectividad de la región en infraestructura vial y fluvial. Y para finalizar esta la propuesta de renegociación política del manejo de los hidrocarburos, de la repartición de las regalías y de la apertura de ECOPEPETROL.

En resumen, es notorio que esta propuesta se basa en la premisa básica de que la región precisa de muchos más recursos para solventar las falencias estructurales que han llevado a su atraso institucional, económico y social, entendido esto como catalizador de las dinámicas de violencia en la región.

Amazorinoquía – Adorinoquía. Esta asociación constituye en un esfuerzo amplio propiciado por los departamentos del extinto Corpes Orinoquía con el de Amazonas, Putumayo y Caquetá para fortalecer sus capacidades de gestión interna; de negociación nacional e internacional; y finalmente de integración en programas de mejora de la productividad y competitividad.

Los objetivos específicos de la asociación son múltiples, pero se pueden resumir en tres áreas principales: mejora de la gestión; desarrollo económico; y cooperación nacional e internacional.

Lo primero se persigue a través de la coordinación de la planeación en los distintos niveles, departamental y municipal, de tal forma que se armonicen entre sí y con el Plan Nacional de Desarrollo; mejorando la comunicación entre las instancias regionales y locales con las nacionales; y creando convenios para realizar adecuadamente las funciones delegadas por la nación.

El desarrollo económico se persigue fundamentalmente a través de la creación de una agenda conjunta de productividad y competitividad que explote las potencialidades y cubra las

falencias de los distintos territorios integrados en la asociación; también se busca el desarrollo de políticas de conservación que permitan el desarrollo sostenible de la región.

Por último, la cooperación nacional se basa, primero en las relaciones entre los departamentos, que deben inclinar sus políticas internas a los lineamientos generales identificados para lograr el desarrollo; en segundo lugar, en la negociación de estos departamentos con la nación y con otros departamentos para incluir propuestas propias en los planes generales o bien para cooperar en el desarrollo de los mismos; en tercer lugar se propone la cooperación con entidades no nacionales, como el Consejo Colombo Venezolano de Gobernadores, para vincular así a la región a procesos productivos externos, mejorando así la competitividad regional¹¹.

La visión a futuro de la entidad es el logro de la integración entre departamentos y con los sistemas económicos nacionales e internacionales en base a un óptimo desarrollo productivo. Así se verán algunas propuestas específicas ubicadas en el marco de estos objetivos y pertinentes a la investigación.

- **Política para el desarrollo de la Orinoquía y la Amazonía –Amazorinoquía 2006-2019.** El marco de esta política ofrece diversas propuestas para lograr el desarrollo de esta región, orientadas en cinco sentidos: Consolidación de la convivencia pacífica; Potenciar el desarrollo económico regional; Conservación y utilización de recursos ecológicos; Mejorar la calidad de vida de la población; Fortalecimiento de la institucionalidad, la integración y el desarrollo fronterizo¹².

La concreción de estas propuestas pasa primero por la consideración de una forma de sub-regionalización basada en el potencial productivo y de uso del suelo de las distintas zonas del territorio. Así pues, se proponen las siguientes zonas de desarrollo: corredor agroindustrial, corredor productivo, corredor de transición y corredor de conservación¹³.

En cada uno de los sentidos referenciados y para cada una de las zonas diferenciadas existen políticas específicas, algunas de las cuales tienen que ver con la integración efectiva, mientras que otras a pesar de necesitar el concierto de algunos de los departamentos implicados presentan metas muy concretas y centradas espacialmente. Se hará por tanto relación a los primeros y se dejará de lado los segundos por no ser aptos para la temática central de este estudio.

En cuanto al logro de la convivencia pacífica las propuestas no presentan componentes propios más allá del apoyo del proceso a través del incremento del desarrollo económico

¹¹ Comparar Sistema Integral de Información Departamental (Dep. Meta). *Amazorinoquía*, 2007. Documento electrónico.

¹² Comparar Asociación de Departamentos de la Amazonía y Orinoquía Colombiana (Amazorinoquía). *Política para el desarrollo de la Orinoquía y la Amazonía colombiana 2006-2019*, 2005. p. 44.

¹³ Comparar Amazorinoquía. *Política para el desarrollo de la Orinoquía y la Amazonía colombiana 2006-2019*. pp. 45-46.

propuesto en otra parte del documento. Las demás posiciones se resumen en el apoyo al proceso político de lucha contra la violencia y el narcotráfico propuesto a través de la Política de Seguridad Democrática¹⁴.

