

**INCIDENCIA DE LOS ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS EN LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD EN
LA REGIÓN ORINOQUIA 2008-2013**

MARÍA PAULA NOVOA VANEGAS

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2015**

Incidencia de los actores sociales y políticos en la implementación de la Política Nacional
de Competitividad en la región Orinoquia 2008-2013

Trabajo de Grado
Presentado como requisito para optar al título de
Politóloga
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
María Paula Novoa Vanegas

Dirigida por:
Germán Puentes González

Semestre I, 2015

*A Dios por haberme dado la vida.
Por los triunfos y las dificultades, gracias a los cuales cumplo un objetivo más.*

AGRADECIMIENTOS

Este es el primer paso de un largo camino en el cual me han acompañado familiares, amigos y compañeros, sin los cuales no hubiera podido ser realidad este sueño. Quiero especialmente extender mis más sinceros agradecimientos a mi familia, a quienes les debo todo en la vida. Gracias por la comprensión, el amor, la paciencia y el apoyo incondicional. A ese llano majestuoso que me vio crecer y a quien en su honor realizo este trabajo de grado.

A Germán Puentes, por su presencia incondicional, sus respetados comentarios, aportes y críticas.

RESUMEN

Esta investigación analiza y diagnostica la manera en que los actores sociales y políticos han incidido en la implementación de la Política Nacional de Competitividad en la Región Orinoquia durante el período 2008-2013. Se explica cómo, desde su comportamiento en espacios de participación ciudadana y enmarcados en un entorno violento, estos actores han condicionado la eficacia de dicha política; situación que se ha representado en un bajo desempeño competitivo. Para ello, desde una perspectiva sistémica de la competitividad y mediante un trabajo de campo realizado en la región, se analizan variables como la gobernanza, la participación ciudadana, el capital social y la integración regional, con el fin de identificar problemáticas y formular finalmente una serie de recomendaciones para la construcción de entornos competitivos en la región Orinoquia.

Palabras clave:

Competitividad, capital social, participación, conflicto armado, gobernanza.

ABSTRACT

This research is interesting to analyze and diagnose the way in which social and political actors have influenced in the implementation of the National Competitiveness Policy in the Orinoquia region during the period 2008-2013. It explains how these actors from their behavior in spaces for civil participation and framed in a violent environment, have reduced the effectiveness of this policy, which has been represented in a low competitive performance. From a systemic perspective of competitiveness and through a fieldwork in the region, the variables such as governance, participation, social capital and regional integration are analyzed in order to identify problems and, finally, formulate a number of recommendations for the building of a competitive environment in the Orinoquia region..

Key words

Competitiveness, social capital, participation, armed conflict, governance.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
1. METODOLOGÍA	14
2. MARCO CONCEPTUAL	16
2.1. Aproximación al concepto de Competitividad Sistémica	16
2.2. La Política Nacional de Competitividad en el Conpes 3527	18
2.3. Comisiones Regionales de Competitividad	20
2.4. Los Consejos Departamentales de Planeación en el marco de la Política Nacional de Competitividad	21
2.5. Actores sociales y políticos como factores reales de poder	22
3. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD EN LA REGIÓN ORINOQUIA	27
3.1. Participación de los actores sociales y políticos en la Política Nacional de Competitividad	27
3.2. Gobernanza y participación	36
3.3. Integración regional	41
3.4. Actores armados: factores reales de poder en la región Orinoquia	44
4. CONCLUSIONES	56
5. DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL MARCO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD	58

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

	Pág.
Gráfico 1. Proyectos gestionados por las Comisiones regionales de Competitividad.	20

LISTA DE SIGLAS O GLOSARIO

CRC	Comisión Regional de Competitividad
CDP	Consejo Departamental de Planeación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
PRC	Plan Regional de Competitividad
GAML	Grupos Armados al Margen de la Ley
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
ELN	Ejército de Liberación Nacional
BACRIM	Bandas Criminales

LISTA DE ANEXOS

Anexo1. Gráfico 2. Porcentaje de coincidencia de los Planes Departamentales de Desarrollo y los Planes Regionales de Competitividad

Anexo 2. Gráfico 3. Porcentaje de convergencia de los Planes Departamentales de Desarrollo y los Planes Regionales de Competitividad

Anexo 3. Formato: Entrevistas realizadas a funcionarios de los Consejos Departamentales de Planeación, Comisiones Regionales de Competitividad, Planeación Departamental, y oficiales de la Fuerza Pública.

Anexo 4. Entrevista: Luis Ángel Trujillo

Anexo 5. Entrevista: Horquín Rolón Cárdenas

Anexo 6. Entrevista: Lailin Correa

Anexo 7. Entrevista: Coronel Camilo Ernesto Álvarez

Anexo 8. Entrevista: William Romero

Anexo 9. Entrevista: Juliana Pérez

Anexo 10. Entrevista: Mayor Rodríguez

Anexo 11. Entrevista: Carlos Alberto López

INTRODUCCIÓN

Actualmente, la competitividad es un asunto de gran importancia para la evaluación del desempeño económico, social y político de los territorios y la proyección que éstos puedan tener con respecto al entorno regional, nacional e internacional. No obstante, las iniciativas emprendidas por parte del Estado frente a los entes territoriales en Colombia -las cuales han sido aplicadas recientemente-, no demuestran haber sido ejecutadas con efectividad si se revisan los índices de competitividad tanto a nivel nacional como departamental.

Esta situación presenta mayor complejidad en los territorios pertenecientes a la periferia del país, los cuales se han enmarcado en procesos de desarrollo caracterizados por el atraso y una significativa desigualdad con respecto al resto del territorio nacional. Problemática que se acentúa con un paradójico crecimiento económico condicionado por un representativo déficit de competitividad, como es el caso de la región Orinoquia. Esta incongruencia hace pertinente el análisis y diagnóstico de esta realidad con base en un análisis sistémico de complejidad social y política.

En relación con este contexto, para la ciencia política es menester reflexionar, desde la evaluación de políticas públicas de desarrollo regional, sobre los débiles impactos políticos que éstas han tenido. Es posible que los actores que se desenvuelven en el marco de la implementación de medidas políticas desde su acción u omisión posibiliten el desarrollo de fenómenos sociales, políticos y económicos que configuran los niveles de desempeño competitivo de una región. Este es el interés que apremia a ésta investigación.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, el período 2008-2013 -dentro del cual se plantearon, ejecutaron y fortalecieron iniciativas en materia de competitividad a nivel regional, principalmente la formulación y ejecución de la Política Nacional de Competitividad- coincide con los bajos niveles competitivos de los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada, se llevará a cabo el presente diagnóstico, el cual será el soporte de alternativas que se plantearán para la mitigación de esta problemática.

Esta investigación, tiene por objeto analizar y diagnosticar la manera en que los actores sociales y políticos, mediante su incidencia en la implementación de la Política Nacional de Competitividad en la Región Orinoquia en el período 2008-2013, permiten

trazar unos lineamientos que propendan por el mejoramiento del desempeño competitivo de la región.

