

EL PAPEL DEL PROYECTO *RENACIMIENTO DE LA ALTA ORINOQUÍA DE COLOMBIA*, EN LA ACTIVACIÓN ECONÓMICA DEL DEPARTAMENTO DEL VICHADA

JHON FREDY GONZALEZ DUEÑAS

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2010

“El papel del proyecto *Renacimiento de la Alta Orinoquía de Colombia*, en la activación económica del departamento del Vichada”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Jhon Fredy González Dueñas

Dirigido por:
Adriana Otálora

Semestre I, 2010

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. CONTEXTUALIZACIÓN SOCIECONOMICA DEL VICHADA	4
2. IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES DE DESARROLLO	13
2.1 EL ESTADO	15
2.1.1 Marco normativo e incentivos tributarios y financieros	17
2.1.2 Estrategias y plan de acción	18
2.1.3 La sostenibilidad social y ambiental del proyecto	18
2.1.3.1 Distribución y propiedad de la tierra	20
2.2 LA REGIÓN	25
2.2.1 La cultura	28
2.2.2 La autoridad ambiental	29
2.2.3 La administración departamental	32
3. PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	35
3.1 ANTECEDENTES	35
3.2 PRIMERA ETAPA	36

3.3	ETAPAS SUBSIGUIENTES	37
4.	ANALISIS DEL PROYECTO	39
5.	RECOMENDACIONES	42
6.	CONCLUSIONES	47
	ANEXOS	

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS

	Pág.
Tabla 1. Población de los departamentos de la Orinoquia: indígenas y afrocolombianos.	5
Tabla 2. Población afiliada al régimen subsidiado 2.003 - 2.007.	6
Gráfica 1. Participación departamental en el PIB regional de la Orinoquia, 1990 – 2007.	8
Gráfica 2. Tasa del Producto Interno Bruto Departamental, a precios constantes de 2000 – 2007.	9
Tabla 3. Porcentajes del PIB de cada gran rama de actividad económica (Corrientes 2007) por departamento en la Orinoquia.	10
Tabla 4. Proyectos pioneros que iniciaran una red de bio- desarrollo.	37

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Presupuesto 2009 Departamento del Vichada.

Anexo 2. Apuestas productivas para el departamento del Vichada.

Anexo 3. Instrumentos de planificación regional utilizados por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – Corporinoquia.

Anexo 4. Entrevista realizada a Luís Antonio Robledo, Ex Alcalde del Municipio de Puerto Carreño, Realizada en Bogota, Tres de mayo de 2010.

Anexo 5. Entrevista realizada a Carlos Guillermo Meléndez, Ingeniero Agrónomo con trayectoria en investigación agrícola, extensión rural, producción de cultivos y administración de cultivos y administración de operaciones de campo, en la Altillanura de la Orinoquía, Realizada en Bogota, Ocho de junio de 2010.

INTRODUCCIÓN

El modelo económico que ha implementado el país ha privilegiado el desarrollo económico de algunas regiones y olvidado otros territorios; mientras que los primeros han podido desarrollar una estructura económica productiva que impulsó el desarrollo representando mayores recursos económicos y mejores condiciones de vida para su población, a los segundos los condenó a un proceso de marginalidad y subdesarrollo, tal como ocurrió con la Orinoquía Colombiana.

Históricamente el país se ha concentrado en la explotación y producción de materias primas; desde la colonia cuando la dinámica económica giraba entorno a la economía extractiva, hasta cuando decidió apostarle a otros sectores productivos, siempre han sido las mismas regiones las beneficiadas por un modelo económico que ha desaprovechado las potencialidades y oportunidades de otros territorios.

Desde hace unas décadas, algunos territorios de la Orinoquía iniciaron un proceso de crecimiento y prosperidad económica, cuando la explotación del petróleo aumentó sus regalías y creó una fructífera actividad productiva que les permitió figurar en las estadísticas, despertar el interés del gobierno nacional y de inversionistas tanto nacionales como internacionales. Sin embargo, lo que parecía ser la oportunidad de establecer procesos propios de sostenimiento económico, ha generado economías de bonanza que se debilitan una vez la bonanza ha terminado, generando desplazamientos de la población, volviendo obsoleta la infraestructura y frustrando todas las expectativas que en torno al desarrollo se crearon.

Mientras que esto sucedió en algunos departamentos de la Orinoquía como el Casanare y Arauca, existen otros como el Vichada que apenas hace algunos años despertó el interés nacional e internacional, como resultado de un proyecto piloto que descubrió y demostró que aquel territorio, que por muchos años fue catalogado como un territorio árido e infértil, es hoy una de las oportunidades que tiene el país de crear un nuevo polo de desarrollo gracias a la configuración de una serie de elementos que le permite ser objeto de una transformación económica, social, cultural y ambiental.

El Vichada desde hace algunos años inició este proceso en el marco de un megaproyecto gubernamental denominado el Renacimiento de la Alta Orinoquía de

Colombia, por medio del cual el gobierno nacional pretende recuperar ese territorio históricamente abandonado. Es por ello que el presente trabajo investigativo tiene como objetivo analizar los alcances y desafíos de este megaproyecto en la consolidación de un sector económico productivo en el departamento del Vichada, que le permita activarse económicamente y generar una estructura económica productiva sostenible a largo plazo.

Para lograrlo, en primera instancia se hará una contextualización socioeconómica del departamento, que nos permita observar su situación actual por medio del análisis de algunos indicadores sociales, económicos y culturales, que permite determinar en qué condiciones se encuentra el departamento para iniciar un proceso de transformación, comparativamente con otros departamentos de la Orinoquía. Con ello, no solo se tendrá una visión general de lo que es el Vichada, sino que permitirá a futuro, determinar si este proceso de transformación tuvo un impacto positivo en los indicadores sociales, económicos y culturales en el largo plazo, o si por el contrario, los profundizó y agudizó aumentando las desigualdades en el territorio.

En el segundo capítulo se analizan e identifican cada uno de los factores necesarios para el desarrollo de un territorio propuestos por Sergio Boisier, para ello, el análisis se dividirá en dos partes; en la primera, la discusión se llevará a cabo en torno al Estado a quien le corresponde generar las condiciones para propiciar el crecimiento económico, y quien ha creado unas estrategias y un plan de acción que incluye una serie de incentivos tanto económicos como financieros, con el objetivo de crear el escenario adecuado para potencializar todas las ventajas que un territorio como el Vichada tiene para llevar a cabo grandes proyectos de intervención territorial. En esta misma parte se hace un análisis de la sostenibilidad social y ambiental del megaproyecto, porque no se puede hacer económicamente próspero un territorio sin evaluar su impacto social y ambiental.

En la segunda parte, la discusión se centra en el segundo gran actor de este proceso de transformación: *La Región*,¹ a quien le corresponde transformar ese crecimiento en desarrollo, sin embargo como dicha figura no existe actualmente, en esta parte se hace énfasis en la necesidad de crear una instancia que tenga la tarea de

¹ Región se entiende como un territorio organizado que contiene su propio potencial endógeno de desarrollo. Comparar Boisier, Sergio. *Teorías y metáforas sobre el desarrollo*. 1999. p.72

coordinación entre una serie de agentes, con el objetivo de incrementar la *Sinergia*,² un ente más amplio con más capacidad y competencia que el gobierno departamental, que lidere el desarrollo de toda la Orinoquía; ante la inexistencia de ese espacio de concertación le corresponde al departamento asumir esas competencias, identificar unos objetivos y crear una estrategia que le permita traducir ese crecimiento en desarrollo. Al final de este capítulo se analiza el papel de la autoridad ambiental, de vital importancia en todo proceso de transformación que compromete recursos naturales y al medio ambiente; aunque se considera que una de las fortalezas del departamento del Vichada es que su desarrollo no va en detrimento del medio ambiente, haciendo un análisis más profundo, cuidadoso y responsable, dicho argumento no parece ser tan claro y convincente.

En el tercer capítulo, se abordarán las etapas del proceso de implementación del megaproyecto denominado “Renacimiento de la Alta Orinoquía de Colombia”, en donde se observará cómo el gobierno nacional ha organizado el proceso de intervención territorial a partir de un exitoso programa piloto denominado “Las Gaviotas”, que demostró la viabilidad para restablecer, a través de la reforestación, el bosque tropical húmedo que allí existió hace muchos años.

En el capítulo siguiente se tratarán y cuestionarán todos aquellos aspectos que representan una amenaza para el impulso del desarrollo de este territorio, y adicionalmente, como aporte de este trabajo investigativo, y ultimo capítulo, se hacen una serie de recomendaciones para que las instancias gubernamentales tengan en cuenta en todo el proceso de transformación.

Finalmente, se analizará si el proyecto Renacimiento de la Orinoquía Alta de Colombia cuenta con el marco institucional necesario para activar económicamente el departamento y consolidar una estructura económica productiva que le permita ser competitivo en el mercado nacional e internacional, o sí simplemente este proyecto se convertirá en otro de los proyectos fallidos iniciados con la ilusión de recuperar y activar económicamente este territorio abandonado históricamente.

² Sinergia hace referencia a la articulación densa e inteligente de los factores causales. Comparar Boisier, Sergio. *Planeamiento del Desarrollo Regional en el Siglo XXI: América Latina y el Caribe*, 1998. p. 26

1. CONTEXTUALIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL VICHADA

La Orinoquía Colombiana, una región cuya extensión suma 255.000 kilómetros cuadrados, cerca de la cuarta parte del territorio nacional, se ha visto relegada históricamente a cualquier proceso de *desarrollo territorial*,³ caracterizándose como una región marginal, pobre y sin oportunidades. Este hecho se debe en gran parte a la forma como el modelo económico ha privilegiado y se ha concentrado en el desarrollo territorial de otras regiones, excluyendo las potencialidades de otros territorios que por falta de políticas nacionales y/o regionales no ha hecho parte del proceso de crecimiento económico que ha tenido el país.

Si se hace un análisis a nivel departamental se puede observar que al interior de la región existen acentuadas diferencias entre los distintos territorios que la componen; mientras departamentos como el Meta y el Casanare gozan de la actividad petrolera, existen otros departamentos como el Vichada, que se mantuvieron aislados y despoblados por la dificultad en la construcción de una infraestructura vial para el desarrollo de una red urbana.

Como lo mencionan algunos autores, la geografía ha jugado en contra de algunas de las subregiones de la Orinoquía, como sucede con el departamento del Vichada, sin embargo, “no hay que sucumbir ante la idea del determinismo geográfico, pues la geografía debería convertirse en una potencialidad del territorio y no en el destino trágico de su población”⁴. Es de allí donde surge la necesidad de analizar la situación socioeconómica del departamento con el objetivo de entender y contextualizar el subdesarrollo y la marginalidad al que ha estado sometido.

El Vichada es el segundo departamento más extenso de Colombia después del Amazonas, está conformado por cuatro zonas fisiográficas: la llanura aluvial de desborde; la altillanura bien drenada, entre los ríos Meta, Tomo, Bitá, Tuparro y Orinoco, y el escudo Guayanés, situado al oriente del departamento, caracterizado por

³ Desarrollo es entendido como la capacidad para transformar el sistema socioeconómico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción del aprendizaje social y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Ver Garofoli, Gioacchino. “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”. *Desarrollo económico local en Europa*, 1995. p. 37-52

⁴ Ver Vilorio de la Hoz, Joaquín. *Geografía económica de la Orinoquía*, 2009. p. 2.

afloramiento de rocas. En el departamento las vías de comunicación han sido principalmente fluviales, a través de los ríos Orinoco, Meta, Tomo y Vichada, ya que si bien existe una vía terrestre con una longitud de 900 kilómetros desde Bogotá, la mayor parte del trayecto está sin pavimentar lo que dificulta el acceso a muchas comunidades del departamento, padeciendo los problemas del aislamiento para la provisión de servicios básicos como educación, salud o energía eléctrica así como para acceder a los mercados.⁵

Demográficamente el Vichada es uno de los departamentos con menor población en la región y en el país, con apenas 60.446 habitantes⁶, de los cuales el 44% se reconoce como indígena, tal como lo observamos en la siguiente tabla.

Tabla 1. Población de los departamentos de la Orinoquía: indígenas y afrocolombianos, 2005.

Departamento	Población	Indígenas	%	Afrocolombianos	%
Arauca	241.446	5.312	2,2	9.658	4,0
Meta	835.461	10.861	1,3	20.887	2,5
Vichada	60.446	26.838	44,4	1.692	2,8

Fuente: DANE, 2005, Proyecciones

Según las cifras presentadas en el departamento del Vichada existe la mayor población indígena a nivel regional, seguido por el Meta. Pero la Secretaría de Asuntos Indígenas del Departamento estima que esta cifra corresponde al 58% del total de la población, posicionándola como uno de los departamentos que mayor población indígena posee en el país, con 46 resguardos, en donde se concentra el 55% del territorio indígena de la Orinoquía, constituyéndose junto con los desplazados en el grueso de la población en condición de vulnerabilidad de la región.

⁵ Comparar Vilorio de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 24

⁶ Según el Censo del 2005, realizado por el DANE.

En educación y salud, las cifras en el departamento demuestran claramente la marginalidad a la que ha estado sometido dicho territorio, situación preocupante ya que como lo plantea Sachs “en términos económicos, la salud y la educación son las dos piedras angulares del capital humano, el cual es... la base de la productividad económica del individuo”⁷. En este aspecto el Vichada tiene una de las tasas de analfabetismo más elevadas del país (23%), en comparación con el porcentaje nacional que no supera el 12.6% y con otros departamentos de la Orinoquía como Arauca que tiene una tasa del 13.49%. Adicionalmente, este alto índice de analfabetismo está combinado con una baja cobertura de educación, en una población que es en su mayoría de origen indígena y se encuentra ubicada en territorios de difícil acceso,⁸ demostrando una vez más lo planteado al comienzo de este capítulo, en el que se mencionó cómo la geografía ha jugado en contra de algunos territorios como sucede con el departamento del Vichada.

Con relación a la salud, las enfermedades transmitidas por vectores son las de más alta incidencia, debido a las condiciones climatológicas, geográficas y topográficas de la zona. En cuanto a la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en el 2007 el Vichada tenía una cobertura de afiliación al régimen subsidiado de 91% de su población, mientras que su régimen contributivo tres años antes (2003) era del 4%,⁹ representado en parte por los 1.446 empleados públicos de la gobernación, alcaldías y otras entidades del Estado. Tal como se refleja en la siguiente tabla:

Tabla 2. Población afiliada al régimen subsidiado 2.003 -2.007.

Municipio	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007
Puerto Carreño	7.410	7.410	7.410	7.811	7.850
Santa Rosalía	5.730	6.153	6.153	6.415	6.473

⁷ Ver Vilorio de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 29

⁸ Comparar Vilorio de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 30

⁹ Comparar Sistema de Información - SIJU. “Afiliación al Sistema General de Seguridad Social, según Régimen Contributivo y subsidiado”. p. 12. Documento Electrónico.