La búsqueda del crecimiento económico regional incluye algunas propuestas que promueven de manera clara la integración, a saber: mejoramiento de la infraestructura de transporte terrestre, aéreo y fluvial para mejorar la competitividad; mejoramiento de la conectividad eléctrica y de telecomunicaciones en las zonas apartadas de la región; apoyo a la creación de cadenas productivas a través de la transferencia de tecnologías; por último se encuentra el planteamiento de acuerdos entre la región y el sector privado para apoyar el desarrollo de cadenas productivas interdepartamentales¹⁵.

En lo referente al fortalecimiento de la institucionalidad y al mejoramiento de la integración, se presentan dos líneas de acción. La del fortalecimiento institucional propone la mejora de los gobiernos seccionales, departamentales y municipales y de las entidades adscritas a estas entidades, a través de la formulación y ejecución de planes estratégicos de gestión que permitan mejorar la acción a corto y mediano plazo, a través de la promoción de agencias para el desarrollo, etc.

Estas propuestas tienen un enfoque más bien endógeno, pero en su seno se presentan propuestas orientadas a la reformulación de políticas regionales y a la renegociación de políticas nacionales, departamentales y locales para la repartición y destinación de regalías, con el fin último de mejorar las condiciones de las zonas más deprimidas de la región¹⁶.

En lo referente a la mejora de la integración se busca la sostenibilidad de la misma a través del fortalecimiento de la Amazorinoquía como entidad independiente de presiones políticas de corto plazo tanto regionales como del nivel central. La entidad se encargaría de “promover las principales inversiones de bienes públicos para liderar el desarrollo local”¹⁷. También se convertiría en la instancia de mediación y negociación con los niveles centrales e internacionales.

Para lograr estas metas se propone el establecimiento de una figura jurídica que permitiera el manejo de recursos propios y la contratación, lo cual se traduce en personería jurídica, aunque no se especifica si se trataría de una RAP o de otro tipo de organización. En cuanto al presupuesto, la organización se mantendría a través de aportes de los departamentos

¹⁴ Comparar Amazorinoquía. *Política para el desarrollo de la Orinoquía y la Amazonía... 2006-2019*. pp. 46-48

¹⁵ Comparar Amazorinoquía. *Política para el desarrollo de la Orinoquía y la Amazonía... 2006-2019*. pp. 48-56.

¹⁶ Comparar Amazorinoquía. *Política para el desarrollo de la Orinoquía y la Amazonía... 2006-2019*. pp. 63-64.

¹⁷ Ver Amazorinoquía. *Política para el desarrollo de la Orinoquía y la Amazonía... 2006-2019*. p. 64.

implicados, de acuerdo a su PIB, y también a algunas capitales departamentales para supuestamente dar una mayor legitimidad al proceso¹⁸.

La estructura de la entidad muestra la participación activa de las entidades nacionales ejecutivas –ministerios y presidencia-, de las CAR, de las Gobernaciones y municipios y además de la sociedad civil, en forma de gremios y ONG, para la toma de las decisiones generales de planeación y destinación presupuestal. Estas últimas serían ejecutadas por un órgano ejecutivo de carácter técnico, vigilado por otras entidades de la misma estructura¹⁹.

Así pues, como se vé este plan es bastante amplio y específico, enfocando diversas dimensiones del desarrollo y la integración regional, por lo que su explicación completa no será considerada en este estudio.

Corporinoquía. Esta Corporación Autónoma Regional es la encargada de la gestión de los recursos ambientales de la cuenca del Río Orinoco, que abarcan la región definida en este estudio, además de territorios de departamentos de la amazonía colombiana, Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander, por lo cual su área de gestión es compartida por otras CAR. Por tanto su labor no es únicamente regional, pero su actuación tiene impactos directos sobre la calidad ambiental y productiva de los departamentos incluidos en la región objeto de estudio.

La naturaleza de esta organización es claramente regional, pero se aleja un tanto de los conceptos usados aquí para analizar la posibilidad de construir región, por ejemplo por su carácter fuertemente técnico, que parecería quitar todo elemento político a su funcionamiento. A pesar de esto, algunas de sus acciones y propuestas apuntan a formas de cooperación inter-departamental que apuntan a situaciones de integración vigentes, si bien en temas muy específicos.