A partir de ello, se pretende explicar cómo la actuación de determinados actores en la región Orinoquia ha incidido positiva o negativamente en la implementación de la Política Nacional de Competitividad. Asimismo, su análisis permitirá formular recomendaciones que, sustentadas en un diagnóstico, respondan a las problemáticas identificadas.

En este sentido, como punto de partida, se ha establecido que la implementación de la Política Nacional de Competitividad en la Región Orinoquia pone en evidencia que la actuación de los actores sociales y políticos ha condicionado la eficacia de dicha política, la cual se ha visto representada en un bajo desempeño competitivo. De ahí que sea necesario ver la manera de incorporar a estos actores con el fin de lograr mayor integridad y eficacia en la ejecución de una política pública orientada al mejoramiento de la competitividad.

El presente documento consta de cuatro capítulos. El primero de ellos presenta la base conceptual sobre la cual se desarrollará la investigación diagnóstica. Para ello identifica los elementos conceptuales de la competitividad, así como la estructura de la Política Nacional de Competitividad y cada uno de los comités (Consejos Departamentales de Planeación y Comisiones Regionales de Competitividad), en tanto que espacios idóneos, que permiten la participación de actores sociales y políticos en la planeación de proyectos regionales y departamentales. En el segundo capítulo, se hace una presentación de los resultados obtenidos del diagnóstico realizado, para lo cual se recurre al análisis de cómo el comportamiento de actores, ya identificados, incidió en la implementación de la política en cuestión. Asimismo, éste capítulo presenta algunas reflexiones acerca de esta problemática y de la importancia que variables como el conflicto armado, la gobernanza, la participación y la integración regional han tenido en la adopción de una política pública para el mejoramiento de la competitividad en la región. En el tercero, se da lugar a las conclusiones del diagnóstico, las cuales acopian las reflexiones y análisis realizados en el segundo capítulo. Finalmente, como cuarto capítulo, se formulan recomendaciones a partir de las cuales se plantea una propuesta basada en la normatividad vigente y en los espacios de participación existentes. Por esta razón, las recomendaciones que se formularán

responden a la inmediatez y a la realidad en la cual se desenvuelve la vida de la población de la Orinoquia. A partir de ello, se busca generar el espacio y entorno favorable a la implementación de políticas y estrategias en torno al mejoramiento de la competitividad de los departamentos.

1. METODOLOGÍA

El presente trabajo de grado se trata de una investigación diagnóstica-propositiva en tanto que realizará una descripción y análisis de una realidad concretamente y se identifica la manera en que los actores sociales y políticos han incidido en la implementación de la Política Nacional de Competitividad en la región Orinoquia. A su vez, el alcance del objetivo de la investigación es de carácter propositivo dado que, a partir del análisis efectuado, se plantea una alternativa de solución frente a la situación en la que se encuentra la Política Pública en la región y la incidencia de los actores en este escenario.

El tipo de diseño que se seleccionó para llevar a cabo esta investigación es sincrónico, ya que el análisis del comportamiento y vinculación de cada una de las variables tomará como referencia el periodo 2008-2013.

El método investigativo implementado fue de carácter cualitativo, descriptivo y diagnóstico, en la medida en que analiza factores incidentes en la situación de baja competitividad en la región Orinoquia. Asimismo, identifica los actores que mediante su acción u omisión han posibilitado el desarrollo de entornos sociales, económicos y políticos que han conllevado a esta situación problemática.

Para ello, se propuso como base un trabajo de campo en el cual se realizaron 09 entrevistas a profundidad a funcionarios, y algunos comandantes de la fuerza pública, quienes expresaron de viva voz sus reflexiones y planteamientos a propósito de la presencia de actores económicos, políticos y sociales -incluidos los grupos armados al margen de la Ley- que inciden positiva y negativamente en la implementación de políticas y concretamente en la Política Nacional de Competitividad.

Durante el desarrollo de esta investigación se constató disposición y colaboración de parte de los entrevistados, la cual fue mucho más evidente en departamentos como Arauca y Vichada. Allí, los entrevistados manifestaron una mayor voluntad para el diálogo en el marco de una presencia Estatal precaria que no permite dar a conocer su realidad.

Por otra parte, existieron limitaciones en cuanto al desplazamiento a los departamentos objeto de estudio, las cuales se relacionaron con el tiempo destinado para ello y el programado por los entrevistados, y la financiación de estos traslados. De igual

manera, se hallaron dificultades en el momento de establecer los contactos necesarios y lograr las entrevistas y la recopilación de información suficiente a analizar.

2. MARCO CONCEPTUAL

El presente capítulo tiene por objeto identificar los elementos conceptuales de la Competitividad, así como la estructura de la Política Nacional de Competitividad y cada uno de los comités (Consejos Departamentales de Planeación y Comisiones Regionales de Competitividad), en tanto que espacios idóneos, que permiten la participación de actores sociales y políticos en la planeación de proyectos regionales y departamentales.

2.1. Aproximación al concepto de Competitividad Sistémica

El concepto de competitividad puede estudiarse desde distintas interpretaciones dependiendo del enfoque y factores desde los cuales se pretenda observar. De esta manera, se encuentran definiciones enmarcadas en el análisis económico, tales como aquella adoptada por Michael Porter, quien considera que dicho concepto parte de la productividad con la que se empleen los recursos y para ello propone el modelo del Diamante de la Competitividad. (Porter 1999, págs. 163-164). Este modelo tiene en cuenta el estado de los recursos de una Nación o sector, las condiciones de la demanda a nivel local, el ambiente legal e institucional y sectores conexos (proveedores nacionales involucrados en la oferta y la demanda) que permitan generar altos niveles de productividad. Esta perspectiva junto a otros planteamientos, se centra en el estudio puramente económico y empresarial de las ventajas competitivas.

De forma análoga, los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Foro Económico Mundial (WEF), plantean que la competitividad, entendida como un aumento sostenido de la productividad, está basada en un sistema de libre comercio, el mantenimiento e incremento del PIB per cápita y las condiciones equitativas de mercado. (Castellanos y Ramírez 2013, pág. 28)

Sin embargo, el concepto de competitividad, desarrollado y profundizado desde los años noventa, actualmente ha adoptado nuevos enfoques e interpretaciones, dentro de las cuales se destaca aquel enfoque sistémico bajo el cual se desarrollará la presente investigación.

Para Esser, Hillebrand, Messner y Meyer (1996, págs. 39-52), autores vinculados al Instituto Alemán de Desarrollo, la competitividad no se refiere únicamente al aspecto macroeconómico o microeconómico de la productividad en un Estado. Por el contrario, para este grupo de pensadores existe un modelo o marco mucho más complejo desde el cual puede entenderse este concepto. De esta manera, la competitividad, además de ser la capacidad que tiene un territorio para generar un alto nivel de productividad, concibe cuatro niveles, a partir de los cuales puede desarrollarse un entorno competitivo para un país o región.