La Primavera	4.584	4.596	4.596	3.216	3.226
Cumaribo	16.225	28.918	28.918	31.693	32.858
Total del Departamento	33.949	47.077	47.077	49.135	50.407

Fuente: Plan de Desarrollo del Departamento del Vichada 2008 -2011

Una de las poblaciones vulnerables que requieren seguridad social, son los desplazados por fenómenos de violencia, - que en el país ascienden a tres millones de personas y que en el Vichada son cerca de *10.162 personas*¹⁰, cerca del 16.8% de la población total del departamento - sin embargo, como bien lo plantea Joaquín de la Hoz, lo preocupante es que para estas personas pobres o desplazadas no es suficiente hacer parte de un sistema de seguridad social para acceder a los beneficios de éste si “la crisis de los hospitales públicos, la falta de camas y el descuido de las acciones de prevención, promoción y la atención de enfermedades como la malaria, la fiebre amarilla, el dengue y la tuberculosis, afectan de manera directa y en mayor proporción a la población de escasos recursos económicos”¹¹.

La anterior situación se ve reflejada en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas que asciende al 66,8% de su población¹², ubicándose como el departamento con el índice más alto entre los departamentos de la región y 2,4 veces mayor que el índice del país (27,6%).

Una vez observados y analizados los índices correspondientes a la situación geográfica y social del departamento, con el objetivo de contextualizar su situación socioeconómica y obtener una visión general del territorio que va ser objeto de una transformación económica, política y social, es pertinente hacer un análisis de la estructura económica actual del departamento.

A diferencia de las economías de Arauca y Casanare que han estado marcadas por las bonanzas petroleras en estos últimos años, la economía del Vichada y su

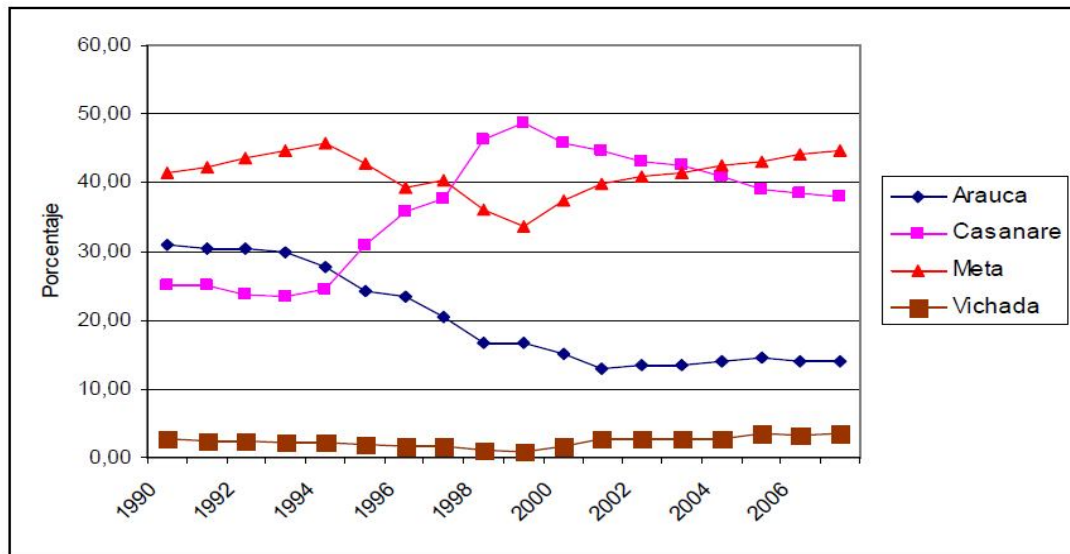
¹⁰Comparar Vilorio de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 36

¹¹Ver Vilorio de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 36

¹²Ver Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. “Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas”. Censo General 2005. Documento electrónico.

participación en el PIB Regional ha sido incipiente, tal como se encuentra reflejado en la grafica 1.

Gráfica 1. Participación departamental en el PIB regional de la Orinoquía, 1990 – 2007.



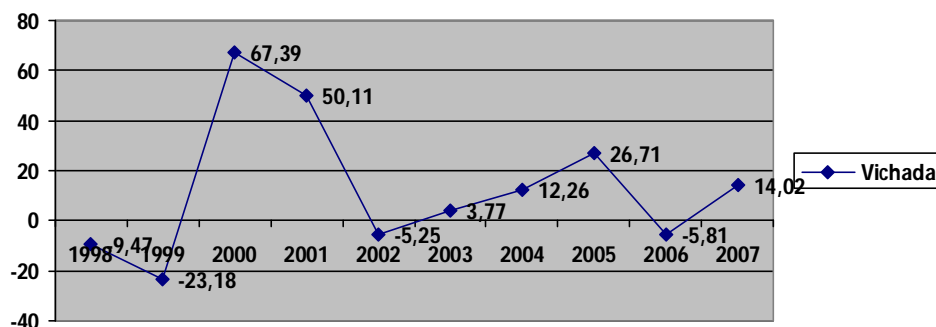
Fuente: Cálculos realizados por Joaquín Viloría de la Hoz con base en DANE. Cuentas Regionales.

Sin embargo en 2.000 y 2.001, la economía del Vichada creció por encima del 50% promedio anual (Ver grafico 2), dicho crecimiento se puede explicar por dos hechos importantes; las obras de adecuación de la Avenida Orinoco y del puerto en el río del mismo nombre en Puerto Carreño, cuyos diseños estuvieron a cargo del reconocido arquitecto Rogelio Salmona,¹³ y la interconexión eléctrica de Puerto Carreño con Venezuela, que como lo menciona Joaquín Viloría de la Hoz, “a partir de este momento, esta población del Vichada contó con servicio de energía eléctrica las 24 horas del día y su economía respondió positivamente”¹⁴. Sin embargo, los otros municipios del departamento no cuentan con un servicio ilimitado de energía, en la medida en que este servicio es suministrado por plantas a gasolina que funcionan en horas determinadas.

¹³ Comparar Viloría de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 45

¹⁴ Ver Viloría de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 46

Gráfico 2. Tasa del Producto Interno Bruto Departamental, a precios constantes de 2000 – 2007.



Fuente: Tabla realizada por el autor de la Monografía con base en datos del DANE.

Para el 2007 el departamento tiene un crecimiento elevado (14%), dicho crecimiento puede estar asociado a la compra de tierras por inversionistas externos al departamento, para dedicarlas a proyectos de reforestación. De esta forma los precios de los terrenos en el departamento en menos de 4 años incrementaron su valor en un 700%, tal como lo menciona Fabio Hernán Beltrán, Tesorero Municipal de Puerto Carreño en entrevista con Joaquín Viloría de la Hoz.¹⁵

El departamento al igual que la región, como consecuencia de la baja fertilidad de los suelos tropicales bajos, dedica su actividad económica a la ganadería extensiva, actividad que se convierte junto con la agricultura, la silvicultura y la pesca en una de las escasas formas de explotación comercial como se observa en la tabla 3, adicionalmente, es importante mencionar que en los cascos urbanos, esta depende principalmente de la administración pública y los impuestos que los municipios recaudan, como lo menciona Luís Antonio Robledo, ex alcalde del municipio de Puerto Carreño, “si bien la ganadería ha sido históricamente la actividad de la cual viven muchos de los habitantes del departamento, esta no ha sido fuerte, y en muchos casos, como sucede en los distintos cascos urbanos, la economía gira en torno al comercio incipiente que genera los pocos empleados públicos que tienen los municipios”¹⁶.

¹⁵ Comparar Viloría de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 47

¹⁶ Ver Entrevista a Luís Antonio Robledo, ex Alcalde del municipio de Puerto Carreño, realizada en Bogotá, tres de mayo de 2010.

Tabla 3. Porcentajes del PIB de cada gran rama de actividad económica (corrientes 2007) por departamento en la Orinoquía.

Rama	Meta	Arauca	Vichada	Colombia
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	15.91	23.25	49.11	10.32
Minería	16.94	38.84	0.16	6.34
Industria	6.75	4.55	6.53	14.58
Servicios Públicos	9.16	5.13	4.98	11.33
Comercio, hoteles y restaurantes	13.04	3.77	7.05	10.95
Construcción	10.12	3.73	3.51	7.56
Intermediación	3.82	2.54	1.68	9.70
Administración pública e impuestos	15.87	8.06	13.48	10.45
Educación, salud, servicios comunitarios y domésticos	8.39	7.95	13.50	18.77

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP); El desarrollo económico de la Orinoquía

A pesar de lo extenso de las llanuras del departamento y la vocación de suelo para la ganadería extensiva, dicha actividad económica no ha sido explotada a cabalidad. Para el 2007 el departamento contaba con 145.000 cabezas de ganado, teniendo una relación promedio de 0,10 cabezas por hectárea (diez hectáreas por cabeza). Pese a no ser una actividad muy representativa económicamente, la ganadería bovina continúa siendo una actividad de singular importancia para la economía de la región y del departamento.

Por otra parte, en la región existe una extensa zona agrícola en la que predominan los cultivos de arroz, palma de aceite, maíz, soya y plátano. De las 430.000 hectáreas, cerca de 1.118 hectáreas se encuentran en el departamento del Vichada.¹⁷ Aunque dicha cifra es notablemente baja, en los últimos años esta situación ha ido

¹⁷ Comparar Viloria de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 54

cambiando gracias a la estrategia nacional para la fabricación de biocombustibles, lo que ha llevado al aumento en el cultivo de palma de aceite.

Ha sido tal el crecimiento de este cultivo en el país que Colombia pasó, en las últimas cuatro décadas, a ser el primer productor de aceite de palma en América y el quinto a nivel mundial.¹⁸ Con la creciente demanda de biocombustibles el cultivo de palma de aceite se ha convertido en una actividad económica rentable y con una fuerte demanda en el mercado nacional e internacional. Ante este hecho, la palma ha venido remplazando otros cultivos en algunas regiones, y en el caso del departamento del Vichada la siembra se ha venido realizando en la sabana, donde no hay la necesidad de tumar un solo árbol, hecho que le da una cierta ventaja a este territorio con relación a otros, ya que a partir del 1 de enero de este año los países de la Unión Europea, que constituye un mercado potencial para este tipo de producto, no recibirán aceite de palma o biocombustibles que para su cultivo hayan tenido necesidad de talar el bosque.¹⁹

Por medio del desarrollo de este megaproyecto se espera que no se acentúe aún más la concentración de la tierra en el departamento. Según un estudio del Banco Mundial, realizado en el 2004, el Vichada presenta un Índice de Gini de 0,41, índice que se encuentra por debajo de otros departamentos de la región como el Meta, el Casanare y Arauca, que presentan una mayor desigualdad en la distribución de la tierra, sin embargo, las autoridades locales, regionales y nacionales deben aumentar los esfuerzos para disminuir dicho índice, ya que el departamento se encuentra en un proceso de titulación y distribución de tierras que puede aumentar considerablemente la desigualdad y la concentración de tierras en manos de unos pocos.²⁰

La apuesta del país en la producción de biodiesel, se debe como lo menciona Joaquín Vilorio de la Hoz;

A varias razones: disminución de las reservas de petróleo a nivel nacional y plena utilización de la capacidad nacional para producir diesel (ACPM) [...] Así mismo, se busca disminuir la dependencia energética de combustibles fósiles como el petróleo, darle la alternativa económica al sector rural, mas allá de la ganadería extensiva, e impulsar alternativas empresariales en las diferentes regiones de Colombia.²¹

¹⁸ Comparar Vilorio de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 58

¹⁹ Comparar Vilorio de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 58

²⁰ Comparar Vilorio de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 66

²¹ Ver Vilorio de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 58

En este sentido el departamento del Vichada tiene la oportunidad de convertirse en un nuevo polo de desarrollo para el país, por medio del aprovechamiento de su enorme potencial energético, de recursos naturales, agropecuarios y forestales, sin embargo, son muchos los retos y los obstáculos que trae consigo la implementación de una intervención de esta magnitud, en la medida en que puede convertirse en la actividad productiva de unos pocos y no en un estructura económica productiva que beneficie al departamento y a la región, y pueda ser sostenible en el largo plazo.

2. IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES DE DESARROLLO

Con el objetivo de contrarrestar los efectos negativos del cambio climático producto de las crecientes emisiones de los gases de efecto invernadero, producidos principalmente por la proliferación en el uso de combustibles fósiles (petróleo, carbón y gas natural); por la deforestación; por el cambio en el uso del suelo; y por algunas actividades industriales, el gobierno nacional ha iniciado desde la década de 1970 proyectos agroambientales a nivel nacional para la captura de dióxido de carbono.

Para el 2004 el gobierno nacional, a cabeza del Presidente Álvaro Uribe y la dirección del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, presentó a la comunidad internacional y de sus sectores públicos y privados, un ambicioso proyecto de recuperación del bosque tropical húmedo más grande del mundo, el megaproyecto denominado “Renacimiento de la Alta Orinoquía de Colombia”, tal como lo describe Carlos Gustavo Cano, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de la época;

Se trata de un vasto programa de reconversión agroambiental que se adelantará en las sabanas altas de la Orinoquía de Colombia, a lo largo de 20 años, en una extensión de 6,3 millones de hectáreas hoy ociosas y casi en su totalidad deshabitadas, equivalente a una quinta parte del territorio de Japón, con una inversión estimada de US \$15.000 millones únicamente en su componente agrícola, aparte del costo de infraestructura física y social y de servicios públicos requerida por los nuevos asentamientos humanos – calculados en 5 millones de personas al final de dicho periodo -, que estarán sustentados por la generación de 1.5 millones de empleo.²²

Las razones para llevar a cabo este megaproyecto en esta región son varias; primero, que en toda la zona tropical del planeta no existe un área disponible de tal magnitud. Este tipo de climas es especialmente favorable para la producción de biocombustibles; la segunda, es que por ser una tierra sin selva se puede hacer una gigantesca intervención sin tumbar un solo árbol, lo que no sería viable por ejemplo en la Amazonía; además es una región prácticamente plana, lo que facilita cualquier clase de cultivo, y finalmente, porque se ha descubierto que esta tierra a la que se referían los campesinos como árida e infértil permite el cultivo de palma de aceite que sirve como

²² Ver Cano, Carlos Gustavo. “Desafíos y oportunidades energéticas de la agricultura tropical: El aporte de Colombia”, 2004. Documento Electrónico.

materia prima para la producción de Biodiesel, producto apetecido en el mercado internacional.²³

Adicionalmente, el panorama en el mercado nacional e internacional es promisorio, según el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES 3477), donde se plantea la estrategia para el desarrollo competitivo del sector palmicultor colombiano, “en la temporada agrícola 2005/2006, las exportaciones mundiales de aceite de palma ascendieron a 28,1 millones de toneladas, las cuales representan el 74% de la producción mundial, indicando que es un producto altamente transable”²⁴, y las exportaciones han venido aumentando sustancialmente a tasas promedio de 10,5% durante los últimos diez años,²⁵ duplicando las exportaciones. Por otra parte, la producción nacional según este mismo documento, entre el periodo 1996 y 2006 ha crecido a una tasa promedio anual de 5,9%, y por su parte las exportaciones a una tasa promedio anual de 18%, lo que permite observar que el país ha venido ganando participación en el mercado internacional de aceite de palma.