Las propuestas incluidas en el Plan de Acción 2004-2006 muestran la situación antes descrita. Dentro del documento los objetivos precisos son perseguidos teniendo como base un criterio básico de armonización de las actuaciones departamentales y locales, que permita la actuación eficiente en los temas medioambientales²⁰. No se hará referencia aquí a los objetivos específicos de esta entidad, ya que su contenido es altamente técnico y se aleja de las pretensiones de este estudio.

Desde otro punto de vista las CAR se han establecido en nuestro ordenamiento legal como las encargadas de la evaluación y el seguimiento de los planes de desarrollo territorial de las

¹⁸ Comparar Amazorinoquía. *Política para el desarrollo de la Orinoquía y la Amazonía...* 2006-2019. p. 64.

¹⁹ Comparar Amazorinoquía. *Política para el desarrollo de la Orinoquía y la Amazonía...* 2006-2019. pp. 65-66.

²⁰ Comparar Corporinoquía. *Plan de Acción 2004-2006*, 2004. pp. 38.41.

entidades territoriales existentes en su zona de jurisdicción²¹, con lo cual se asegura cierta uniformidad en la planeación, al menos en el deber ser de la protección y la explotación responsable de recursos naturales en la región. Esto implica entonces un poder de integración obligatorio para los planes de desarrollo territorial de las diversas entidades presentes en la región.

En conclusión, y según la apreciación de la organización²², esta Corporación al poseer instrumentos de integración regional en áreas técnicas de manejo medioambiental y desarrollo territorial, puede ser apreciada como una instancia supra-departamental que recoge en la práctica algunos de los procesos de integración regional iniciados el siglo pasado.

Región central. Este caso no representa un ejemplo típico de integración en la región, sino que podría verse como un proceso de disociación de la región natural en favor de intereses económicos y políticos precisos, que tienen un gran impacto en la región entera. Este proceso incluye a los departamentos de Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima y a sus respectivas capitales.

De manera precisa, la Región Central se enfoca en cuarenta y nueve objetivos, agrupados en cuatro estrategias generales: Desarrollo de capital humano y social; inversión en competitividad; desarrollo institucional y liderazgo; y medio ambiente. La primera se enfoca en el mejoramiento de las condiciones de vida y educación de los habitantes de la región para lograr una mejora del capital humano, estableciendo procesos paralelos de distribución de la riqueza y aumento de la competitividad. Esto implica también transferencia de tecnología y de conocimiento desde Bogotá a las demás ciudades y departamentos de la región²³.

En cuanto a segunda estrategia, se enfoca en la creación de cadenas productivas que aprovechen de la mejor manera posible las fortalezas de cada una de las zonas de la región, generando economías de escala competitivas nacional e internacionalmente. En esta estrategia se incluyen la descentralización de infraestructura y el incremento de la conectividad para permitir la instalación y expansión de industrias de alto conocimiento y tecnología en la región.

En cuanto al desarrollo institucional y el liderazgo, se toman en cuenta aspectos de su gobernabilidad futura, a través de procesos de institucionalización y difusión de su labor para obtener legitimidad y continuidad en el proceso. Por último se propone una estrategia de manejo

²¹ Comparar Congreso de la República. Ley 99 de 1993. Art. 31.

²² Comparar Corporinoquía. *Plan de Acción 2004-2006*, p. 5.

²³ Comparar Universidad Nacional de Colombia, Secretaría Distrital de Planeación. *Modelo de Prospectiva estratégica para la región central*, 2007. pp. 28-32.

medioambiental enfocada en la conservación y la explotación racional de los recursos naturales presentes en la región²⁴.

Esta forma organizativa se halla aún en proceso de consolidación, pero sirve para analizar los giros que ha tomado la visión de región y por tanto su definición y consecuencias políticas.

Con esto queda concluido el estudio de las propuestas de integración dirigidas desde los departamentos o a través de entidades regionales existentes en la totalidad o en parte de la región de la Orinoquía aquí considerada.²⁵

²⁴ Comparar UNAL, Secretaría Distrital de Planeación. *Modelo de Prospectiva estratégica para la región central*. pp. 33-34.