El nivel micro se refiere a la búsqueda de eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, emprendida por parte de un gran número de empresas, muchas de ellas articuladas en redes de colaboración mutua. (Esser 1996, pág. 42)

El nivel macro corresponde a la estabilidad del entorno macroeconómico, es decir, el control de la inflación, la deuda externa, el tipo de cambio y la continuidad en la estabilidad de estos factores y de las reglas económicas de un Estado, las cuales estén en la capacidad de garantizar seguridad a la inversión.

Por otra parte, Esser et al (1996, pág. 43) hacen referencia y análisis de dos niveles que complementan el aspecto empresarial y económico de la competitividad. De un lado, se encuentra el nivel meta, el cual involucra la existencia de integración social, la coincidencia de todos los actores en la necesidad de imponer los intereses del futuro a los bien organizados intereses del presente y la disposición a la articulación y al diálogo por parte de los mismos.

Este nivel permite asegurar la coordinación entre los cuatro niveles sistémicos a través del diálogo entre los grupos de actores sociales. Dicha disposición a la articulación fortalece las ventajas competitivas de un territorio, e implica la puesta en marcha de acciones que fomenten, complementen y multipliquen estos esfuerzos.

De otro lado, puede observarse un nivel meso donde se establece una estructura institucional eficiente y se promueve la capacidad de interacción entre actores del sector privado, público e intermedios. Lo desarrollado en este marco es una tarea permanente de los actores partícipes, que está acompañada de la generación continua de ventajas “competitivas institucionales y organizativas, patrones específicos de organización y

gestión” (Esser et al. 1996, pág. 43), sobre los cuales se sustenten ventajas difícilmente imitables.

Como se evidencia, en el marco de la interacción de los niveles meta y meso se destaca el diálogo entre actores públicos y privados, el cual tiene como fin identificar prioridades. Esto, mediante la locación de procesos sociales, la búsqueda de áreas económicas potenciales y la implementación de políticas estructurales anticipativas, la creación de clústeres, la investigación al interior de los grupos sociales, y el planteamiento de objetivos y estrategias particulares; fruto de la concertación entre los distintos sectores.

Sumado a esto, Castellanos y Ramírez (2013, pág. 31), citando a Villarreal y Ramos (2002), afirman que el enfoque sistémico implica una adaptación de acuerdo a las necesidades específicas de los territorios locales, las cuales se complementan con las metas propuestas a nivel nacional e internacional. Así como la incorporación de factores no económicos como la educación, la fortaleza de las instituciones, la estabilidad de las políticas y la infraestructura, cuyo análisis se extiende a los agregados subnacionales como las economías regionales y departamentales. (Castellanos y Ramírez 2013, pág. 30)

En función de este concepto, se desarrolla el análisis y evaluación del papel de los actores sociales y políticos en la implementación de la Política Nacional de competitividad en la Región Orinoquia, para lo cual será menester hacer referencia al documento central y eje de análisis de la competitividad en la región; el Conpes 3527.

2.2. La Política Nacional de Competitividad en el Conpes 3527

El Conpes 3527 es el resultado de iniciativas que con anterioridad fueron impulsadas desde los distintos gobiernos y que en un principio estuvieron representadas por el Decreto 2010 de 1994, mediante el cual se creó el Consejo Nacional de Competitividad. Posteriormente, en el año 1999 se instituyó la Política Nacional de Productividad y Competitividad, la cual se estructuró con base en tres elementos principales: Red Colombia Compite, Convenios de competitividad y los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior.

En el año 2006, el Conpes 3439 dio origen al Sistema Administrativo Nacional de Competitividad, bajo el cual se define a la Comisión Nacional de Competitividad como el

máximo organismo asesor a nivel nacional del Gobierno. A raíz de estas iniciativas, el país se vio ad portas de una activa labor en torno a la creación de comités de carácter regional denominados actualmente, Comisiones Regionales de Competitividad.

Producto de esta labor en pro del mejoramiento de los niveles de competitividad, en el mes de junio de 2008 fue aprobada la Política Nacional de Competitividad y Productividad, incluida en el Conpes 3527 y enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” (2006-2010). Dentro de estas políticas, se insertan las Agendas Internas para la Competitividad y Productividad de las regiones, creadas anteriormente con el Conpes 3297 de 2004.

Asimismo, esta política, se enmarcó como línea estratégica en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” (2010-2014), por medio del cual se da continuidad al desarrollo de las líneas estructurales y objetivos de la Política Nacional de Competitividad.

Teniendo en cuenta los antecedentes de carácter normativo que han dado origen a lo que actualmente se conoce como los principios y la institucionalidad rectora de la competitividad en Colombia, se puede esbozar la estructura y los ejes que orientan esta Política Nacional de Competitividad.

En principio, el documento define a la competitividad de la siguiente manera:

La competitividad se entiende como un complemento a las condiciones de entorno para el crecimiento. En particular, el crecimiento tiene unas condiciones necesarias, que tienen que ver con la seguridad física y jurídica, y con la estabilidad macroeconómica. La importancia de esas condiciones es vital. (Conpes 3527 2008, págs. 5-6)

En este sentido, al interior del Conpes 3527 se planteó una serie de planes de acción definidos a partir de ejes estratégicos y objetivos específicos. De esta manera, se determinan como planes de acción: (1) el desarrollo de sectores o *clusters* de clase mundial, (2) la promoción de la productividad y el empleo, (3) la competitividad en el sector agropecuario (4) formalización laboral y (5) empresarial, (6) la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación, (7) educación y competencias laborales (8) el desarrollo de infraestructura de minas y energía, y (9) de logística y transporte (10) la profundización financiera (11) la simplificación tributaria, 12) la promoción de la TIC (13) el cumplimiento de contratos, (14) la sostenibilidad ambiental y (15) el fortalecimiento institucional de la competitividad.

Ahora bien, como se mencionaba con anterioridad, con el objeto de dar cumplimiento a esta Política, se desarrollan ciertas actividades a nivel local, regional y nacional, las cuales están soportadas en las Agendas Internas de Competitividad y se manifiestan en Planes Regionales de Competitividad, formulados por las Comisiones Regionales de Competitividad de cada entidad territorial. Mediante estos planes se potencian las propuestas planteadas, concentrando la participación ciudadana en la formulación de proyectos en este nivel.

2.3. Comisiones Regionales de Competitividad

Las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) son mecanismos de articulación público-privada, que en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, tienen el propósito de discutir, validar y promover dinámicas que fomenten el desarrollo productivo, así como generar entornos competitivos e innovadores. Para ello, las Comisiones tienen en cuenta la implementación del Plan Regional de Competitividad en cada departamento¹.

De esta manera, y como misión de las CRC, se considera la coordinación y articulación al interior del departamento, la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad; de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa; y de fomento de la cultura para el emprendimiento, entre otras, consideradas en el artículo 10 del Decreto 1500 de 2012.