Es en este sentido que el departamento del Vichada ha empezado a ser objeto de interés y centro de atención nacional e internacional, sin embargo es pertinente cuestionarnos si es este megaproyecto, el marco institucional necesario para activar económicamente el departamento y consolidar una estructura económica productiva que le permita ser competitivo en el mercado nacional e internacional, o será otro de los proyectos frustrados iniciados con el objetivo de recuperar y activar económicamente este territorio. Para poder obtener una respuesta es necesario hacer un análisis de los alcances y los desafíos del proyecto, en la consolidación de un sector económico productivo en el departamento.

Tomando como marco teórico la teoría de desarrollo endógeno territorial; que es un nuevo paradigma de desarrollo territorial que pretende ser útil en los procesos de intervención territorial, que no solo pretende el desarrollo del territorio sino también el desarrollo social, y la hipótesis planteada por Sergio Boisier en materia de desarrollo

²³ Comparar “Será el Vichada la tierra prometida” *Semana.com* (Sábado 28 abril 2007). Consulta electrónica.

²⁴ Ver Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES 3477. “Estrategias para el desarrollo competitivo del sector palmicultor colombiano”, 2007. p. 4. Documento Electrónico.

²⁵ Comparar CONPES 3477. “Estrategias para el desarrollo competitivo del sector palmicultor colombiano”. p. 4. Documento Electrónico.

regional, que sostiene que “el desarrollo de un territorio organizado depende de la existencia, nivel y articulación de seis factores del desarrollo que, por lo general, están presentes en casi cualquier territorio”²⁶. Esos seis factores a los que hace referencia el autor serán analizados en el presente capítulo.

En primera instancia es necesario identificar la nómina de *actores* que van a intervenir en el proceso de toma de decisiones para la implementación de este megaproyecto paralelamente con los *procedimientos* utilizados para gestionar el desarrollo. Es por ello, y como lo menciona Boisier, que se pueden identificar a nivel macro dos jugadores; el Estado y la Región, al primero le corresponden el papel de crear las condiciones para el crecimiento económico, mientras que la segunda, tiene la compleja misión de transformar el crecimiento en desarrollo.²⁷

2.1 EL ESTADO

Para analizar el papel que cumple el Estado en la generación de las condiciones para que un territorio crezca económicamente es importante cuestionarnos con relación a qué está haciendo el Gobierno Nacional para propiciar ese desarrollo. En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se plantea que la Orinoquía, y por ende el departamento del Vichada, se encuentran en una fase de formación, es decir, “es un lienzo en blanco para ser pintado, un territorio abierto a la exploración y a la colonización, lleno de oportunidades para la iniciativa privada en donde, a diferencia de la Amazonía, no existen mayores restricciones ambientales”²⁸.

En la medida en que una buena infraestructura de transporte reduce la distancia entre los centros urbanos, expandiendo las posibilidades de transacción y ayudando a evadir las relaciones de intercambio desventajosas del medio aislado.²⁹ El gobierno nacional ha decidido atacar una de las principales necesidades que han tenido el departamento y la región en general, la infraestructura vial, que tal como se observó en

²⁶ Ver Boisier, Sergio. *Teorías y metáforas sobre el desarrollo*, 1999. p. 72

²⁷ Ver Boisier. *Teorías y metáforas sobre el desarrollo*. p. 72

²⁸ Ver Andrade Pérez, Germán Ignacio (et al). *La mejor Orinoquía que podemos construir*. 2009. p. 35

²⁹ Comparar Benavides, Juan. “El desarrollo económico de la Orinoquía”. 2009. p. 32. Documento Electrónico.

el primer capítulo es precaria y en su mayoría está sin pavimentar, aislando y desligando al departamento del resto del país.

Aunque en el Programa para el desarrollo de concesiones de autopistas 2006 – 2014, se identificaron una serie de vías que pretenden acelerar el desarrollo de la región, solo uno de los tramos contemplados beneficia al departamento del Vichada, y de manera indirecta, el tramo comprendido entre Villavicencio – Puerto López - Puerto Gaitán, ya que es el único corredor vial existente que comunica al departamento con el centro del país. Sin embargo, el proyecto central de infraestructura en la Orinoquía, en el que el Vichada se ve directamente beneficiado, es la recuperación de la navegabilidad del Río Meta. Según datos de INVIAS “el río Meta podría transportar 6 millones de toneladas de mercancías en 2015, doce más que la cifra actual”³⁰, y el documento Conpes 3393 de 2005 declara estratégico el proyecto de recuperación de la navegabilidad del Río Meta y aprueba USD 19 millones para realizar una serie de estudios y obras iniciales.

En la actualidad dichos estudios y obras se han concentrado en el tramo entre Puerto Texas (Casanare) y Cabuyaro (Meta), por otra parte, se estima que el costo del proyecto entre Villavicencio (Meta) y Puerto Carreño (Vichada), lugar donde el río desemboca en el Orinoco, son de aproximadamente USD 108 millones.³¹ Dicho proyecto requiere el desarrollo de un plan multimodal de transporte y logística “que articule los principales centros urbanos, las zonas productivas, las troncales viales paralelas del piedemonte, estableciendo además una red de muelles, centros de acopio y puertos sobre el río Meta y demás ríos navegables”³². Sin lugar a duda, con el desarrollo de este proyecto se dotaría, no solo a los departamentos por donde cruza el río Meta sino a toda la nación, de una de las vías de transporte más importantes del país y del continente, por su estratégica posición geográfica.

Por otra parte, el gobierno nacional a través del Plan Nacional de Desarrollo crea un conjunto de instrumentos de política orientados a la promoción de los biocombustibles y el aceite de palma, que establecen un marco normativo e incentivos tributarios y financieros para el desarrollo de los mismos.

³⁰ Ver Benavides. “El desarrollo económico de la Orinoquía”. p. 32. Documento Electrónico.

³¹ Comparar Benavides. “El desarrollo económico de la Orinoquía”. p. 32. Documento Electrónico.

³² Ver Benavides. “El desarrollo económico de la Orinoquía”. p. 32. Documento Electrónico.

2.1.1 Marco normativo e incentivos tributarios y financieros. Dentro del documento Conpes 3510, en donde se fijan los lineamientos de la política para la promoción de la producción sostenible de Biocombustibles en el país, el gobierno promueve a través de diferentes medidas el fomento de su producción y uso:

En primer lugar, por medio de la Ley 693 de 2001 y la 939 de 2004, se define el marco legal para el uso de biocombustibles, estas leyes fueron reglamentadas por una serie de resoluciones entre las cuales cabe destacar la Resolución 18 0243 de 2008, expedida por el Ministerio de Minas y Energías y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en la que se establece la obligación de utilizar la mezcla de combustibles fósiles y biocombustibles, que a partir del 1° de enero de 2008 fue para el etanol de 10% más/menos 0.5% en volumen, y para biodiesel de 5% más/menos 0.5% en volumen, posteriormente con el Decreto 2629 de 2007 se dispone que a partir del 1° de enero de 2010, se deben usar mezclas de 90% de diesel de origen fósil y 10% de biodiesel.

En segundo lugar, las Leyes 788 de 2002 y 939 de 2004, se establecen una serie de exenciones tributarias con el propósito de fomentar la producción y el consumo de biocombustibles, por medio de la primera; se exime del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del impuesto global y de la sobretasa al alcohol carburante que se mezcle con la gasolina motor, con la segunda; se exime del IVA y del impuesto global al biodiesel, y establece una exención de renta líquida por 10 años a las nuevas plantaciones de palma de aceite, dicha exención aplica a todas las plantaciones que se desarrollen antes del año 2015. Adicional a esto, por medio del Decreto 383 de 2007, modificado parcialmente por el Decreto 4051 de 2007, se establecen unos estímulos para la implementación de zonas francas para proyectos agroindustriales en materia de biocombustibles.

En tercer lugar, en el marco del Programa Agro Ingreso Seguro se han implementado una serie de instrumentos financieros que contemplan líneas de crédito blandas para la siembra de cultivos que generen biomasa para producción de alcohol carburante y biodiesel. Adicionalmente, a través del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) se promueve, entre otros, el establecimiento y la renovación de los cultivos de palma de aceite, así como la construcción de infraestructura para transformación de Biomásas. Por medio de este, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reconoce el

40% del valor del proyecto para pequeños productores y el 20% del valor del proyecto para medianos y grandes productores.³³

Estos incentivos tributarios tienen como objetivo aumentar la producción y las exportaciones de aceite de palma para poder atender el mercado nacional e internacional de biodiesel, con ello el gobierno pretende; incrementar competitivamente la producción sostenible de biocombustible, contribuyendo a la generación de empleo, al desarrollo rural y al bienestar de la población.

2.1.2 Estrategias y plan de acción. Con el objetivo de generar las condiciones necesarias para el mejoramiento de la eficiencia productiva de la agroindustria de los biocombustibles, de manera económica, social y ambientalmente sostenibles, el documento Conpes 3510 se propone; fortalecer la coordinación entre las distintas entidades gubernamentales que tienen injerencia en el desarrollo de la industria de los biocombustibles; promover la reducción gradual de los costos de producción y transformación de biomásas, con criterios de sostenibilidad ambiental y social; incorporar los desarrollos previstos del mercado de biocombustibles como una variable para la planeación de la infraestructura de transporte; incentivar la producción eficiente y económica, social y ambientalmente sostenible de biocombustibles en las regiones aptas para ello, entre otros.³⁴ Para llevar a cabo todo lo planteado anteriormente se propone entre varias acciones y estrategias, la creación de una Comisión Intersectorial para el Manejo de Biocombustibles y de un programa orientado a reducir los costos de producción de los mismos en las etapas de producción y transformación.

2.1.3 La sostenibilidad social y ambiental del proyecto. Como se puede observar en los lineamientos propuestos por el gobierno nacional para la promoción de la producción de biocombustibles en Colombia, se ha hecho énfasis en la importancia que tiene la sostenibilidad ambiental y social en la implementación de los distintos proyectos que de esta política se derive. Por lo tanto, es pertinente cuestionarnos si se puede lograr en el departamento del Vichada, una producción sostenible ambiental y socialmente.

³³ Comparar CONPES 3510. "Lineamientos de política para promover la producción sostenible de Biocombustibles en Colombia". p. 6. Documento Electrónico.

³⁴ Comparar CONPES 3510. "Lineamientos de política para promover la producción sostenible de Biocombustibles en Colombia". p. 27. Documento Electrónico

En principio se llegaría a pensar que es sostenible, ya que si lo observamos es una tierra sin selva, lo que permitiría hacer una gigantesca intervención sin tumar un solo árbol, y adicionalmente es una zona prácticamente despoblada, que requiere una buena inversión social que podría ser jalonada en el marco del desarrollo de este megaproyecto. A simple vista el panorama parece ser claro, esta es la oportunidad que tiene la región y el departamento del Vichada para salir de la marginalidad y el abandono en la que estuvo sumido durante muchos años y convertirse en un nuevo polo de desarrollo para el país. Sin embargo, si se hace un análisis más detallado de la transformación económica, social y ecológica que está ocurriendo en este territorio, dicha visión sería completamente diferente.

Tal como se plantea en la introducción del estudio realizado por la Universidad de los Andes denominado “La mejor Orinoquía que podemos construir”, ante el proceso de transformación que atraviesa la región y el departamento;

El grado de incertidumbre sobre el resultado de este proceso de transformación es muy amplio, como consecuencia de la información y el conocimiento insuficiente sobre el funcionamiento de sus sistemas ecológicos y sociales en escenarios de cambio global, por la debilidad institucional y por la falta de acuerdo social sobre lo que debe ser el futuro de la región [...] Aun cuando se han venido construyendo distintas visiones en torno a lo que fue, lo que es y podría ser el futuro de la Orinoquía, esas visiones no solo no son armónicas y complementarias entre sí sino que con frecuencia, son contrarias.³⁵

En lo social, son varios y de diferente naturaleza los obstáculos presentes, recordemos que en el departamento del Vichada el 44.4% de la población es indígena, que viven en 46 resguardos ubicados en todo el territorio del departamento, representando el 55% del territorio indígena de la Orinoquía.³⁶ Dicha población aborigen vive en condiciones de pobreza y marginalidad, en donde existen graves problemas de desnutrición, enfermedades y analfabetismo, por lo tanto es necesario y urgente que el gobierno nacional financie proyectos sociales y productivos que beneficien a las comunidades indígenas. Es en ese sentido, que se puede pensar que por medio de la implementación de estos proyectos de desarrollo territorial, las condiciones de vida de la población mejorarán considerablemente. Sin embargo, la transformación social que se está dando en la región está generando desplazamientos de la población nativa, y como

³⁵ Ver Andrade Pérez (et al). *La mejor Orinoquía que podemos construir*. p. 13

³⁶ Comparar Viloria de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 28

lo menciona Manuel Rodríguez Becerra, director del proyecto *La mejor Orinoquía que podemos construir* "la febril y desordenada actividad económica que se registra, está condenando a muchos de los pequeños y medianos propietarios llaneros al desplazamiento, o a convertirse en peones de los empresarios recién llegados, comenzando a erosionar las tradiciones y culturas propias de la región"³⁷.

2.1.3.1 Distribución y propiedad de la tierra. El otro fenómeno que está agudizando la precaria situación social, como consecuencia de la transformación económica que está viviendo el departamento, es la distribución y la propiedad sobre la tierra, en los últimos años se ha generado una bonanza un tanto especulativa de compra de tierra por inversionistas externos al departamento, para dedicarlas a proyectos de reforestación y producción de Biodiesel, ha sido tal la demanda que en los últimos 5 años los terrenos incrementaron su valor en un 700%.³⁸ El problema se empezó a visualizar y hacerse público cuando estalló el escándalo tras las irregularidades en la adjudicación por parte del Incoder de 16.330 hectáreas de tierras baldías del Vichada a parientes y ex funcionarios cercanos a un Senador de la República.³⁹ Sin lugar a duda existe una concentración en la propiedad de la tierra, y ésta se debe en parte a la baja capacidad productiva de los suelos. Adicionalmente, los propietarios de los grandes hatos que utilizan sus tierras para la ganadería, que lo conciben como un negocio rentable ambientalmente sostenible, competitivo y socialmente responsable, se están viendo seducidos por la tenencia del uso del suelo que ha generado el crecimiento de los grandes proyectos forestales y agroindustriales, y "frente a los altos precios de la tierra, muchos de los dueños de los distintos hatos ganaderos las han vendido, están en proceso de venderlas o están esperando una oportunidad para hacerlo"⁴⁰.

En Colombia históricamente ha existido una concentración de la tierra, durante el siglo XIX la situación de tenencia de tierras en la nueva granada en cada una de las regiones del país, compartían una misma característica: una fuerte concentración

³⁷ Ver Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía. "Boletín oficial No. 29", 2009. p. 3. Documento Electrónico.