²⁵ Documento elaborado por el autor de la presente monografía

Anexo 2. Propuestas en la cámara de representantes

Propuestas de integración directa (LOOT-RAP). Como ya se dijo antes, para 1996 no se había presentado ningún proyecto por parte de la región, pero basados en el documento *Aproximación a la formulación de una región administrativa y de planificación para la Orinoquía*, ya citado, el proyecto de Ley 71 de 1996 era visto como una posibilidad de fortalecimiento de la región desde la perspectiva del Corpes Orinoquía.

En este proyecto las RAP se veían como establecimientos públicos conformados por dos o más departamentos con continuidad territorial, con personería jurídica y patrimonio propio. La estructura, competencias y funciones de cada RAP corresponderían a las exigencias de su contexto particular, partiendo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad²⁶.

Los objetivos generales de las RAP serían lograr “el desarrollo social, económico y ambiental”²⁷. Para esto se proponen los siguientes objetivos específicos y tareas de las entidades regionales: planificación de los aspectos sociales, económicos y ambientales; asistencia técnica y financiera a los departamentos, distritos y ministerios que la integran en sus procesos de planeación; el seguimiento y evaluación de la administración pública en las distintas jurisdicciones; administración y ejecución de los proyectos y políticas regionales; desarrollo institucional de la región y de las entidades territoriales que la conforman; cumplimiento de las diversas funciones otorgadas en la ley y todas las otras delegadas por la nación o los departamentos²⁸.

Con base en estos objetivos y tareas se otorgan distintas funciones agrupadas en grupos: planeación coordinada de instancias nacionales, regionales, departamentales y municipales; crear y ejecutar proyectos y programas de alcance regional; colaboración con las CAR presentes en la región para la conservación medioambiental; asistir a las entidades territoriales en cuestiones técnicas de endeudamiento, de desarrollo de infraestructura o de gestión; crear bancos de datos regionales; promover y racionalizar los procesos de descentralización de las entidades territoriales dentro de su jurisdicción²⁹.

Por último, los recursos necesarios para la entidad se sacarían de los departamentos; por valorización de las obras ejecutadas por la nación; regalías por explotación de recursos no renovables; participaciones de la nación de las exportaciones de recursos naturales no renovables originados en la región; excedentes de capital de los recursos de capital del Presupuesto General

²⁶ Comparar Baquero. *Aproximación a la formulación de una región administrativa y de planificación para la Orinoquía*. p.13

²⁷ Ver Baquero. *Aproximación a la formulación de una región administrativa y de planificación para la Orinoquía*. p.14

²⁸ Comparar Baquero. *Aproximación a la formulación de una región administrativa y de planificación para la Orinoquía*. p.14-15

²⁹ Comparar Baquero. *Aproximación a la formulación de una región administrativa y de planificación para la Orinoquía*. pp.16-19

de la Nación; los recursos del fondo nacional de regalías para la ejecución de obras regionales; recursos transferidos por entidades descentralizadas del orden nacional a departamentos y municipios; recursos de crédito; donaciones; tarifas, tasas, sobretasas y gravámenes autorizados; la producción de los monopolios del juego y el licor; etc. Se da una importancia especial a este punto, definiendo los porcentajes y fuentes específicas de cada aporte.

Para concluir, esta propuesta resume algunas bases para la formación de las RAP, lo cual implica que el desarrollo de estas bases queda supeditado a otros desarrollos en forma de decretos, estatutos, etc. Más aún, queda claro que es necesario establecer claramente cuales son las funciones de cada entidad territorial para evitar duplicaciones de funciones o simplemente la inoperancia de instancias departamentales frente a las RAP o viceversa.

No existen otros proyectos referentes directamente a la LOOT que hayan sido apoyados o creados por Representantes a la Cámara de la región, o como en el caso precedente, por parte del Corpes Orinoquía³⁰. Dado esto se pasará al estudio de otros proyectos relacionados indirectamente con las temáticas regionales, sacadas de las propuestas directas de integración, como las del Corpes.

Propuestas de integración indirecta o relacionadas. En este apartado se incluyen proyectos muy diferentes en su naturaleza y objetivos, por lo que se hará referencia a su vínculo con la temática estudiada.

- **Proyecto de Ley 151 de 2005.** Este se enfoca en la modificación de la Ley 1991 de 1995 para determinar la creación de entidades llamadas Zona de Frontera y Unidad Especial de Desarrollo Limítrofe. Estas zonas corresponden a una agrupación de municipios, áreas metropolitanas y corregimientos limítrofes con otros países que tendrían prioridad en el fomento de su desarrollo económico, alcanzable a través del apoyo especial del gobierno en forma de beneficios.