Su composición refleja, según el artículo 8 del mismo Decreto, la garantía de la mayor participación e interacción de los sectores público y privado. A partir de este precepto, y en el entendido de que estas Comisiones son una articulación entre el sector público, privado y académico, participan de ellas, entre otros, representantes de los entes territoriales, Cámaras de Comercio, empresarios, agremiaciones, academia, consumidores, y demás actores sociales de la región. No obstante, las CRC no tienen personería jurídica, y su carácter es consultivo y no vinculante.

¹ “Los PRC son instrumentos de planeación de corto, mediano y largo plazo, cuya formulación y ejecución está a cargo de las Comisiones Regionales de Competitividad, las cuales cuentan con insumos nacionales, regionales y sectoriales para su elaboración. Para ello, se lleva a cabo un proceso de planeación y seguimiento junto con los actores de la comisión”. (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2011)

Ahora bien, además de fomentar la competitividad en los departamentos, a las CRC les compete desempeñarse como comités consultivos encargados de “analizar la conveniencia, oportunidad o solidez técnica, financiera y ambiental de los proyectos de inversión presentados a consideración de los OCAD” (Organismos Colegiados de Administración y Decisión).

Estos organismos fueron creados mediante la Ley 1530 del año 2012, y su responsabilidad es la de “definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar su viabilidad y conveniencia, y designar su ejecutor” (Ley 1530 2012). No obstante, si bien las recomendaciones de las CRC son el soporte de las decisiones de los OCAD, éstas no son de carácter vinculante.

2.4. Los Consejos Departamentales de Planeación en el marco de la Política Nacional de Competitividad

Teniendo en cuenta que los planes y proyectos planteados en torno al mejoramiento de la competitividad deben ejecutarse a nivel departamental con base en un Plan de Desarrollo que contenga ciertos lineamientos y objetivos, y asumiendo la importancia de la participación ciudadana en este aspecto, es necesario profundizar en los Consejos Departamentales de Planeación, como comités de carácter departamental y participativo en lo correspondiente a los Planes Departamentales de Desarrollo.

Los Consejos de Planeación de las Entidades Territoriales han sido creados por la Constitución Política de 1991 en su artículo 340, así:

Habrà un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo [...] En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley. (Ley 152 1994)

De esta forma, la Ley 152 de 1994 desarrolla lo correspondiente a los Consejos Territoriales de Planeación. Allí, se definen los lineamientos pertinentes a la conformación y las funciones de los CTP, así como también se manifiesta que en lo referente a la

elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán las mismas reglas previstas en la ley para el nivel nacional, siempre y cuando sean compatibles.

De manera que, los Consejos de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, según la Ley, estarán integrados por representantes designados del Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten autoridades, organizaciones y sectores, acorde a la composición que definan las Asambleas o Concejos. Dichos representantes corresponderán como mínimo a los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios. De igual manera, a fin de articular la planeación departamental con la municipal, participarán representantes de los municipios. (Ley 152 1994, Art. 34)

Con respecto a las funciones de los Consejos de Planeación de las Entidades Territoriales, éstas corresponden a las mismas del Consejo Nacional de Planeación, lo que se traduce en: (1) analizar y discutir el proyecto del Plan Departamental de Desarrollo; (2) organizar y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan, mediante la organización de reuniones en las cuales intervengan los distintos sectores con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política; (3) absolver las consultas que, sobre el Plan Departamental de Desarrollo, formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto; (4) formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y forma del Plan; y (5) conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno departamental.

2.5. Actores sociales y políticos como factores reales de poder

Si bien existe una amplia gama de actores que se involucran en la vida social y política directa o indirectamente en determinado territorio, para el caso de la región Orinoquia, se hace necesario determinar aquellos que tras identificarse como factores reales de poder, son relevantes en medio de la realidad que presenta el territorio.

Un factor real de poder se define como aquella “fuerza activa y eficaz que, apoyada en un poder efectivo y real, y una gran influencia en las altas esferas de decisión, informa

todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son” (Lasalle 2000, pág. 38). Estas fuerzas corresponden a una realidad inmediata sobre la cual se edifica la institucionalidad y la consolidación de los diferentes espacios de representatividad y participación; siendo estos factores los motores que definen lo ya establecido y las relaciones en la sociedad.

Estos factores, pese a tener gran importancia, su existencia y capacidad de acción no se ha erigido únicamente de manera institucional o jurídica; su papel se extiende a la practicidad y la realidad que los circunscribe y que ellos mismos han edificado. Por lo tanto, para su estudio no bastará con relacionar aquellos actores que en el marco de la legalidad se hayan consolidado, también será necesario hacer mención y analizar aquellos factores reales de poder, que pese a no estar en el marco de la legalidad, se han afianzado legítimamente en algunos espacios del territorio.

Desde esta perspectiva, en la región Orinoquia se han establecido ciertos actores o factores reales de poder, que por su relevancia política, social y económica merecen ser tratados en el análisis de la Política Nacional de Competitividad en este territorio. Estas realidades pueden clasificarse en políticas o sociales de acuerdo al campo en el cual se desenvuelven y el medio que utilizan para la consecución de fines y objetivos convergentes respecto a un problema.

Así pues, un actor social, además de ser un factor real de poder, se concibe como un grupo o sujeto colectivo organizado en torno a una conciencia de identidad propia, intereses, valores, y recursos que le permiten actuar con el fin de defender los intereses de los individuos que representa. De esta manera, el actor que busca dar respuesta a las necesidades identificadas como prioritarias, se ubica entre el individuo y el Estado, en el sentido en que es generador de estrategias y negociaciones, orientadas a la gestión del cambio. (Touraine 1984, pág. 264)

De otra parte, el actor político es una unidad de decisión-acción responsable que se desenvuelve en el ejercicio de la política y que tiene como medio principal el poder político. Por lo tanto, hacen parte de esta categoría: el poder ejecutivo a nivel nacional, departamental y municipal, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, el

Departamento Nacional de Planeación, los Consejos Departamentales de Planeación y las Comisiones Regionales de Competitividad.

Teniendo en cuenta que la Orinoquia se ha conformado históricamente como una sociedad de colonización y de migraciones procedentes del altiplano, del interior de país y de Venezuela; el mestizaje que comprende la región ha sido plasmado en un grupo distintivo por sus formas de adaptación y explotación de su entorno. (Romero 2000, párr. 7)

Al interior de este grupo étnico cultural, las grandes extensiones de tierra orientadas a la ganadería, producto de las características del suelo, dieron como resultado la conformación de terratenientes, cuya actividad económica se origina en la producción ganadera llevada a cabo por los jesuitas durante su colonización. Estos actores, han logrado mantenerse y posicionarse como un factor de relevancia en el marco de la tradición, la cultura y un contexto geográfico en el cual se enmarca su actividad.