³⁸ Comparar Vilorio de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 47

³⁹ Comparar también "El Incoder, tras otro escándalo" *El país.com.co* (24 abril 2007). p. 1 Consulta Electrónica.

⁴⁰ Ver Andrade Pérez (et al). *La mejor Orinoquía que podemos construir*. p. 41

territorial en manos de una reducida oligarquía.⁴¹ Dicha situación continuó en el siglo siguiente; donde las tierras continuaron acaparadas por unos pocos. Desde entonces siempre ha estado latente la necesidad de llevar a cabo una reforma agraria estructural que permita la redistribución de tierras en el país, y que le permita a miles de campesinos acceder a un pedazo de tierra para su respectiva explotación.

Con el acuerdo 140 de 2008 del INCODER se define la Unidad Agrícola Familiar (UAF) como uno de los instrumentos de intervención del Estado para mejorar la productividad del sector agropecuario, pesquero y rural, por medio de la cual se gestionan las tierras adquiridas por el Estado, que en su mayoría son tierras baldías. La UAF tiene una extensión máxima definida con el objetivo de generar como mínimo dos salarios mínimos mensuales, y en el caso del Vichada equivale a máximo 1.294 hectáreas; dicha cifra tuvo que ser redefinida hace un par de años, como resultado de una revisión de la política agraria que inició el Incoder, tras encontrar que en muchas zonas del país la UAF se encontraba sobreestimada, es decir que se adjudica más tierra de la necesaria, como sucedía en el caso del Vichada que estaba calculada en 2.700 hectáreas, o por el contrario subestimada, lo que significa que a los beneficiarios se les adjudicaba menos terreno del que realmente necesitaban para poder sobrevivir.⁴²

A raíz de diferentes escándalos suscitados por la adjudicación de tierras de manera irregular, como lo ocurrido con Agro Ingreso Seguro, el Incoder como entidad encargada de la adjudicación de estos terrenos en el país, ha recurrido a las convocatorias para llevar a cabo el proceso de adjudicación de tierras, intentando que dicho proceso se haga de manera transparente. Pese a que esta figura no garantiza del todo que sean los más necesitados los que adquieran un terreno, es un paso para evitar cualquier irregularidad. Sin embargo, es importante que los entes de control del Estado vigilen el proceso de adjudicación de las tierras en el departamento para evitar la concentración de tierras en manos de unos pocos, y adicionalmente, evitar la aparición de procesos especulativos por medio de la implementación de los mecanismos necesarios.

⁴¹ Comparar Tirado Mejía, Álvaro. *Introducción a la historia económica de Colombia*, 2008 p. 129

⁴² Comparar "Programa Unidad Agrícola Familiar se extenderá a todo el país debido a sobre y subestimación del área". Portafolio.com.co (2008-10-06). Consulta Electrónica.

Sin lugar a duda, las consecuencias de un proceso de ejecución desordenado del megaproyecto, traería grandes repercusiones sociales, por ello, es importante que la sociedad civil y los entes de control vigilen cada una de las etapas de implementación, de lo contrario los que gozarán de los beneficios que puede traer un proyecto de esta magnitud serán pocos.

Ahora es pertinente analizar la sostenibilidad ambiental del mismo, y antes de iniciar el análisis correspondiente, es importante tener en cuenta dos de los factores propuestos por Boisier, *el entorno y los recursos* con que cuenta el departamento, ya que permiten tener una visión más amplia de la relación tan estrecha que existe entre lo social y lo ambiental. Para empezar a analizar el primero de ellos en el marco de la sostenibilidad ambiental, es indispensable mencionar que la producción agropecuaria es modesta con respecto al área regional y tiende al monocultivo en grandes zonas, lo que trae como resultado que la competitividad de los productos agropecuarios tradicionales es baja porque no se ha reducido el impacto de los factores geográfico-económicos débiles, tales como la distancia, localización, baja fertilidad de los suelos, ausencia de infraestructura para gestionar la disponibilidad estacional del agua y por la existencia de débiles economías de aglomeración.⁴³

Por otra parte, la manufactura, la intermediación financiera y las exportaciones tienen escaso peso en el producto interno bruto de la región, por lo tanto se requieren esfuerzos adicionales de inversión de infraestructura como se mencionó anteriormente, y acceso a crédito para garantizar su integración económica y social al resto del país, con ello se demuestra que no existe un dinamismo económico fuerte, y que el departamento como tal no ha logrado desarrollar una estructura económica productiva que le permita ser competitivo e insertarse al mercado nacional e internacional.

El departamento no tiene ninguna clase de registro de exportaciones, y este fenómeno se debe a que su comercio internacional se maneja de manera informal,⁴⁴ a pesar de ello, según información suministrada por la oficina de la DIAN de Puerto Carreño, en cuanto a importaciones, para el 2007 se registró US\$ 2.686.644,09; en volúmenes de carga, el 67% son productos de la industria alimenticia para consumo

⁴³ Comparar Benavides. " *El desarrollo económico de la Orinoquía*". p. 3. Documento Electrónico.

⁴⁴ Al contrabando que se presenta en las zonas de frontera.

humano y animal, un 25% corresponde a cemento y demás materiales utilizados para la construcción y el 8% restantes en misceláneos (Artículos de aseo).⁴⁵

Aunque el departamento cuenta con buenos recursos naturales y la mayoría de la tierra tiene vocación agrícola, está es usada para la ganadería; como se ha observado en transcurso de este trabajo investigativo el departamento cuenta con pocos equipamientos de infraestructura y recursos de capital, como consecuencia del abandono al que estuvo sometido durante muchos años, por lo tanto, si observamos algunos datos sociales como el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, que es uno de los más altos del país, la tasa de analfabetismo que es verdaderamente preocupante y la deficiente infraestructura de servicios públicos domiciliarios en la mayoría del departamento, nos damos cuenta de que hay mucho por hacer en este territorio, se requiere de una fuerte inversión social que pueda combatir esos desalentadores índices que ha tenido el departamento.

Para empezar a hablar en términos ambientales, y comprender el impacto que puede llegar a tener un proceso de transformación económica, social y ambiental como el que está ocurriendo en este territorio, es indispensable tener en cuenta, como se plantea en el estudio realizado por la Universidad de los Andes, "Que los mayores niveles de transformación de la naturaleza casi siempre están asociados con un mayor bienestar humano, generan también costos a la sociedad o a las generaciones futuras [...] el reto de la gestión ambiental de los territorios en proceso de transformación es procurar su manejo dentro de los límites de funcionamiento normal de los ecosistemas"⁴⁶.

En este estudio se establece que la expansión agrícola puede tener serios impactos en el sistema ecológico regional, a tal punto que se empiezan a evidenciar problemas de escasez que resultan de la competencia por recursos como el agua, constituyéndose en uno de los principales obstáculos para el desarrollo del megaproyecto, en la medida en que este territorio cuenta con un buen porcentaje de los ríos con caudal superior a 10m³/seg., con varias micro cuencas y un complejo sistema de humedales, que juegan un papel crítico en el ciclo hídrico – recibiendo y acumulando el

⁴⁵ Comparar Comisión Regional de Competitividad del Vichada. "Plan Regional de Competitividad de Vichada. 2009. p. 12. Documento Electrónico.

⁴⁶ Ver Andrade Pérez (et al). *La mejor Orinoquía que podemos construir*. p.63

exceso de agua de los ríos en las épocas invernales y los alimenta en época de verano –, por lo tanto, si se continúa drenando en forma indiscriminada para transfórmalos en tierras agrícolas, la oferta de agua se podría ver gravemente comprometida.⁴⁷ Ante esto, es necesario y constituye un reto para el territorio la construcción de mosaicos de paisajes agrícolas con alta resiliencia ecológica, es decir con capacidad para mantener su estructura y función dentro de los límites de funcionamiento normal, en medio de procesos de cambio.⁴⁸ Es en este sentido que se plantea, que a pesar de que el departamento posee una enorme riqueza natural, la evidencia muestra que no existen grandes superficies totalmente desprovistas de restricciones ambientales para el desarrollo del megaproyecto.

Por lo tanto, se puede empezar hablar, a partir del estudio realizado por la Universidad de los Andes, de “un territorio ambientalmente frágil con alta vulnerabilidad ecológica”⁴⁹. Ante ello, se sugiere construir un concepto de conservación, en un sentido más amplio, que esté basado en el mantenimiento de la estructura y funcionamiento de sus ecosistemas como soporte de las actividades económicas. Este estudio plantea que no es suficiente contar con algunas áreas protegidas, por lo tanto, es necesario intentar explorar otros conceptos que tengan una mayor incidencia territorial y una mayor flexibilidad para incluir el uso humano. En pocas palabras, lo que se propone es hacer convivir la biodiversidad natural con la transformación y el desarrollo económico. Es por ello que como lo menciona Manuel Rodríguez Becerra, director del proyecto “La mejor Orinoquía que podemos construir”;

Se quiere iniciar un proceso de reflexión y acción que oriente el quehacer de los diversos agentes públicos y privados que, guiados hoy por sus propias visiones, intervienen en la región, de manera que, con el concurso de todos, el proceso acelerado de transformación conduzca hacia la consolidación de formas sostenibles y equitativas de desarrollo regional.⁵⁰

Como el objetivo de este trabajo investigativo es analizar los alcances y desafíos del proyecto denominado “Renacimiento de la Alta Orinoquía de Colombia, en la consolidación de un sector económico productivo en el departamento del Vichada, la

⁴⁷ Comparar Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – Corporinoquía. “Boletín oficial No. 29”, 2009 p.3. Documento Electrónico.

⁴⁸ Comparar Andrade Pérez (et al). *La mejor Orinoquía que podemos construir*. p. 65

⁴⁹ Comparar Andrade Pérez (et al). *La mejor Orinoquía que podemos construir*. p. 65

⁵⁰ Comparar Corporinoquía. “Boletín oficial No. 29”. p.3. Documento Electrónico.

sostenibilidad tanto ambiental como social constituyen uno de los desafíos que tiene el proyecto en el proceso de implementación. Solo el tiempo nos dirá si en realidad los agentes tanto públicos como privados que intervienen el territorio, aprendieron a entender y a conocer una subregión que tiene muchas cosas por enseñar y descubrir.

2.2 LA REGIÓN

Ya observamos que es lo que está haciendo el Estado Colombiano para propiciar o crear las condiciones que le permita al departamento en el marco del megaproyecto “Renacimiento de la Alta Orinoquía de Colombia” crecer económicamente, ahora le corresponde a la región transformar ese crecimiento en desarrollo.

Es en este momento en donde se requiere una instancia general dedicada a la coordinación entre los agentes, para lograr el aumento de las sinergias y propiciar el desarrollo de toda la Orinoquía Colombiana. Dicha figura que se encuentra consagrada en el artículo 306 de la Constitución Política de Colombia, no ha sido creada, constituyendo uno de los principales obstáculos que tienen todos los departamentos de la Orinoquía para generar procesos sostenibles de crecimiento económico y no simples economías de bonanzas, como ha sucedido en algunos de ellos. La idea de una región, como sustenta Juan Benavides, surge; de la inconsistencia entre la escala de las decisiones productivas, las cuencas y los impactos posibles, de las capacidades y competencias que tienen tanto los departamentos como los municipios y la autoridad ambiental, de la cual se hablará más adelante, y de la naturaleza inminentemente pública de las decisiones de gran importancia para los departamentos en cuanto a la promoción del comercio, inversiones en infraestructura, producción rural y promoción del emprendimiento.⁵¹ Sin este tipo de coordinación es complicado lograr el tan necesario crecimiento, y ésta debería ser una de las apuestas de todos los departamentos que componen la región.

Como no existe ese espacio de concertación, que es de vital importancia al momento de iniciar cualquier proceso de transformación económica, se recurrirá a la siguiente entidad territorial, el departamento. Dentro del plan de desarrollo

⁵¹ Comparar Benavides. “El desarrollo económico de la Orinoquía”. p. 37. Documento Electrónico.

departamental del Vichada se hace referencia a que algunas Organizaciones No Gubernamentales de orden nacional como internacional han asumido un liderazgo en la investigación y reconocimiento de los recursos con que cuenta el departamento, todo este proceso ha estado acompañado por la gobernación, quien reitera nuevamente que la entidad territorial cuenta con las condiciones perfectas para desarrollar la actividad forestal a gran escala, “ya que el clima, su rica hidrografía, su posición en trópico y sus más de 6 millones de hectáreas disponibles ofrecen un panorama sin igual que permite desarrollar esta actividad sin afectar los ecosistemas actuales como bosques de galería y humedales”⁵². En dicho plan de desarrollo se identifican más de cinco grupos económicos fuertes del país que han adquirido tierras a fin de establecer cultivos maderables y de biocombustibles.

Dentro de la estrategia que ha planeado el gobierno departamental para hacer frente a los desafíos que demanda la transformación económica por la que está atravesando el departamento, al igual que lo hizo el gobierno nacional, se ha identificado la necesidad de generar una infraestructura vial, que promueva la competitividad y la integración del departamento en la región. Para lograrlo se ha aprobado el programa denominado “Plan Vial Regional”, a partir de dicho plan la gobernación ha iniciado la tarea de visitar los distintos municipios y junto con las autoridades locales, han construido y adoptado el Plan Regional del Vichada, por medio del cual se pretende adelantar acciones de mejoramiento de las vías secundarias, con el objetivo de dar solución a los pasos críticos y habilitar el tránsito durante todo el año, que tiene que ser deshabilitado en invierno; y el estudio, diseño y construcción del Muelle en Casuarito, junto con la ejecución del plan de mejoramiento y ampliación del muelle de Puerto Carreño. (Ver Anexo 1)

Con relación a la promoción de actividades forestales, se pretende elaborar con las comunidades indígenas las zonas del departamento para la realización de proyectos de reforestación con el objetivo de establecer planes de competitividad de sistemas productivos forestales y venta de servicios ambientales. Dentro de las metas propuestas por este programa, según el Plan de Desarrollo Departamental, se encuentran:

⁵² Ver Gobernación del Vichada. “Plan de Desarrollo Departamental del Vichada”, 2008. p. 37. Documento Electrónico.

- La evaluación e implementación del plan de ordenamiento forestal propuesto por Corporinoquia, de lo cual se hablará más adelante.
- La integración de un componente de diseño ecológico en las plantaciones forestales de la región en la que se garantice la funcionalidad ecológica, económica y social de estas actividades productivas.
- El desarrollo de 100 hectáreas como ejercicios de restauración ecológica con especies nativas de interés para los distintos ambientes afectados.
- La alianza productiva de cuatro cultivos forestales.

Adicionalmente, el gobierno departamental pretende brindar las herramientas de acompañamiento técnico y económico para desarrollar el sector agropecuario, observando las potencialidades de la región y en concordancia con las políticas de apoyo dadas por el Ministerio de Agricultura, con el objetivo de conseguir metas concretas en el sector, por medio del mejoramiento y el aprovechamiento de la ganadería y de las acuicultura. Todos estos procesos van acompañados de un programa que pretende incentivar, impulsar y desarrollar las distintas formas organizativas empresariales tanto solidarias como individuales con el propósito de fomentar la cultura empresarial de empresas productivas autosostenibles, para ello, y como se identificó en el Plan de Desarrollo Departamental, es necesario que exista un fortalecimiento organizacional que permita la cooperación, la integración y el establecimiento de nuevas relaciones sociales entre los distintos actores, para que el sector rural pueda ser competitivo.