Estos beneficios tienen un carácter económico, por ejemplo la creación de una nueva actividad económica para estas entidades, basada en la distribución de los derivados del petróleo en estas zonas, lo cual daría una importante fuente de ingresos adicionales, parte de los cuales estaría destinado a comunidades étnicas y a asociaciones campesinas presentes en estas nuevas entidades.

Se proponen además exenciones del IVA para diversos productos producidos en los territorios implicados o comercializados en ellos. Se excluyen además impuestos de renta y complementarios para las utilidades de las entidades territoriales a que se refiere la norma.

³⁰ Comparar Congreso de la República. *Proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*, 2005, pp. 1-6

Así pues, se trata de aumentar significativamente los recursos para los municipios de frontera como Arauca, Norte de Santander, Vichada, Vaupés, etc. Esto puede parecer lejano a los planteamientos de la integración en términos precisos, pero la necesidad de incrementar los recursos y mejorar la destinación de los mismos es clara para los departamentos de frontera, que de hecho son los más rezagados de la región, exceptuando Arauca. Dado esto, aumentar recursos es paso fundamental para progresar en temas como conectividad del transporte con la región y el país, lo cual repercute en elementos como la producción y el consumo, y por tanto en la construcción de un mercado interno, que es un elemento recurrente en los planteamientos regionales vistos con anterioridad.

Estos últimos también remiten constantemente a temas de integración con países limítrofes, especialmente Venezuela, como forma de propiciar el crecimiento económico y la competitividad, dado lo cual, propiciar el desarrollo de áreas fronterizas puede ser visto como un paso más en el proceso de concreción de una región económicamente viable.

- **Proyecto de Ley 170 de 2005.** Este proyecto propone una estrategia distinta para avanzar en los temas de descentralización y recomposición territorial. Este proyecto se centra en la modificación de la estructura de la Cámara de Representantes para crear una comisión, la octava, dedicada exclusivamente a la discusión de proyectos de ley acerca de ordenamiento territorial. Además de esto, esta comisión debe servir como instancia consultiva y de seguimiento de los procesos de descentralización vigentes en la actualidad.

Este planteamiento se fundamenta en la necesidad de incrementar la importancia del debate en torno al reordenamiento para llevarlo al campo de la legislación nacional como tema prioritario y principal. Es necesario anotar que este proyecto contó con el apoyo de representantes de diversos departamentos, entre los cuales se encontraban algunos de la región Orinoquía, pero es imposible determinar exactamente en donde se originó la iniciativa.

- **Proyecto de Ley 114 de 2006.** Esta propuesta consiste simplemente en la derogación de dos artículos de la Ley 105 de 1993, referente a los procesos de licitación de obras de infraestructura vial. La exposición de motivos explica esta iniciativa con base en la necesidad de hacer estos contratos más equilibrados, partiendo del supuesto de que en el afán de atraer inversión privada para favorecer la construcción de vías importantes se terminó favoreciendo en exceso a los contratistas para la explotación de las vías a través del cobro de peajes y con cláusulas que amparaban el incumplimiento y los sobrecostos.

La propuesta se enfoca entonces en suspender algunos beneficios especiales para los contratistas, de modo que el Estado tenga más elementos de control de los tiempos de entrega de obras, evitando así los sobrecostos o los despilfarros por demandas que terminen afectando al

Estado. También se busca evitar que algunos sobrecostos terminen afectando al usuario en las tarifas de peajes, con lo cual se aumentaría la eficacia de las obras de infraestructura en forma de facilidades de transporte, lo cual afecta la productividad de las regiones.

Hay que anotar que este proyecto fue apoyado por representantes de Meta y Cundinamarca, y dada la importancia estratégica de la vía Bogotá-Villavicencio es claro que este proyecto busca mejorar las condiciones de las conexiones viales de la Orinoquía con el centro del país, lo cual es un objetivo estratégico general de la región, según lo visto a lo largo de esta exposición.

Con esto concluye la relación de proyectos de ley que apoyan directa o indirectamente la formación o fortalecimiento del concepto de región en la Orinoquía colombiana³¹.

³¹ Documento elaborado por el autor de la presente monografía