Asimismo, la producción agropecuaria, líder en participación en los PIB departamentales hasta hace dos décadas, ha logrado una posición sobresaliente en el marco de economías tradicionales y determinados contextos geográficos (particularmente el margen occidental del río Meta) que han posibilitado el desarrollo de este tipo de producción. De manera que, aquellos gremios que se han dedicado a este tipo de economía a pequeña, mediana y gran escala, con certeza son actores a tener en cuenta en un análisis de competitividad.

Por otra parte, dada la coyuntura actual, estos departamentos poseen zonas de producción minero energéticas, donde se explota la mayor cantidad de petróleo y gas a nivel nacional. Según el Ministerio de Minas y Energía (2013, pág. 1), ésta área de la región actualmente lidera la producción de petróleo representada en su orden por Meta, Casanare y Arauca con una producción promedio de 749.213 barriles diarios de petróleo y un aporte a la producción nacional equivalente a un 74,3%.

Este tipo de explotación ha desplazado a la agricultura a partir de mediados de los años 80, generando una gran participación en la producción de ingresos y riqueza a los departamentos, y con ello un alto protagonismo de las empresas que la ejecutan, como factor real de poder tanto en el nivel regional como en el nacional.

De igual manera, se encuentran comerciantes que de una u otra forma tienden a intervenir en el intercambio de bienes y servicios entre el interior del país y los llanos orientales, consolidándose como relevantes factores de incidencia y poder a medida que el comercio se ha desarrollado en la región.

No obstante, en el transcurso de la investigación el papel de algunos de estos actores ha sido reevaluado desde el concepto de factor real de poder, en tanto que su accionar no ha tenido la incidencia suficiente para afectar la implementación de la Política Nacional de Competitividad.

De otro lado, están los Grupos Armados al Margen de la Ley, representados en las FARC, el ELN, las BACRIM y demás grupos de delincuencia común. Con todo, y pese a la falta de legalidad de los actores armados, éstos son un factor real de poder que, dado un contexto particularmente conflictivo, inciden en la relación entre gobernantes y gobernados, y exhiben formas de vinculación y regulación social diferenciadas.

De igual manera, es menester hacer referencia al concepto de gobernanza, a partir del cual es posible analizar el comportamiento de actores políticos y sociales mediante la formulación y ejecución de la política pública, los procesos dialógicos entre los mismos y la provisión de bienes y servicios suficientes para alcanzar un nivel óptimo de las condiciones de vida y de competitividad.

Este concepto, se enmarca en principio en “el buen gobierno” donde existe un óptimo ejercicio de poder político frente a la demanda colectiva y la gestión de conflictos intrínsecos en toda sociedad, dicho ejercicio político está anclado en un territorio local donde se movilizan los intereses de distintos actores. (Magro y Bellina 2008, pág. 10)

Este “buen gobierno” además de ser aquel en el que impere la ley, se caracteriza por una buena administración, la responsabilidad del gobierno, la descentralización y la participación de actores no gubernamentales. Es decir, comprende un gobierno "democrático" donde la naturaleza del engranaje institucional se basa en procesos de asociación en la toma de decisiones alrededor de un Estado legítimo. (Magro y Bellina 2008, pág. 22)

Todo esto, entendido como “procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre los actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego con las

cuales una sociedad toma sus decisiones y determina su conducta” (Taller: Gobernanza: Hacia un concepto 2004, citado por Launay y González 2010, pág. 14).

Es decir, la gobernanza trasciende al Estado e incluye a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado, donde los asuntos de gobierno no son sólo públicos o privados, sino que son frecuentemente compartidos. (Kooiman 2005, pág. 3)

Adicionalmente, la gobernanza está sustentada en la legitimidad que le provee la imbricación entre Estado y sociedad mediante la democracia. Dicha legitimidad hace referencia al consenso suficiente para hacer que se genere obediencia de parte de los gobernados hacia los gobernantes, el cual se enmarca en el contexto de la democracia y presupone el principio de legalidad. (Bobbio. y Matteucci 1991, pág. 195)

No obstante, lo expuesto con anterioridad abarca otro concepto a tener en cuenta como fundamento de la generación de los procesos ya descritos, y es el que corresponde a la participación. Este concepto, puede entenderse como un proceso social que surge de la acción de individuos y grupos intencionadamente en busca de la satisfacción de sus intereses y el alcance de metas específicas. (Velásquez 2003, pág. 19) En palabras de Velásquez (1986, pág. 22), la participación es finalmente,

[...] un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política. (Velásquez, 1986, pág. 22)

En función de estos elementos se vincula la competitividad, en tanto que el desarrollo de políticas públicas implica la formulación de estrategias y propuestas que coincidan con las necesidades del territorio y articulen los intereses de los distintos actores sociales, políticos y económicos.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD EN LA REGIÓN ORINOQUIA

3.1. Participación de actores sociales en la Política Nacional de Competitividad

En este capítulo se pretende poner especial atención en el proceso de participación de actores sociales y políticos en la elaboración de Planes de Desarrollo, Planes Regionales de Competitividad y estrategias competitivas para los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada.

Los procesos de integración democrática y participación de los actores sociales, económicos y políticos se circunscriben en espacios mucho más concretos que permiten una amplitud de concertación importante en la formulación de programas y proyectos orientados al desarrollo económico y social de los territorios.

Su origen se remonta a la respuesta estatal que hizo frente a la crisis de institucionalidad en el territorio, la cual se materializó en la Constitución Política de 1991. El Estado colombiano adoptó un proceso de descentralización que estuvo acompañado por la creación de espacios relevantes para el acercamiento entre el ciudadano y la institucionalidad. De esta manera, se crearon “espacios de participación en los cuales la ciudadanía pudiera expresar sus opiniones, manifestar sus necesidades, controlar y exigir efectividad y responsabilidad del poder público” (Velásquez 2003, pág. 11).

De ahí que la participación sea entonces ante todo un principio fundante del Estado y un fin de su actividad, desde el cual las distintas autoridades deben no sólo promover, facilitar y fomentar, sino garantizar la participación de todos en las decisiones que afectan a la sociedad.

Parte fundamental de este proceso han sido dos instancias de participación en torno a la formulación e implementación de estrategias para el desarrollo y la competitividad de las entidades territoriales: los Consejos Departamentales de Planeación y las Comisiones Regionales de Competitividad. Unos y otros son espacios democráticos consagrados en la Constitución Política de 1991, la Ley 152 de 1994, el Conpes 3527 y el Decreto 1500 de 2012; normatividad sobre la cual se soporta tanto la planeación en Colombia como la Política Nacional de Competitividad.

Los Consejos Departamentales de Planeación, tal como se describió en el capítulo anterior, han sido desarrollados como espacios de participación de distintos sectores de la población en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Sin embargo, pese a estar consagrados constitucionalmente como instancias de participación, son igualmente establecidos como foros de discusión de carácter consultivo cuyas observaciones no son vinculantes.