Dicho fortalecimiento ha dado sus primeros pasos con la creación de la Comisión Regional de Competitividad del Vichada, que cuenta con la orientación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación, y con la participación del sector privado del departamento. La creación de dicha comisión constituye un gran avance, en términos de planificación del desarrollo, ya que por medio de éste se diseñó su Plan Regional de Competitividad, que ha permitido “marcar la ruta a la nuevas generaciones, visualizando desde ya su posición en el ranking nacional, convirtiéndose en el primer productor para el año 2032 de biocombustibles”⁵³. En este sentido, la comisión ha cumplido un papel muy importante dando las directrices

⁵³ Ver Comisión Regional de Competitividad del Vichada. “Plan Regional de Competitividad de Vichada”. p. 4. Documento Electrónico.

que tiene que seguir el departamento para desarrollar una actividad productiva que le permita crecer económicamente, para ello, por medio de este plan se ha podido identificar las apuestas productivas del territorio (Ver Anexo 2), reafirmando su vocación agrícola, y las oportunidades y potencialidades del sector de la agroindustria, las cuales representan todas las actividades de la denominada cadena forestal que no es más que el desarrollo agroindustrial y la producción de biodiesel. Sin embargo, la creación de dicha Comisión no lo es todo, es solo un avance que ha logrado el departamento en términos de planificación territorial.

2.2.1 La cultura. Para continuar con la discusión, es importante mencionar otro de los factores de desarrollo propuestos por Boisier, *la Cultura*, y en el Vichada existe una diversidad cultural que se encuentra muy ligada con los distintos ecosistemas. Su población está compuesta mayoritariamente por grupos indígenas que vienen de tradiciones nómadas, aunque en algunos casos ha sido sedentaria como consecuencia de la colonización y de la creación de los distintos resguardos.⁵⁴ Las olas migratorias de colonos que provenían de la región andina, permitieron la mezcla de éstos con los indígenas dando lugar a los denominados *llaneros criollos*, en donde su estructura económica, social y cultural se encuentra representada por el trabajo en el ható. Por otra parte, se encuentran los denominados *llaneros nuevos* que provienen de los procesos de violencia a los que ha estado sometido el país en las últimas décadas. A las orillas de los ríos, convive *el Veguero*⁵⁵ estacional o permanente, cuya principal actividad es la pesca y la agricultura tradicional, y su estructura productiva es la Vega, pedazo de tierra que se encuentra ubicado en las orillas inundables de los ríos. Esta diversidad cultural se complementa con la llegada de población del interior y la instauración de una incipiente cultura urbana junto con el porcentaje de afrodescendientes que se ubican en el departamento, que no supera el 3% del total de población.⁵⁶ La anterior composición permite visualizar cómo existen algunas poblaciones vulnerables al interior del departamento que no cuentan con la información suficiente y acceso efectivo a los procesos de toma de decisiones, que es trascendental en el proceso que atraviesa la

⁵⁴ Comparar Vilorio de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 28

⁵⁵ Persona que se establece con su familia, en un pedazo de tierra a la orilla inundable de un río.

⁵⁶ Comparar Vilorio de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 29

región. Adicionalmente, una de las características de las organizaciones sociales existentes es su falta de cohesión social, por lo tanto, es necesario hacer énfasis en la creación de espacios regionales y subregionales que permitan la participación de la población.⁵⁷

El hecho de que cerca de 20 mil habitantes del Vichada, que representan el 40% de la población, sean indígenas, exige prestar mucha atención al grado de incidencia que tiene el megaproyecto en esta población tan vulnerable y con un concepto de desarrollo completamente diferente al occidental, un megaproyecto de esta magnitud puede generar cambios abruptos en el uso del suelo y desplazamientos por conflictos armados, generando profundos cambios estructurales en esta población.⁵⁸

Por lo tanto, es necesaria la concertación con quienes representan un buen porcentaje de la población local, se requiere establecer unas mesas de trabajo para fortalecer los derechos de estas comunidades, atendiendo el mandato de la Corte Constitucional de proteger las culturas que se encuentran en peligro de extinción, para garantizar su permanencia en los resguardos existentes en la actualidad, ya que las distintas actividades productivas pueden generar desplazamientos de sus territorios y demandas de alimentos.⁵⁹ Si el proyecto pretende ser sostenible socialmente, debe crear los espacios de concertación para que estas comunidades indígenas puedan participar y hacer parte de este proceso de transformación, sin que ésta cambie abruptamente sus costumbres ancestrales. Porque no se puede llegar a implementar un megaproyecto que para los occidentales constituye una gran oportunidad de desarrollo, y en la concepción indígena puede significar una invasión de su territorio y una amenaza para su comunidad.

2.2.2 La autoridad ambiental. En la medida en que el desarrollo del departamento va ser impulsado por actividades forestales y la producción de biocombustibles, es indispensable tener en cuenta las distintas *instituciones* que intervienen en el proceso de planificación y ejecución del desarrollo. Aunque en párrafos anteriores se han nombrado algunas de ellas, en este espacio se abordará una de las instituciones

⁵⁷ Comparar Vilorio de la Hoz. *Geografía económica de la Orinoquía*. p. 120

⁵⁸ Comparar “La Mejor Orinoquía que podemos Construir”. Tercer Foro: Puerto Carreño, 27 de Noviembre de 2009. Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones. p. 7. Documento Electrónico.

⁵⁹ Comparar “La Mejor Orinoquía que podemos Construir”. Tercer Foro: Puerto Carreño, 27 de Noviembre de 2009. Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones. p. 7. Documento Electrónico.

más importantes en todo este proceso, ya que tiene el reto de garantizar la sostenibilidad ambiental en el proceso de desarrollo y de transformación económica, representando la autoridad ambiental, esa responsabilidad es asumida por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, conocida como CORPORINOQUIA.

Corporinoquia nace como parte de la reforma institucional de la gestión ambiental que se llevó a cabo a principios de los años 90 mediante la expedición de la ley 99 de 1993, asignándole las funciones de regulación, administración, monitoreo, control y vigilancia de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, así como el conjunto de funciones sancionadoras, incluyendo las policivas para hacer cumplir la normatividad ambiental existente.⁶⁰De acuerdo con las responsabilidades asignadas por la ley, a esta entidad le corresponde asesorar a las entidades territoriales en la formulación y la puesta en marcha del componente ambiental de sus planes de desarrollo y en las distintas actividades de control y vigilancia que desempeña sobre la jurisdicción territorial correspondiente, que en el caso de Corporinoquia, incluye la totalidad de los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, y áreas de Boyacá y Cundinamarca, en totalidad son 45 los municipios que se encuentran bajo su jurisdicción.

Actualmente la corporación cuenta con una serie de instrumentos de planificación regional (Ver anexo 3), que facilitan la realización de sus funciones y permiten orientar los distintos procesos de utilización, iniciados en el territorio de la región por sendas ambientalmente sostenibles. De todos ellos, es importante destacar las Agendas Ambientales Municipales; que son básicamente acuerdos entre las alcaldías municipales y la corporación, en el que los primeros se comprometen a desarrollar un determinado plan de acción, que incluye proyectos de saneamiento básico, de protección a cuencas abastecedoras de los acueductos municipales, de producción más limpia, de educación y, en algunos casos de fortalecimiento institucional; el Plan General de Ordenamiento Forestal, que define las áreas con potencial para uso forestal, zonificando el territorio y definiendo las unidades forestales; y finalmente, los Planes de Manejo Ambiental para proyectos agrícolas, los cuales constituyen una exigencia de la corporación para los distintos proyectos agrícolas y forestales de más de 100 hectáreas.

⁶⁰ Comparar Andrade Pérez, (et al). *La mejor Orinoquía que podemos construir*. p. 73.

La combinación y utilización correcta de estos instrumentos permitirá a la Corporación, ante el creciente interés de diversos actores que ven en ella nuevas y grandes oportunidades, orientar esas inversiones de forma que contribuyan a la construcción de procesos de desarrollo regional que sean sostenibles, equitativos y competitivos.⁶¹

Sin lugar a dudas, la labor de la corporación es indispensable en todo el proceso de transformación económica, social y ambiental que se está viviendo en el departamento, y no solo por orientar esa transformación dentro de la sostenibilidad ambiental, sino porque de una u otra forma gestiona el conocimiento y la información, lo que le permite tener capacidad de control ambiental y territorial, y para informar a la sociedad sobre los límites en la transformación productiva del territorio.⁶² Con todo lo anterior, se puede inferir que la corporación está realmente comprometida con la administración de conocimiento para llevar a cabo la planificación y la toma de decisiones como autoridad ambiental, a pesar de dicho esfuerzo, los pocos proyectos de investigación iniciados tanto por los establecimientos universitarios como por otras instituciones de la región no han permitido la existencia de una gestión que orienten el proceso de transformación.

Aunque si bien es destacable el avance que ha logrado la corporación en materia de instrumentos y de la gestión de la sostenibilidad ambiental, se pueden observar una serie de obstáculos que no permiten la existencia de *sinergias*, que es indispensable en ese complejo y permanente proceso de coordinación de decisiones que son tomadas por la multiciplidad de agentes y actores que intervienen en el proyecto. Lo anterior es observable por ejemplo en las relaciones entre la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía con las distintas entidades territoriales, ya que se puede generar un conflicto de intereses, en la medida en que varios de los alcaldes y gobernadores tienen asiento en la Junta Directiva de la Corporación, y es justamente esta corporación a la que le corresponde ejercer sobre ellos las funciones de regulación y control ambiental.

Una vez analizados cada uno de los factores de desarrollo propuestos por Sergio Boisier, podemos inferir que aunque el departamento cuenta con todos los recursos naturales y las condiciones necesarias para entrar en un proceso de

⁶¹ Comparar Andrade Pérez (et al). *La mejor Orinoquía que podemos construir*. p. 83

⁶² Comparar Andrade Pérez (et al). *La mejor Orinoquía que podemos construir*. p. 85

transformación económica, social, ambiental y cultural, la falta de sinergia en la toma de decisiones entre los distintos actores o agentes que intervienen, el poco conocimiento que tienen los inversionistas sobre el impacto social y ambiental que puede generar una intervención de esta magnitud, y la falta de una instancia general que lidere y coordine la información y la toma de decisiones, pueden generar que este proceso no obtenga los resultados esperados, y agudice la precaria situación social actual, aumentando la concentración de tierras en manos de unos pocos, y creando no solo una estructura económica que le permita crecer económicamente y beneficiar a su población, sino un fructífero y rentable negocio económico que beneficie a unos pocos.

Ante ello, es importante que la sociedad civil se involucre y participe más activamente en todo este proceso, y para ello se necesitan de los canales o los espacios para lograrlo, porque solo sus habitantes son los que conocen y viven las vicisitudes de su territorio, son solo ellos lo que enfrentarán las nefastas repercusiones que un proceso de transformación desordenado puede causar.

2.2.3 La administración Departamental. Ante el desafío que presupone el desarrollo, es importante que exista una articulación densa e inteligente entre las decisiones de los agentes que intervienen en el proceso, y ante la inexistencia de una instancia que se encargue de ese complejo y permanente proceso de coordinación, se pensaría que a quien le corresponde asumir esa responsabilidad y liderar ese desarrollo, es al gobierno departamental. Sin embargo, en el Vichada; la corrupción, la falta de continuidad de las políticas públicas iniciadas por los distintos gobiernos departamentales y la coordinación con los gobiernos municipales, constituyen unos de los obstáculos políticos que permite pensar que no se puede dar un desarrollo organizado y estructurado en el departamento.

La corrupción parecería ser normal en este país, los colombianos estamos tan acostumbrados a ver escándalo tras escándalo en el sector público, a diario los medios de comunicación dan fe de ello, se podría pensar que lo extraño es que no exista una administración a nivel nacional, departamental, municipal o local en la que la corrupción no haga presencia, y el Vichada no es la excepción, los escándalos por la adjudicación de tierras que compromete a un Representante a la Cámara del departamento, y el desvío constante de dineros con rubros destinados a salud, educación y a suplir las necesidades

de los más necesitados, que van a parar a los bolsillos de unos pocos, son solo algunos de los hechos que demuestran el grado de corrupción que se presenta a nivel departamental y que son de conocimiento público porque algún medio así lo denunció o publicó.

A esto se le debe sumar la falta de continuidad de las políticas públicas iniciadas por los gobiernos departamentales, y por las disputas que se presentan por llegar al poder.⁶³ La discusión se ha centrado últimamente en determinar qué grupo político llegó al poder y no es buscar soluciones que beneficien al departamento y a su población en general. Adicionalmente, la poca comunicación y coordinación de parte del gobierno departamental con el municipal y viceversa, obstaculiza cualquier proceso e iniciativa, se podría llegar a pensar que dichos gobiernos no hacen parte de un solo territorio y que por lo tanto no existe una articulación entre las distintas políticas y proyectos que emanan de estas instituciones públicas.

Adicionalmente, con la denominada descentralización el ámbito local empezó a experimentar un importante proceso de reestructuración, que supone para los municipios mayores márgenes de maniobra, delegando en los representantes locales y a una compleja red de actores e instituciones, la canalización de un número importante de demandas sociales, el desarrollo de proyectos e iniciativas que suplan las necesidades y respondan a los problemas de la comunidad, se supone que con esta figura se fortalecería la gobernabilidad, en esa relación que existe entre políticas públicas y gobierno local.⁶⁴ A pesar de que para el Vichada, esta figura se convirtió en una gran oportunidad para que el gobierno local asumiera el liderazgo en la planificación del desarrollo, es evidente que el gobierno departamental y local no logro asumir esa responsabilidad y canalizar la oportunidad.

Para que el gobierno departamental pueda comenzar a liderar todo este complejo proceso de coordinación tiene que superar todos estos obstáculos, que si se observan y analizan, pueden ser superados con *voluntad política*. De lo contrario, lo que

⁶³ Tal como ha sucedido en estos cuatro años de gobierno, en el que el departamento ha tenido 3 gobernadores.

⁶⁴ Comparar Parra Ramírez, Esther. "El Estado en acción; la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas". *Reflexión Política*. No. 9. Año 2003 (Junio) p. 103.

parecería ser una gran oportunidad para que el departamento entre en un proceso de desarrollo económico, social y cultural, podría tener efectos contrarios para lo cual fue pensado.

3. PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

A continuación se analizarán las etapas del proceso de implementación de este megaproyecto, con el objetivo de determinar la forma como el proyecto pretende desarrollar la actividad productiva.