Este carácter consultivo es compartido también por las Comisiones Regionales de Competitividad, las cuales siendo mecanismos de articulación público-privada, tienen el propósito de discutir, validar y promover dinámicas que fomenten el desarrollo productivo, así como generar entornos competitivos e innovadores.

Tal como lo establece la Constitución y la Ley, a dichas instancias concurren actores que representan distintos sectores de la sociedad civil, quienes mediante su participación y en aras de la formulación de un plan de desarrollo funcional y adecuado a las demandas sociales, emiten conceptos y participan en la formulación de algunas estrategias.

No obstante, para el caso de los Consejos Departamentales de Planeación, la participación se agota en el momento en el cual se emite concepto frente a un plan ya formulado por las Secretarías departamentales de Planeación. Esta situación se evidencia principalmente en la desconexión entre los miembros en estos espacios; problemática que se refleja en la falta de encuentros y la ausencia de participación en las etapas de evaluación y ejecución de los planes de desarrollo.

En los testimonios obtenidos de parte de los miembros de los CDP de Arauca, Casanare, Meta y Vichada, se evidencia que tanto ellos como los demás participantes “no vuelven a ser tenidos en cuenta por su carácter no vinculante, razón por la cual no cumplen con las expectativas de los actores al no gozar de fortaleza, unión ni formalización para el seguimiento de lo planeado” (Entrevista realizada a funcionario del Consejo Departamental de Planeación de Arauca).

Esta situación se evidencia en el hecho de que tres años después de haberse emitido un concepto sobre el Plan de Desarrollo, la participación del Consejo no es reiterativa, en tanto éste no es tenido en cuenta nuevamente. Su rol, se enmarca entonces en una

formalidad que consiste en ser el paso burocrático necesario para dar inicio a la ejecución del Plan de Desarrollo propuesto por el gobernador de turno.

Ahora bien, los planes de desarrollo departamentales presentan en el momento de su ejecución significativas barreras que impiden que lo que se ha establecido con prelación sea llevado a cabo eficazmente. Uno de estos obstáculos se relaciona con el distanciamiento entre las estrategias planteadas y la realidad a la cual pretenden dar respuesta.

En entrevista, un ex Secretario de Planeación del departamento del Meta evidencia que, dadas las circunstancias temporales y técnicas, la opción más factible para el gobierno de turno es tomar modelos de ciudades del interior del país, los cuales, en el proceso de ejecución no encuentran cabida alguna en el territorio orinocense. Situación que no permite la satisfacción de necesidades básicas propias de la población, sin lo cual no se puede generar procesos de desarrollo competitivos para cualquier territorio.

A esto se suman, según los testimonios recogidos, los intereses del gobernante, dominados algunas veces por una visión de corto plazo, bajo la cual se pretende cumplir un objetivo en particular que rige cada una de las iniciativas emprendidas por el Gobierno departamental. De esta manera, el enfoque en un solo proyecto o programa bandera, sin demeritar la importancia que éste tenga, impide el encadenamiento de otras estrategias, bajo las cuales se fortalezca la competitividad de los departamentos.

La situación que ha quedado descrita se presenta con igual grado de complejidad en las Comisiones Regionales de Competitividad. Éstas, como espacios de articulación y participación no gozan de personería jurídica y pese a ser un espacio establecido por el Ministerio de Comercio, tampoco tienen recursos propios. Adicionalmente, algunas de estas comisiones, como en el caso del departamento de Arauca, llevan a cabo su labor gracias a convenios y su funcionamiento depende en gran parte de las Cámaras de Comercio –quienes por ley asumen la secretaría técnica de tales comisiones-. Así lo constató una funcionaria de la CRC Arauca:

[...] Actualmente, somos un equipo de la gerente y yo como profesional. Desde el 2008 crearon la Comisión y casi que eran dos mil funcionarios de la Cámara de Comercio. Entonces, empezaron como con pinitos. Recién que salió, la Gobernación sí estuvo muy al tanto. Pero después se la botó a la Cámara de Comercio. Entonces, mientras había convenio con la Gobernación, volvían y contrataban. Por ejemplo, Claudia; ella lleva, creo yo que

año y medio o dos años, pero intermitentes. Entonces, esa es una gran limitante porque realmente no tenemos credibilidad. (Entrevista realizada a funcionaria de la CRC Arauca)

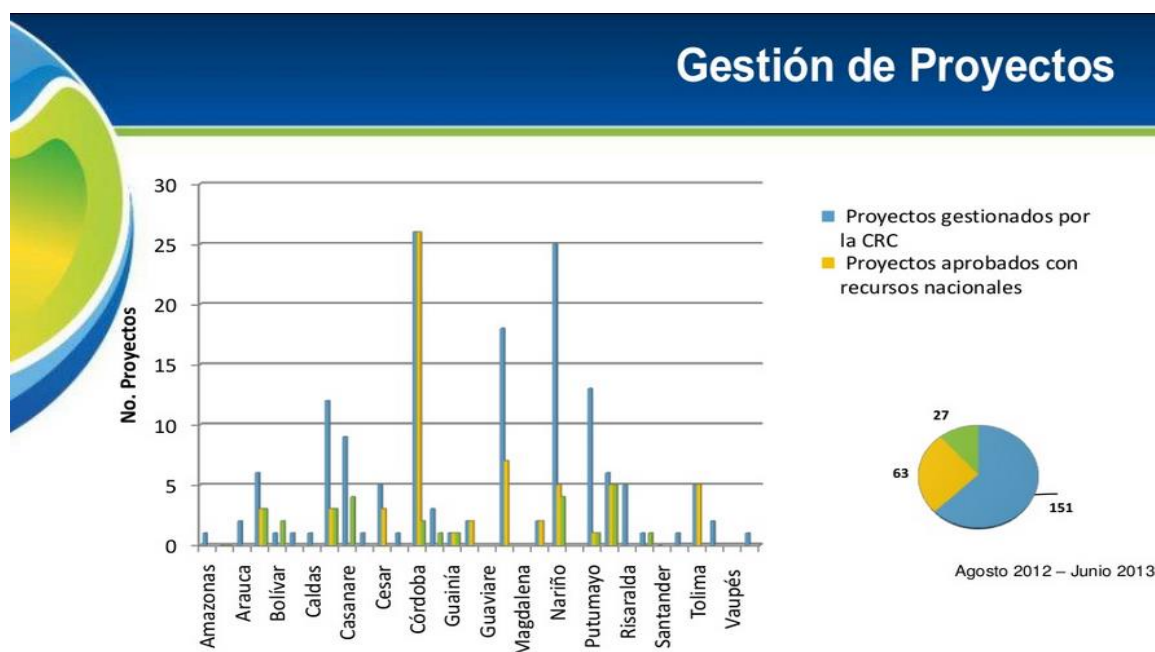
Ahora bien, con respecto a lo formulado tanto en los planes departamentales de desarrollo como en los planes regionales de competitividad, se evidencia una gran elaboración técnica, una clara definición de importantes estrategias, en las cuales se priorizan sectores importantes, y una estrecha relación entre ambos documentos.

Muestra fehaciente de la claridad y reconocimiento de los planes regionales de competitividad ha sido la evaluación realizada por parte de Confecamaras a la articulación entre los Planes Regionales de Competitividad y los Planes Departamentales de Desarrollo. En este análisis, los departamentos de Casanare, Arauca y Meta tienen un amplio margen de coincidencia y convergencia, como puede verse en los gráficos 2 y 3 (Anexos 1 y 2).

No obstante, la existencia de un acervo documental preparado y coherente, no trae consigo una concatenación entre éste y lo llevado a cabo durante el período analizado, circunstancia que se ha hecho evidente en lo referente al reducido número de proyectos gestionados por la CRC de cada departamento.

Gráfico 1.

Proyectos gestionados por las Comisiones regionales de Competitividad



Fuente: (Confecámaras, 2013)

Adicionalmente, los planes regionales de competitividad son formulados de acuerdo con estrategias ya planteadas en los planes de desarrollo departamentales. Así, la relación entre ambos depende en su mayoría de lo propuesto por la Gobernación y las Alcaldías, permitiendo que las Comisiones se encarguen de iniciativas pequeñas mucho más manejables, las cuales respondan a las directrices de planeación, que, como se dijo con anterioridad, no obedecen en muchos casos a situaciones reales de los departamentos.

De igual forma, se observa que una de las causas a las cuales se debe la falta de participación, solidez y unión de los gremios y empresarios en estas instancias, es la carencia de credibilidad y de hitos importantes que fundamenten una activa labor de parte de las comisiones respecto a los sectores que representan. Luego, como lo afirmaban altos funcionarios,

[...] es muy difícil que un gremio se acerque a la Comisión cuando nosotros no tenemos algún proyecto líder que demuestre nuestra actividad. El problema no radica en la existencia o no de instituciones o de instancias, sino de la poca credibilidad que estas tienen frente a quienes representan”. (Entrevista realizada a funcionaria de la CRC Arauca)
“Ser comité consultivo es una responsabilidad muy grande con un pago nulo. De un lado, ni siquiera hay un pago al comité técnico y operativo y, de otro lado, las decisiones no son vinculantes”. (Entrevista realizada a funcionaria de la CRC Casanare)

En este sentido, los sectores a los cuales representan los miembros de los Consejos Departamentales de Planeación y las Comisiones Regionales de Competitividad, carecen de unidad y fortaleza en el momento de elaborar su concepto, evaluar y hacer seguimiento a las iniciativas departamentales de desarrollo y competitividad. A partir de ello, la participación sectorial deviene intermitente; obstaculizando que factores reales de poder como los gremios y empresarios puedan generar un impacto significativo en los procesos de participación.

De este modo, no se genera seguimiento en los procesos participativos, y ni las Comisiones ni los Consejos Departamentales funcionan permanentemente; por el contrario, éstos son disueltos de hecho una vez se emite el concepto correspondiente.

Asimismo, existe una importante falta de representatividad de los distintos sectores, lo cual profundiza aún más esta problemática. De un lado, el empresariado carece de intervención y este hecho debilita aún más la participación.

Esta problemática está asociada a una falta de identidad del sector empresarial con el desarrollo regional y/o departamental, evidenciándose en las iniciativas propuestas, un profundo interés particular de rentabilidad, que si bien no es una situación problemática, sí comienza a serlo en el momento en que su participación se agota en este sentido. Situación que vulnera la necesidad de imponer el interés común sobre el bien particular, condición necesaria para acercarse a procesos de interacción ineludibles para la generación de competitividad.

Frente a esto, los entrevistados han afirmado que la vinculación del empresariado ha sido intermitente y se ha llevado a cabo sobre iniciativas pequeñas que puedan otorgarles algún beneficio. A esto se suma, que su vinculación en la mayoría de casos no es una respuesta consecuente a sus necesidades sino que por el contrario es una tarea burocrática.

De otro lado, el sector privado, entendido muchas veces como agrupaciones gremiales en estos departamentos, presenta una debilidad estructural importante en cuanto a su representatividad y su incidencia en la movilización de recursos a favor de las iniciativas. Lo anterior, en tanto que aquellos delegados, en su mayoría, son personas “elegidas en asambleas que pocas veces se reúnen, cuyos miembros tienen poco sentido de pertenencia y evidencian un precario seguimiento e identidad con el sector al cual representan” (Entrevista realizada a funcionaria de CRC Casanare).

Además de esto, la capacidad de estos gremios también se ve obstaculizada por la ausencia de asociaciones como FENALCO, ANDI, entre otras, en los departamentos de Arauca, Casanare y Vichada. Esta situación ha dificultado aún más la movilización de intereses y recursos para la consecución de iniciativas y estrategias a favor de los gremios en estos departamentos de la región.

De esta manera, la necesidad de fortalecimiento gremial ha desbordado la capacidad de las Comisiones y los Consejos, y a la vez ha representado obstáculos significativos al desarrollo regional, en razón a que siendo espacios de articulación, requieren de los sectores productivos para facilitar la ejecución de iniciativas y proyectos a su favor.

Un punto adicional a tener en cuenta es la presencia de recursos provenientes de la explotación minero energética en la región. La Ley 1530 de 2012, por medio de la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, en su artículo 57 señala que los miembros del comité consultivo de un OCAD pueden ser miembros de las Comisiones Regionales de Competitividad, de los Consejos Departamentales de Planeación, agremiaciones, instituciones de educación superior, entre otros. (Ley 1530 2012, artículo 57) Sin embargo, las recomendaciones de este comité consultivo tampoco tienen carácter vinculante.

Con relación a este asunto, los Consejos Departamentales, pese a ser invitados constantemente en el proceso de evaluación de proyectos, claman por un papel más influyente en la formulación, gestión y seguimiento de los mismos. Por otra parte, algunas Comisiones reclaman mayor vinculación, y otras han manifestado una posición distante frente a la prevalencia en participación que tienen los Consejos Departamentales de Planeación en estos comités. Para ellas, comprometer a entidades miembro es un esfuerzo desgastante para un procedimiento de rutina que, según ellos, no tiene impacto alguno.