3.1 ANTECEDENTES

Los antecedentes de este megaproyecto se remontan a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente que se llevó a cabo en 1992 en Río de Janeiro, en donde el gobierno de Japón manifestó su interés en el *secuestro de dióxido de carbono*,⁶⁵ dos años después, y por intermedio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), decidió cofinanciar, con un aporte de US \$ 2 millones, un innovador y pionero proyecto piloto conocido con el nombre de Las Gaviotas, que consiste básicamente en demostrar la viabilidad de restablecer, a través de la reforestación, en las sabanas altas de la Orinoquía de Colombia, el bosque tropical húmedo que existía tiempo atrás en la región.

Como lo menciona un informe del Ministerio de Agricultura, “Gaviotas tuvo éxito al comprobar a plenitud la posibilidad de absorber de la atmósfera dióxido de carbono”⁶⁶. Hecho que permitió que cuente actualmente con 8.000 hectáreas cultivadas en pino caribe tropical, captador de carbono, dando empleo a cerca de 200 familias, según cifras del gobierno nacional. Dicho proyecto es autosuficiente en alimentación y energía – energía que nace de los jornales provenientes de la extracción, transformación y comercialización de 1.200 toneladas anuales de colofonia, una resina natural que se obtiene del pino y que se utiliza en las industrias de pintura y papel –, adicionalmente cuenta con una planta envasadora de agua potable proveniente de manantiales naturales, y fabrica algunos equipos para el aprovechamiento de fuentes alternas de energía, como

⁶⁵ Es el proceso por medio del cual los árboles absorben dióxido de carbono (CO₂) atmosférico junto con elementos en suelos y aire para convertirlos en madera que contiene carbono y forma parte de troncos y ramas. La cantidad de CO₂ que el árbol captura durante un año, consiste sólo en el pequeño incremento anual que se presenta en la biomasa del árbol (madera) multiplicado por la biomasa del árbol que contiene carbono. Ver “Captura de CO₂”. Textos Científicos.com (20 agosto de 2008). Consulta Electrónica

⁶⁶ Ver Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. “El Renacimiento de la Orinoquía Alta de Colombia”, 2004. p. 13. Documento electrónico.

molinos de viento para la extracción de agua, calentadores solares de agua, bombas manuales para elevación de agua y algunos arietes.⁶⁷

Gaviotas también cuenta con la primera planta industrial de biodiesel en el mundo que utilizó aceite crudo de palma como materia prima, la cual es empleada para la movilización de su maquinaria agrícola, con una capacidad de producción de un millón de galones al año,⁶⁸ dicha iniciativa representa una alternativa para la masificación de este tipo de fuente renovable de energía, con el objetivo de reemplazar las fuentes fósiles tradicionales que son destructoras del ambiente a través de las emisiones de dióxido de carbono.

Sin lugar a duda, este proyecto piloto es todo un éxito y pronostica un futuro promisorio, no solo por la viabilidad de este proyecto de demostración sino porque el país cuenta con otras experiencias exitosas técnicamente, y desde la perspectiva del uso de los factores productivos, como es el caso de Carimagua y Mallave, que brindaron soporte tecnológico y asistencia técnica al desarrollo de este proyecto.

3.2 PRIMERA ETAPA

La primera etapa de este megaproyecto está planeada para que se desarrolle en cuatro años, en donde se plantarán las primeras 150.000 hectáreas de pino caribe tropical, caucho, palma de aceite y otros cultivos que aseguran la alimentación de los habitantes de la región. En dicha etapa se espera generar 5.000 empleos directos agrícolas permanentes, y tendrá una inversión de US \$360 millones, sin contar el valor de la tierra ni los costos de infraestructura que estarán a cargo del gobierno nacional.

Según el proyecto, las extensiones y localidades que permitirán iniciar una red de bio-desarrollos son las relacionadas a continuación:

⁶⁷ Comparar Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural. "El Renacimiento de la Orinoquía Alta de Colombia". p. 14. Documento electrónico.

⁶⁸ Comparar Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural. "El Renacimiento de la Orinoquía Alta de Colombia". p. 16. Documento electrónico.

Tabla 4. Proyectos pioneros que iniciarán una red de bio- desarrollo.

Localidad	Extensión y tipo de cultivo
Gaviotas	Se ampliará su plantación de pino caribe tropical hasta 880.000 hectáreas, incorporando el desarrollo de 8.000 hectáreas adicionales en cultivos de palma de aceite y caucho.
Cumaribo	Se ejecutará un programa de siembra en sus 10.000 hectáreas, en caucho.
Marandua	En la base de la Fuerza Aérea Colombiana se tienen identificados 20.000 hectáreas como aptas para pino caribe, 10.000 hectáreas para cultivos de palma de aceite, y 5.000 hectáreas para cultivos propios de la seguridad alimentaria local, cuya operación estará a cargo de Gaviotas y Mavalle.

Fuente: Cuadro realizado por autor de la presente monografía con base en el documento del megaproyecto "Renacimiento de la Orinoquía Alta de Colombia".

Con el desarrollo de estos tres proyectos, se estaría dando inicio formal a la implementación de este megaproyecto, tomando como base el proyecto de Gaviotas, que permitió la planificación de una serie de intervenciones, para llevar a cabo el denominado "Renacimiento de la Alta Orinoquía de Colombia", por medio del cual se pretende activar económicamente un departamento que históricamente ha estado abandonado en el subdesarrollo y la marginalidad.

3.3 ETAPAS SUBSIGUIENTES

A partir de estos proyectos piloto el gobierno pretende un desarrollo sistémico y sostenible en las 6,3 millones de hectáreas que cubren las sabanas altas de la Orinoquía de Colombia durante los siguientes 20 años. Para alcanzar dicho objetivo el gobierno nacional ha dispuesto de una serie de instrumentos e instituciones de su política agrícola, lo cuales se relacionarán a continuación:

- Créditos especiales y preferenciales de la banca especializada que están adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en beneficio de los productores: el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), instituciones bancarias de segundo piso, y el Banco Agrario, institución de primer piso.

- El Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), que garantiza hasta el 80% de los créditos otorgados para proyectos de la más alta prioridad.
- Incentivos a la Capitalización Rural (ICR), que son subvenciones hasta del 40% sobre las inversiones en cultivos de tardío rendimiento para pequeños productores, los cuales se otorgan bajo la forma de descuentos sobre los saldos de los créditos.
- Exención de impuestos sobre la renta para cultivos de tardío rendimiento en beneficio de mediados y grandes productores.
- Exenciones tributarias para el empleo de biodiesel originado en fuentes renovables de energía, como aceites vegetales, entre estos el aceite crudo de palma.
- Exención del impuesto sobre la renta para los establecimientos forestales, incluyendo los aserríos.
- Créditos tributarios (descuentos sobre el impuesto básico de renta) para quienes inviertan en proyectos forestales.
- Certificado de Incentivos Forestales (CIF), subvenciones sobre las inversiones en nuevos establecimientos forestales del 75% para especies nativas y 50% para especies introducidas o foráneas.
- Además, se cuenta con el apoyo internacional, como es el caso de Japón, que por medio de la embajada de Colombia, ha creado un “Fondo de Amigos de Gaviotas”, organización no gubernamental sin ánimo de lucro, en donde ciudadanos japoneses contribuyen para la siembra de árboles en el marco de este megaproyecto.

Adicional a esto, el Estado y el departamento a cabeza de la gobernación, han creado una serie de instrumentos, estrategias y planes de acción con el objetivo de; crear las condiciones necesarias para propiciar el crecimiento económico en el territorio, y transformar ese crecimiento en desarrollo.

4. ANALISIS DEL PROYECTO

Esta iniciativa gubernamental es una oportunidad que tiene el departamento para generar una estructura económica productiva que permita su activación económica, sin embargo, después de lo observado en los capítulos anteriores, se percibe en el departamento una crisis institucional profunda que obstaculiza la realización de este megaproyecto.

Las instituciones cumplen un papel trascendental en todo proceso de transformación del territorio, en la medida en que su “función principal en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de la interacción humana”⁶⁹. En el caso del Vichada, como se puede percibir en el capítulo dos de este trabajo investigativo, existe una debilidad institucional profunda y se debe en parte a la inestabilidad política generada en el departamento, en donde la empresa privada, el Estado y los diferentes grupos sociales actúan de manera aislada y desarticulada dejando al azar el progreso del territorio y de su población.

Esa desarticulación puede generar daños irreversibles en el departamento, como aumento de la inequidad social, la concentración de tierra, disminución de la calidad de vida de la población y fuertes conflictos sociales, ante ello “es imperiosa la necesidad de aprender de las lecciones de una colonización desordenada y caótica que se vivió en el pasado, cuando Colombia era un país pobre, como la que se dio en el Urabá Antioqueño y en el Caquetá, con altos niveles de violencia y gran injusticia social”⁷⁰. Por lo tanto, debe darse un fortalecimiento de los distintos escenarios de concertación, se deben definir unas normas claras y unos acuerdos que reduzcan la incertidumbre y garanticen el proceso de transformación del departamento, asegurando la equidad social, la sostenibilidad ambiental y una mejor calidad de vida para su población.

Aunque desde hace algunos años el ámbito local ha estado experimentando un importante proceso de reestructuración, con la llamada descentralización, que le permite a los municipios tener un margen de maniobra más amplio dejando en el pasado el

⁶⁹ Ver North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. 1993. p. 16

⁷⁰ Ver “La Mejor Orinoquía que podemos Construir”. Tercer Foro: Puerto Carreño, 27 de Noviembre de 2009. Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones. p. 4. Documento Electrónico.

hecho de ser simples ejecutores de las decisiones de los centros gubernamentales,⁷¹ con los municipios del departamento del Vichada ésta figura parece no estar funcionando del todo, aunque en realidad no es claro si ha funcionado alguna vez desde su implementación, el hecho de que este megaproyecto sea una iniciativa del gobierno nacional suscita muchas preguntas con relación al liderazgo y la autonomía que tienen los gobiernos locales para iniciar proyectos de transformación económica y social.

A partir de la percepción de una serie de problemas socioeconómicos; que surgen de una economía incipiente con poca participación en el PIB regional y nacional, un manejo inadecuado de los factores de producción y unos indicadores sociales preocupantes en términos de calidad de vida, y la identificación de una serie de ventajas competitivas; como la abundancia de los recursos naturales, las pocas restricciones ambientales, y la extensión del territorio, le permitieron al gobierno nacional planificar las posibilidades de un desarrollo económicamente viable. Sin embargo, ¿Conocía el gobierno nacional la realidad social, política, ambiental, cultural y económica de este territorio, para lanzar una iniciativa de esta magnitud? ¿Qué papel cumplieron los gobiernos locales en todo este proceso de planificación? ¿Por qué la iniciativa no surgió del interior del territorio?

Aunque el Estado es el encargado de plantear propuestas de mediano y largo plazo hacia la sociedad civil, diseñando y ejecutando programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social,⁷² - tal como lo realizó el Estado, a cabeza del gobierno nacional con este megaproyecto - en este tipo de proyectos que implican una transformación económica, social, ambiental y cultural, es necesario conocer la realidad del territorio, tener todo el conocimiento e información que le permita a los agentes la toma de decisiones, ¿Y cómo se logra eso? Mediante la coordinación y articulación de la información y las decisiones de los entes centrales con las autoridades locales de planeación y los distintos agentes interesados, con el objetivo de analizar la situación actual del departamento, para determinar las directrices y reglas de juego, que orientarán todo el proceso de transformación del territorio.

⁷¹Comparar Parra Ramírez, Esther. "El Estado en acción; la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas". *Reflexión Política*. No. 9. Año 2003 (Junio) p. 103.

⁷² Comparar Podesta Arzubiaga, Juan. "Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional". *Ultima Década*. Numero 15. Año 2001 (Octubre) p. 163.

Las falencias del megaproyecto se dan por la debilidad de la planificación, a pesar de que existe un esquema institucional para planificar el territorio, persiste un esquema de planificación desde el nivel nacional, sin consultar la región ni las instituciones locales de planeación.⁷³

Esta debilidad institucional quizás se deba, como se mencionó en el tercer foro sobre *la mejor Orinoquía que podemos construir*, a la incapacidad de aplicar los instrumentos de planificación existentes,⁷⁴ o al mismo proceso de marginalidad y olvido al que estuvo sometida durante mucho tiempo, lo que no permitió el desarrollo de instituciones fuertes y visionarias, sino instituciones débiles y subordinadas al gobierno nacional.

Por lo tanto, esta iniciativa que es una oportunidad para el desarrollo económico del territorio, la generación de infraestructura, el crecimiento de las fuentes de empleo y una mejor calidad de vida para su población, requiere de una participación activa, coordinada y articulada entre los distintos agentes, una articulación Estado – Región, que a pesar de ser compleja y difícil, debe de ser estrecha y fuerte, de lo contrario muchas de las iniciativas que emanan del poder central no responderán a las necesidades de las regiones o simplemente las cubrirá parcialmente. Adicionalmente, y como se identificó en el tercer foro sobre *la mejor Orinoquía que podemos construir*, debe existir una especial atención a la participación y concertación de los distintos procesos de planeación y en la aplicación de mecanismos de seguimiento, para verificar la forma en que el crecimiento económico contribuye en el desarrollo sostenible del territorio.

⁷³ Ver “La Mejor Orinoquía que podemos Construir”. Tercer Foro: Puerto Carreño, 27 de Noviembre de 2009. Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones. p. 5. Documento Electrónico.

⁷⁴ Ver “La Mejor Orinoquía que podemos Construir”. Tercer Foro: Puerto Carreño, 27 de Noviembre de 2009. Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones. p. 5. Documento Electrónico.

5. RECOMENDACIONES

Una vez realizado el análisis de los distintos factores de desarrollo propuestos por la base teórica utilizada, y las implicaciones sociales, ambientales, culturales y políticas que trae intrínsecamente un proyecto de la magnitud como el propuesto por el gobierno nacional, es de vital importancia desarrollar una serie de recomendaciones para tener en cuenta en el proceso de implementación del mismo, con el objetivo de evitar una serie de problemas que pueden generar mayor desigualdad y pobreza en el departamento, generando una mayor concentración de tierras, destruyendo de manera indiscriminada los recursos naturales con los que cuenta el territorio, y generando disputas entre los distintos actores por los factores de producción.

En primera instancia, es indispensable que exista una coordinación estructurada y concertada entre las autoridades locales con las departamentales, con el objetivo de que todas las políticas desarrolladas por cada una de las instituciones sean coherentes, y permitan una complementariedad, para ello es importante la concertación y la creación de unas políticas estructurales en términos de planificación del desarrollo, que orienten el quehacer político en los próximos años, permitiendo la continuidad de las políticas establecidas y garantizando unos resultados. Por lo tanto, como se mencionó en el tercer foro sobre *la mejor Orinoquía que podemos construir*, “se requiere de una política de Estado unificada, que oriente el desarrollo económico con responsabilidad ambiental y social”⁷⁵

El departamento ha logrado un avance con la creación de la Comisión Regional de Competitividad y su respectivo Plan Regional, sin embargo, la voluntad por parte de los agentes que intervienen en dicho proceso, cumplen un papel muy importante, en la medida en que en estos procesos, donde hay de por medio una serie de recursos económicos, ambientales, sociales y culturales, los intereses individuales suelen sobreponerse a los colectivos. Por lo tanto, deben existir mecanismos de seguimiento de todo el proceso de participación y concertación de la planeación del territorio.

Una vez estén fijadas las directrices que guiarán todo el proceso de transformación socioeconómica, se debe crear o responsabilizar a una entidad o

⁷⁵ Ver “La Mejor Orinoquía que podemos Construir”. Tercer Foro: Puerto Carreño, 27 de Noviembre de 2009. Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones. p. 2. Documento Electrónico.

institución para que lidere el proceso de transformación, coordine todo el flujo de información y toma de decisiones, aumentando la sinergia entre los agentes participantes. Dicha institución debe contar con la participación y la concertación de los representantes de todos los sectores sociales, con el objetivo de que exista un control permanente al interior de la entidad, evitando cualquier tipo de irregularidad.

En segunda instancia, debe existir un mayor compromiso por parte de la sociedad civil, el aumento de la cohesión social es indispensable en todo proceso de transformación, y sobre todo de las calidades de éste, en donde están en juego una serie de factores que representan el futuro de muchas generaciones, tal como lo reconoce Carlos Guillermo Meléndez “La mayoría de los habitantes adolece del nivel académico que demanda una intervención como la del megaproyecto”⁷⁶. Sin embargo, mediante la creación de espacios de concertación, en donde se aproveche el liderazgo de algunos habitantes de las distintas poblaciones para que organicen a la sociedad civil, se puede lograr un avance en este aspecto. Aunque no es un trabajo fácil y depende del grado de educación de la población, hay que educar a la gente, en la medida en que el éxito de este megaproyecto depende del grado de compromiso y participación que tenga la sociedad para ejercer un control ciudadano en cada una de las etapas de este proceso.

Este aspecto está estrechamente ligado con la inversión social que tienen que hacer el Estado y las entidades territoriales con el objetivo de educar una población analfabeta, que en su mayoría es indígena – respetando en este caso sus costumbres ancestrales - , enseñándoles lo importante que es para una comunidad educarse, ejercer control sobre las instituciones políticas, generar proyectos productivos que representan mejores condiciones de vida para las familias, crear empresas, aprovechando la coyuntura para generar sus propios ingresos, y darle un uso adecuado a los factores productivos para que estos se traduzcan en beneficios y oportunidades para la sociedad. Es necesario aprovechar las oportunidades que ha brindado el centro de Formación del Departamento, el SENA, que tiene como objetivo formar técnicos y tecnólogos en las

⁷⁶ Ver entrevista a Carlos Guillermo Meléndez, Ingeniero Agrónomo con trayectoria en investigación agrícola, extensión rural, producción de cultivos y administración de cultivos y administración de operaciones de campo, en la Altillanura de la Orinoquía, realizada en Bogotá, ocho de junio de 2010.

necesidades reales de mano de obra que se tienen, y formar a los jóvenes en dichas áreas,⁷⁷ además de promover la asociación y la creación de empresa en el Vichada.

El SENA debe continuar con su labor, con el apoyo de otras instituciones educativas y entidades a nivel local, departamental y nacional, creando y desarrollando una cultura productiva y exportadora, tal como se encuentra establecido dentro de los objetivos desarrollados por la Comisión Regional de Competitividad del Vichada, por medio del desarrollo de programas de formación y capacitación orientada a la creación y promoción empresarial.⁷⁸

En tercera instancia, es necesario desarrollar y consolidar la infraestructura para la producción y la comercialización de los diferentes productos, como lo observamos en el transcurso de este trabajo investigativo el Vichada no cuenta con la infraestructura vial adecuada para comunicar los distintos centros urbanos, aislando y desligando al departamento del resto del país, de allí que éste sea uno de los principales obstáculos que ha tenido el departamento para potencializar los recursos y las oportunidades que brinda el territorio. La Comisión Regional de Competitividad del Departamento ha identificado una serie de puntos trascendentales que tienen como objetivo articular y comunicar las zonas productoras con los distintos centros de acopio y comercialización; adicional a esto es necesario ampliar la infraestructura de servicios públicos, logrando la interconexión de los municipios que no cuentan con este servicio las 24 horas, sometidos al uso de plantas de energía que trabajan en determinadas horas; la ampliación del servicio de acueducto y alcantarillado en los 4 municipios que integran el departamento, incrementando la cobertura y mejorando la calidad en el servicio, todas estas recomendaciones le permitirán a la población contar con las condiciones necesarias para iniciar proyectos productivos individuales o asociativos, permitiéndoles ser más competitivos.

En cuarta instancia, es necesaria la creación y respectiva regulación del Plan de Ordenamiento Forestal, ya que con éste se pueden identificar las áreas con potencial para uso forestal, zonificando el territorio y definiendo las unidades forestales, este Plan, junto

⁷⁷ Comparar Comisión Regional de Competitividad del Vichada. "Plan Regional de Competitividad del Vichada". p. 14. Documento Electrónico.

⁷⁸ Comparar Comisión Regional de Competitividad del Vichada. "Plan Regional de Competitividad del Vichada". p. 22. Documento Electrónico.

con las Agendas Ambientales Municipales, los Planes de Manejo Ambiental y los demás instrumentos que ha determinado la autoridad ambiental, Corporinoquia, orientarán los procesos de utilización iniciados o por iniciar en el territorio para que sean proyectos ambientalmente sostenibles y no representen ninguna amenaza para el desarrollo de los distintos sistemas ambientales que hacen presencia en dicho territorio, para ello y como se encuentra estipulado en algunos planes de desarrollo local, es necesario diseñar políticas de humedales, formular e implementar planes de ordenamiento de micro cuencas, y la consolidación y ampliación de las áreas protegidas. En este aspecto es importante dirimir el conflicto que genera el hecho de que varios de los alcaldes y el gobernador hacen parte de la Junta Directiva de la Corporación, lo que puede generar un conflicto de intereses y estropear el quehacer de la corporación, relacionadas con las actividades de control y vigilancia ambiental que desempeña sobre la jurisdicción territorial correspondiente.

Finalmente, la creación de *clusters*⁷⁹ agroindustriales y forestales, que permitan a las empresas, asociaciones o pequeños productores, trabajar en conjunto y generar una estructura económica productiva que sea sostenible en el largo plazo, y que beneficie a la sociedad en general. Adicionalmente, no se puede concluir estas recomendaciones sin hacer referencia a los procesos de titulación que se están y continuarán realizando con las tierras del departamento, no se puede ser laxos con las condiciones para acceder a dichas tierras, se tienen que crear los instrumentos necesarios para verificar que quienes acceden a dichas tierras le den un uso adecuado⁸⁰, se explote de manera ordenada, siempre con la supervisión de las entidades correspondientes, brindándoles la oportunidad y prioridad a campesinos del departamento para que creen proyectos productivos y manejen de manera responsable los factores de producción.

Si se desarrollan estas recomendaciones, este megaproyecto podría obtener los resultados esperados, se está a tiempo de reorientar todo el proceso y de evitar que se sigan generando irregularidades. Este megaproyecto representa una gran oportunidad

⁷⁹ Clúster son agrupaciones de empresas complementarias e interconectadas. De esta manera los **Clusters** son concentraciones geográficas de empresas e instituciones interrelacionadas que actúan en una determinada actividad productiva. Ver "Cluster". Comunidad Cluster Medellín y Antioquia. Consulta Electrónica.

⁸⁰ En la medida en que los inversionistas están comprando grandes terrenos sin tener claro que uso les va a dar, como consecuencia de los distintos incentivos otorgados desde el nivel central.

para que el departamento consolide una estructura económica productiva que le permita activarlo económicamente, y que genere una serie de beneficios para la población civil, por lo tanto, es necesario que se revise lo planeado y ejecutado hasta este momento, se replantee una nueva estrategia, se coordine todo este proceso de manera ordenada y responsable, y se aumente la sinergia entre los distintos agentes que participan en el proceso de toma de decisiones.

6. CONCLUSIONES

El departamento del Vichada está atravesando por un proceso de transformación que afectará el territorio y su población, que lo haga positiva o negativamente dependerá de la forma como se lleve a cabo el proceso de implementación, la toma de decisiones y el uso que le den a la información. Con lo observado y analizado hasta este momento, por medio de este trabajo investigativo, se podría pronosticar que este será otro esfuerzo fallido del gobierno nacional para reactivar este territorio históricamente abandonado y olvidado, sin embargo, este intento tendrá fuertes repercusiones sociales, económicas, ambientales y culturales en el territorio como consecuencia de una acelerada dinámica de expansión; en la que no existe una planificación del desarrollo, hay una notable y preocupante debilidad institucional por parte de los entes gubernamentales locales, no existe un liderazgo local, hay una desarticulación entre la empresa privada y el Estado, un desconocimiento del territorio y un vacío de información, y no existe una visión de futuro clara del departamento.

Aunque existe el marco institucional necesario para llevar a cabo el proyecto, en el sentido de que las instituciones están presentes, la debilidad y la falta de liderazgo de las instituciones constituyen uno de los principales obstáculos que tiene el proyecto, en la medida en que son esas instituciones las encargadas de liderar y orientar todo el proceso de desarrollo por sendas social y ambientalmente sostenibles, por medio de la creación de los espacios y los escenarios necesarios para llevar a cabo la deliberación, la concertación y la planificación del desarrollo, con el fin de definir las normas y los acuerdos que garanticen el desarrollo del mismo.

Las intenciones del gobierno nacional parecían ser claras, con este megaproyecto se pretende activar económicamente un departamento que ha sido olvidado por el Estado, la recuperación de dicho territorio generaría una serie de beneficios a la población que finalmente se traducirían en mejor calidad de vida para sus habitantes, sin embargo, con lo ejecutado hasta el momento parece que este megaproyecto es el negocio de unos pocos, de quienes aprovechan la oportunidad y los espacios que brinda una institucionalidad local débil, una población poco cohesionada, y una planificación desordenada, para hacer de este territorio un negocio altamente

rentable, sin que este represente desarrollo de comercio e infraestructura, y fuentes de empleo para la población.

Aunque el proyecto incorpora los seis factores de desarrollo para propiciar la consolidación de un sector económico productivo en el departamento que permita su activación económica, no existe una articulación entre dichos factores y el territorio no está organizado ni preparado para enfrentar un proceso de transformación de la magnitud del que se pretende desarrollar; sin embargo, este argumento no presume que el departamento no necesite de una intervención territorial o un proyecto que aproveche, y explote sosteniblemente, los recursos naturales y la extensión de su territorio para hacerlo próspero.

El megaproyecto denominado Renacimiento de la Alta Orinoquía de Colombia no es un proyecto colectivo o societal como lo propone Boisier, en la medida en que; es un proyecto diseñado e implementado desde el nivel central, no existe una coordinación entre el Estado y la Región, no articula sistemáticamente los factores y no hay un flujo permanente de información. Estos hechos obstaculizan el desarrollo del megaproyecto, y si no se corrigen a tiempo pueden generar; desplazamientos de la población indígena, conflictos por la tenencia y propiedad de la tierra, un uso inadecuado de los factores de producción y graves daños en la estructura ecológica del departamento, que es frágil frente a los nuevos usos que se le esta dando en la región.

De esta forma se puede resumir brevemente que los alcances de este megaproyecto son pocos, en la medida en que no es una iniciativa que emerge del territorio, que si bien aprovecha las capacidades, potencialidades y habilidades propias, no desarrolla una estructura económica productiva que le permita al departamento activarse económicamente, consolidar una actividad productiva y generar una economía humana, que incluya desarrollo de infraestructura y mejores condiciones de vida. En este sentido el megaproyecto se queda corto, es un proyecto muy ambicioso que parece plantear una solución a muchos de los problemas y vicisitudes que un territorio como el Vichada tiene, pero que a la larga no plantea nada. Un territorio, su población y las instituciones tienen que estar preparados antes de iniciar un proceso de transformación económica, social y ambiental de la magnitud de este megaproyecto, de lo contrario se estaría dejando al azar el bienestar de una población y el desarrollo del mismo.

Los desafíos que plantea el proyecto son varios y de naturaleza diferente, sin embargo se puede reducir; a la articulación de los distintos agentes que intervienen en el proyecto, es decir en el aumento de la Sinergia, a ese complejo proceso de coordinación de decisiones que pueden ser tomadas por la multiplicidad de agentes, pero para generar esa sinergia es necesario que existan instituciones locales fuertes que lideren el proceso, que coordinen todos los agentes, que estén generando un flujo de información permanente, que logren articular el sector privado con el público, y que estrechen las relaciones entre las entidades gubernamentales locales con las departamentales y nacionales, adicionalmente, debe existir una mayor cohesión social, la comunidad⁸¹ debe ser parte de ese marco institucional, debe ser otro agente que está presente en cada una de las fases de planificación, concertación e implementación del megaproyecto.

Los beneficios que pueden generar un proyecto colectivo o societal, estructurado y concertado con todos los agentes e instituciones, pueden ser muchos, pero también está comprobado que una planificación desordenada de un territorio puede desencadenar fuertes conflictos sociales, generando mayor desigualdad y pobreza en el territorio. Este proyecto está a tiempo de ser replanteado y reestructurado, corrigiendo todos los errores y las falencias cometidos hasta el momento, de lo contrario, el futuro del Vichada sería incierto y el deseo de recuperar este territorio, será simplemente un sueño.

⁸¹ Cuando hago referencia a la comunidad, estoy haciendo referencia a toda la población del departamento, incluyendo indígenas y colonos.

BIBLIOGRAFIA

Andrade Pérez, Germán Ignacio (et al). *La mejor Orinoquía que podemos construir*. Bogotá: Universidad de los Andes. Facultad de Administración, 2009.

Boisier Echeverry, Sergio. *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.

North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993

Tirado Mejía, Álvaro. *Introducción a la historia económica de Colombia*. Bogotá: Panamericana Editorial, 2008.

Viloria de la Hoz, Joaquín. *Geografía económica de la Orinoquía*. Cartagena: Banco de la República, 2009.

Capítulos en libros

Garofoli, Gioacchino. "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio". En: Vázquez Barquero, Antonio; Garofoli, Gioacchino (comp.) *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid, 1995.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Galvis, Juan Pablo. "La dimensión urbana de la marginalidad en la Orinoquía". *Revista Territorios*. No. 007. (Ago2001 – Ene2002): 89-107.

Parra Ramírez, Esther. "El Estado en acción; la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas". *Reflexión Política*. No. 9. (Mes Junio de 2003): 103-112.

Podesta Arzubiaga, Juan. "Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional".
Ultima Década. No. 15 (Octubre de 2001): 163 - 175.

Otros documentos.

Benavides Juan. "El desarrollo económico de la Orinoquía." CAF – Fundación para la Educación superior y el Desarrollo (Fedesarrollo). Consulta realizada en abril de 2010. Disponible en la página web:
<http://www.caf.com/attach/17/default/DesarrolloOrinoquia.pdf>

Cano, Carlos Gustavo. "Desafíos y oportunidades energéticas de la agricultura tropical: El aporte de Colombia". Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Consulta realizada en marzo de 2010. Disponible en la página web:
<http://www.corpoica.org.co/SitioWeb/Archivos/Publicaciones/desafosyoportunidadesenergeticas.pdf>

Comisión Regional de Competitividad del Vichada. "Plan Regional de Competitividad del Vichada". Consulta realizada en abril de 2010. Disponible en la página web:
http://www.comisionesregionales.gov.co/Documentos/PlanRegional/Vichada_PRC.pdf

Comunidad Cluster Medellín y Antioquia. "Cluster". Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en la página web: <http://www.camamed.org.co/ques.html>

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía. "Boletín Oficial No. 29" (Octubre de 2009). Consulta realizada en mayo de 2010. Disponible en la página web:
<http://www.corporinoquia.gov.co/ktml2/images/uploads/Gacetas/Gaceta29.PDF>

"Captura de CO2". Textos Científicos.com (20 agosto de 2008). Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en la página web: <http://www.textoscientificos.com/node/887>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. "Censo General 2005". Consulta realizada en abril de 2010. Disponible en la página web: http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=307&Itemid=124

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. "Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas". Censo General 2005; 1 - 4. Consulta realizada en abril de 2010. Disponible en la página web: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/nbi_censo2005_ant.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. "Producto Interno Bruto departamental, participación porcentual y tasas del Producto Interno Bruto departamental, a precios constantes 2000 - 2007". Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en la página web: http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=342&Itemid=86&lang=es

Departamento Nacional de Planeación - Consejo Nacional de Política Económica y Social. "Estrategias para el desarrollo competitivo del sector palmicultor colombiano". CONPES 3447: 1-22. Consulta realizada en marzo de 2010. Disponible en la página web: <http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/...Conpes/3447.pdf>

Departamento Nacional de Planeación - Consejo Nacional de Política Económica y Social. "Lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia". CONPES 3510. Consulta realizada en marzo de 2010. Disponible en la página web: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Transportevíascomunicacionesenergíaminería/SubdireccióndeMinasyEnergía/Documentosdepolítica/tabid/356/Default.aspx>

"El Incoder, tras otro escándalo". *El pais.com.co* (24 abril de 2007). Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en la página web: <http://www.elpais.com.co/historico/.../NAL/incoder.html>

Gobernación del Vichada. "Vichada, el cambio... marca la diferencia – Plan de Desarrollo 2008 - 2011". Consulta realizada en abril de 2010. Disponible en la página web: <http://www.gobvichada.gov.co/descargas.php?id=14>

"La Mejor Orinoquía que podemos Construir". Síntesis de Conclusiones y Recomendaciones. Tercer Foro: Puerto Carreño (27 de Noviembre de 2009). Consulta realizada en abril de 2010. Disponible en la página web: www.fescol.org.co/DocPdf/puertocarreno-orinoquia.doc

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial. "El Renacimiento de la Orinoquía Alta de Colombia: Un megaproyecto para el mundo". Consulta realizada en agosto de 2008. Disponible en la página web: <http://www.minagricultura.gov.co/.../cartilla%20orinoco%20completa.pdf>

"Será el Vichada la tierra prometida". *Revista Semana.com* (sábado 28 abril de 2007) Consulta realizada en agosto de 2008. Disponible en la página web: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=102711

Sistema de Información - SIJU. "Afiliación al Sistema General de Seguridad Social, según Régimen Contributivo y subsidiado". Cuadernillo departamento del Vichada. Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en la página web: <http://www.siju.gov.co/indicadores/.../departamentos/vichada.pdf>

"Unidad agrícola familia" *Portafolio.com.co* (2008-10-06). Consulta realizada en abril de 2010. Disponible en la página web: http://www.portafolio.com.co/negocios/agronegocios/2008-10-06/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4583641.html

Entrevistas

Entrevista a Luís Antonio Robledo, ex Alcalde del Municipio de Puerto Carreño, Realizada en Bogotá, 03 de Mayo de 2010.

Entrevista a Carlos Guillermo Meléndez, Ingeniero Agrónomo con trayectoria en investigación agrícola, extensión rural, producción de cultivos y administración de cultivos y administración de operaciones de campo, en la Altillanura de la Orinoquía, Realizada en Bogotá, 08 de Junio de 2010.

Anexos 1. Presupuesto 2009 departamento del Vichada

Programa	Proyecto	Descripción	Millones
Mejoramiento y mantenimiento	Mejoramiento y Mantenimiento carretera Villavicencio – Puerto López – Puerto Gaitán – El Porvenir – Puerto Carreño. De la Transversal Buenaventura – Villavicencio – Puerto Carreño	Juriepe – Puerto Carreño	532,00
Mejoramiento y mantenimiento	Mejoramiento, Mantenimiento y Rehabilitación de la Red Vial Departamental, Municipal y Vías para la competitividad	Atención de la red Terciaria Municipal	552,00
Mejoramiento y mantenimiento	Construcción, Mejoramiento, Rehabilitación y dotación de Muelles de Interés Regional	Construcción de muelles en Casuarito – Municipio de Puerto Carreño, Vichada	250,00
Mejoramiento y mantenimiento	Recuperación de la navegabilidad del río Meta	Construcción de Muelle de Puerto Carreño. Segunda Etapa	2.100,00

Fuente: Ministerio de Transporte. Instituto Nacional de Invias. Documento electrónico

Anexo 2. Apuestas productivas para el departamento del Vichada

Sector	Producto o Actividades	
1. Agroindustria	<p>Ganado Bovino: Cárnicos</p> <p>Ganado Bovino: Leche y subproductos</p>	
	<p>Piscicultura: Énfasis en peces ornamentales.</p> <p>Cultivo de peces y pesca controlada</p>	
	<p>Palma africana: Desarrollo agroindustrial y producción de biodiesel</p> <p>Cadena forestal: énfasis en especies nativas (saladillo, congrio, sasafrás)</p>	
	Productos Promisorios	Caucho Natural
		<p>Plátano, frijol, yuca, caña de azúcar y marañón.</p> <p>Maíz, patilla, ahuyama, mango</p> <p>Cacao</p> <p>Algodón</p>
2. Servicios	Ecoturismo, agroturismo, etnoturismo y turismo cultural de aventura.	
3. Otros	Bienes y servicios ambientales, Conservación y aprovechamiento de la Biodiversidad. Captura de CO2	

Fuente: Plan Regional de Competitividad de Vichada 2009. Documento electrónico.

Anexo 3. Instrumentos de planificación regional utilizados por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – Corporinoquia.

PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL REGIONAL 2002 - 2012 (PGAR)	Incluye siete líneas programáticas, y tiene como objetivo guiar los programas, proyectos y acciones de la Corporación, centrándose en la utilización de los instrumentos tradicionales de gestión ambiental previstos en la legislación vigente.
PLAN DE ACCIÓN TRIANUAL 2007 – 2009(PAT)	Relaciona la inversión de la corporación con las líneas programáticas del PGAR. Además se articula con los objetivos del milenio de las Naciones Unidas y con los objetivos y líneas de política ambiental del plan nacional de desarrollo. Incluye una serie de programas y proyectos que reconocen que el agua debe ser el eje de la gestión y del desarrollo regional y que este debe ser un propósito local.
PLANES DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE CUENCAS (POMCA)	Zonifican y describen las estrategias de conservación y uso sostenible de los recursos de las cuencas.
LOS PLANES Y ESQUEMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIO DE LOS MUNICIPIOS (POT Y EOT)	Los POT y EOT son instrumentos de planificación municipal que deben orientar el desarrollo territorio mediante la regulación de la utilización, transformación y ocupación del espacio en armonía con el desarrollo económico y de conservación del medio ambiente.

AGENDAS AMBIENTALES MUNICIPALES	<p>Son acuerdos entre las alcaldías municipales y la corporación, en lo que los municipios se comprometen a desarrollar un programa de acción. Contienen proyectos de saneamiento básico, de protección de las cuencas abastecedoras de los acueductos municipales, de producción mas limpia, de educación y, en algunos casos, de fortalecimiento institucional.</p>
PLAN GENERAL DE ORDENAMIENTO FORESTAL	<p>Define las áreas con potencial para uso forestal, por medio de la zonificación del territorio y la definición de unidades cartográficas forestales.</p>

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente Monografía con base en *La mejor Orinoquía que podemos construir*. Bogotá: Universidad de los Andes. Facultad de Administración, 2009.

Anexo 4. Entrevista a Luís Antonio Robledo

¿Cual es su percepción general sobre el departamento del Vichada?

El vichada es una tierra que tiene mucho futuro, por ser una tierra virgen con poca intervención humana, por tener muchos recursos naturales y por la misma extensión de su territorio, ya que la extensión de este territorio es mayor a la de muchos países industrializados.

¿A que hecho, considera usted, se debe el poco desarrollo del departamento?

El poco desarrollo del departamento se debe a dos fenómenos: el primero, al abandono del Estado, parece que el país se olvido que el Vichada hace parte de Colombia, ese olvido, que se puede traducir en falta de inversión social e infraestructura, en proyectos que le permitieran al departamento mejorar las condiciones sociales de su población, ha generado un atraso inmenso y le ha hecho mucho daño al departamento. El segundo, a la situación de inseguridad que se vivía en el departamento, la falta de presencia institucional generaba cierto temor en los inversionistas y en la misma población, por lo tanto no generaban proyectos productivos.

¿Considera usted que el proyecto Renacimiento de la Orinoquía Alta de Colombia, es el marco necesario y suficiente para activar económicamente el departamento del Vichada?

¿Por qué?

Este proyecto es una buena intención del gobierno central por reconquistar este territorio que ha sido olvidado por mucho tiempo. Por lo tanto considero que puede ser el marco para impulsar la economía del departamento y por ende su desarrollo, sin embargo, es importante que la población autóctona del departamento este preparada para enfrentar una transformación económica, política y social de la magnitud de esta, de lo contrario, se podría causar mucho daño a este territorio.

¿Considera usted que el departamento se encuentra preparado social, política y económicamente para hacer frente a una intervención de la magnitud del proyecto Renacimiento de la Orinoquía Alta de Colombia? Justifique su respuesta.

Considero que existe la necesidad de llevar a cabo una intervención territorial que recupere este departamento y que le permita generar una actividad productiva, que se traduzca en mejores condiciones de vida para la población, ya que el departamento en realidad no tiene una estructura económica reconocida, si bien la ganadería ha sido históricamente la actividad de la cual viven

muchos de los habitantes del departamento, esta no ha sido fuerte, y en muchos casos, como sucede en los distintos cascos urbanos, la economía gira en torno al comercio incipiente que genera los pocos empleados públicos que tienen los municipios.

¿Cuál considera usted es el papel que debe desempeñar la sociedad en el desarrollo del proyecto?

La sociedad debe desempeñar un papel activo en todo este proceso, por que es por medio de este proyecto que se esta decidiendo el futuro del departamento y por ende de su población, y de generaciones futuras. Por lo tanto, la sociedad debe despertar y participar activamente en los canales que abra este proyecto.

¿Considera usted que el proyecto logrará generar procesos propios de sostenibilidad económica?

Bueno pues en realidad eso se espera de todo proyecto que implique temas económicos, considero que ese es el objetivo de este megaproyecto, y es este el principal reto que se tiene, sin embargo, solo el tiempo no lo dirá, no me arriesgo a dar juicios al respecto porque esto depende de muchos factores que se van configurando en la medida en que el proyecto se va implementando.

¿Considera usted que el departamento del Vichada se convertirá en el nuevo polo de desarrollo del país?

Sin lugar a dudas, el vichada tiene todo el potencial para serlo por que tiene con que. Sin embargo, depende como lo dije en la pregunta anterior de muchos factores que se irán configurando con el tiempo.

Anexo 5. Entrevista a Carlos Guillermo Meléndez

¿Cual es su percepción general sobre el departamento del Vichada?

Es un territorio extenso con identidad cultural, recursos naturales muy estudiados, y mucho aun por descubrir, con un potencial aun casi incalculable de proveer una fracción significativamente alta del PIB agrícola y del PIB total. Una región olvidada y desconocida por el común. Un país dentro de otro.

¿A que hecho, considera usted, se debe el poco desarrollo del departamento?

El origen de todas sus debilidades pasadas y presentes es la total ausencia de infraestructura. Pero esto tiene su origen en el desinterés pleno de la gente por El Vichada. Y uno puede seguir, porque todo tiene una causa.

¿Considera usted que el proyecto Renacimiento de la Orinoquía Alta de Colombia, es el marco necesario y suficiente para activar económicamente el departamento del Vichada?

¿Por qué?

Necesario, por supuesto; y suficiente, por ahora, para comenzar, porque considera en su fase inicial la habilitación de infraestructura de vías y producción, incluidos los asentamientos humanos. Con la ejecución plena de su fase inicial comienza un aporte significativo del PIB agrícola Vichada y PIB total Vichada a los nacionales. Ahí comienza todo.

¿Considera usted que el departamento se encuentra preparado social, política y económicamente para hacer frente a una intervención de la magnitud del proyecto Renacimiento de la Orinoquía Alta de Colombia? Justifique su respuesta.

Sí. Vichada solo no podrá. Colombia sola tampoco. Socialmente la gente está adormecida, acostumbrada a lo que el Vichada aporta. Básicamente produce servicios y muy poquitos. Es un Departamento sin Industria, sin agroindustria. La mayoría de sus habitantes adolece del nivel académico que demanda una intervención como la del megaproyecto. Pero eso se soluciona con

capacitación. La dirigencia política de Vichada, y la colombiana, no tienen identidad de partido ni identidad nacional. Ahora los liberales, los conservadores, los socialistas y los comunistas se confunden en su ejercicio; en su oficio. Por lo general el Colombiano común no tiene sentido de pertenencia por El Vichada. Le pasa lo del Gringo común, quien ignora donde está Colombia; ni siquiera sabe que Colombia produce café, esmeraldas, carbón y textiles; pero si sabe que produce coca, cocaína y marihuana, apropósito la mejor del mundo: Colombian Cannabis Red Point en las Montañas del Cauca. Una inversión de esa magnitud requiere inversión extranjera, venga de donde venga, sin contemplaciones ni flaquezas.

¿Cuál considera usted es el papel que debe desempeñar la sociedad en el desarrollo del proyecto?

Que los representantes del común participen en la formulación del documento del proyecto, que aun se desconoce, porque lo único público es un folleto divulgativo editado por Minagricultura, que a propósito, pocos conocen. Los representantes son: Congreso de la República, Gremios de productores, Asociaciones Indígenas, Red de Campesinos y Universidades.

¿Considera usted que el proyecto logrará generar procesos propios de sostenibilidad económica?

Sí; sólo si los Gremios de productores van de la mano con el Gobierno Nacional para garantizar mercadeo, asistencia social y mantenimiento de infraestructura.

¿Considera usted que el departamento del Vichada se convertirá en el nuevo polo de desarrollo del país?

Sí; sólo si los interventores controlan de forma sostenida su impacto ambiental sostenido.