No tenemos afán alguno, la verdad, en ser consultados de forma sistemática porque nos asusta un poco desencantar a las entidades que hacen parte de la Comisión. Sin embargo, sí hemos incursionado en esta actividad porque nos fortalece un poco y otorga otras capacidades a la hora de evaluar y emitir un concepto. (Entrevista realizada a funcionaria de la CRC Casanare)

En este sentido, se ha observado un decrecimiento significativo en la participación de las CRC como parte de los comités consultivos de los OCAD. Así, la Comisión del departamento de Arauca pasó de evaluar 40 proyectos en el año 2012 a 13 en el año siguiente. Casanare, por su parte, pese a ser comité consultivo, no ha evaluado proyecto alguno en el transcurso de estos dos años; situación que se presenta análogamente en el departamento del Vichada, donde la Comisión aún no está en funcionamiento. Finalmente, el departamento del Meta es el más destacado con 240 proyectos evaluados en el año 2012, pero curiosamente en el año 2013 no registra evaluaciones. (Confecámaras, 2013)

Luego, la innegable articulación formal entre planes de desarrollo y planes regionales de competitividad difiere significativamente de las acciones y estrategias que toman forma en la realidad de los departamentos. De un lado, los contenidos de los planes

de desarrollo y planes regionales de competitividad no son la base de la labor de las Comisiones, más bien han sido reemplazados por iniciativas más pequeñas y que puedan ser manejadas por las mismas. De otro lado, las acciones conjuntas entre actores de la región y la articulación con otras entidades del orden departamental y nacional son más bien precarias.

Teniendo en cuenta tanto las líneas estratégicas de la Política Nacional de Competitividad como la importancia de factores relacionados con la infraestructura, la educación, el medio ambiente, entre otros, la descoordinación interinstitucional es clara. Sobre todo en el momento en que las CRC deben desarrollar proyectos sobre deficiencias de infraestructura y otros temas en los cuales su competencia no encuentra cabida alguna.

Frente a esto, actualmente, se presentan algunas barreras para lograr la mediación oportuna y eficaz de entidades nacionales que lideren estos temas. En primera medida, como se mencionaba anteriormente, la presencia de estas entidades es escasa y muy notoria en el departamento del Meta.

En segundo lugar, la relación entre el nivel central y las entidades territoriales es profundamente frágil al punto de haber establecido para las CRC el propósito de articular las propuestas de carácter nacional con los departamentos, tarea que según participantes de las comisiones se desborda de sus funciones y debe ser abarcada entre las mismas entidades.

Su función, como espacio de articulación corresponde al ámbito comercial y empresarial por su carácter, su origen y funcionamiento que tiene que ver principalmente con el Ministerio de Comercio. No obstante, han asumido competencias diferentes debido a dicha problemática, circunstancia que impide el normal desarrollo de las iniciativas planteadas, y la formulación de estrategias que tengan un mayor grado de complejidad.

Adicionalmente, coexiste un alto nivel de desconfianza y desarticulación entre las entidades territoriales y el gobierno nacional. Situación que se puede evidenciar en dos momentos principalmente,

Hay tal desarticulación entre el departamento y la nación que tienen que buscar a las comisiones como espacios de articulación. [...] Existe un profundo desconocimiento e importantes prejuicios entre los dos y eso no es un factor que se cambie institucionalmente. Estos prejuicios han sido de parte del Estado con los departamentos en lo relacionado con la

corrupción. Los departamentos trabajan con el estigma de que el Estado a todo les va a decir que no. Y desde aquí, las personas que participan sienten que allá va a ser subvalorado lo que se presente. (Entrevista realizada a funcionaria CRC Casanare)

Según lo expuesto con anterioridad, el capital social definido como “la confianza, las normas, que regulan la convivencia, las redes de asociacionismo cívico, elementos éstos que mejoran la eficiencia de la organización social promoviendo iniciativas tomadas de común acuerdo” (Bagnasco et al. 2003, pág. 12), es analizado bajo las siguientes variables.

De un lado, en la región objeto de estudio no hay confianza entre los actores económicos, políticos y sociales, ni entre los niveles de gobierno. De otro lado, están quienes se afirman en la normatividad existente promoviendo su cumplimiento, y otros se hacen en la praxis administrativa pública y privada.

Otro elemento de la anterior definición tiene que ver con una forma de capital social asociativo que en los espacios de participación y articulación no se construye y tiene significativos problemas para sostenerse. Situación que implica un deterioro de la calidad de la democracia de una sociedad orinocense que no encuentra aquel sostén que las instituciones representativas, por sí solas, no pueden asegurar. (Bagnasco et al. 2003, pág. 22)

De esta manera, el capital social termina por deconstruirse a sí mismo debido a la precaria intervención de un tercero, en este caso el Estado, que asegure que la relación entre los actores tenga lugar sin barreras que minen la confianza e impidan el mutuo apoyo, donde una de las partes anticipe la ayuda a la otra en la persecución de sus fines.

Ahora bien, la poca coordinación e intervención de parte de otras instituciones da lugar al establecimiento de redes de relación cerradas que se limitan a pocas ocasiones de ayuda que entre los miembros puedan suministrarse y los recursos que estos puedan movilizar.

De este modo, siendo el capital social un proceso de interacción dinámico, también puede ser destruido por comportamientos individuales (en el caso de la no participación de algunos miembros) y por hechos externos como el poco pago en materia de beneficios que reciben los sectores.

Lo anterior, posibilita la existencia de un escenario donde las personas son menos dependientes las unas de las otras en estas instancias. Este escenario se ha generado en contravía al concepto de capital social, el cual se concreta en la acción creativa de los actores y en la realización de proyectos prácticos producto de la relación diádica entre los mismos.

De esta manera, con base en la importancia de la integración social de todos los actores y su consecuente articulación y diálogo, propuesto desde el concepto de la competitividad sistémica, se observan limitaciones importantes. Así, la implementación de medidas como la Política Nacional de Competitividad, no encuentran un campo propicio para su interlocución, dinamismo y ejecución; cuyas raíces se originen en la participación y las relaciones entre la ciudadanía y entre ésta y el Estado.

Cabe resaltar que del análisis realizado en la región, se pudo concluir que la Comisión Regional de Competitividad del departamento del Meta presenta un mejor accionar y una continua relación con la gobernación. Situación que, particularmente, no se presenta en el departamento del Vichada, pues la Comisión pertenece a la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Villavicencio, se encuentra inactiva y está en proceso de construcción mediante gestores locales, razón por la cual las iniciativas recaen en el Gobierno departamental.

Finalmente, los esfuerzos realizados en torno de la profundización de la relación Estado-ciudadanía y en pro de la descentralización y autonomía territorial no han sido aprovechados de manera eficaz. Pues se ha mantenido constante una concepción de dependencia centralista, ampliamente distante de lo que ordena la Constitución y profundamente arraigada a “una descentralización que privilegia la desconcentración y pocas veces el fortalecimiento de las capacidades locales” (Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales 2011, pág. 11).

3.2. Gobernanza y participación

En el marco de éstos dos conceptos es menester analizar la incidencia de la gobernanza en los procesos de participación en las instancias mencionadas. Así, se puede observar que en

palabras de los autores González y Launay (2010, pág. 19), éstos departamentos son escenario de una gobernanza con un carácter diferenciado, donde se genera una coexistencia de distintas fuentes de legitimidad del poder, una pluralidad de actores sociales y una legitimidad gubernamental que se ve reducida a la legalidad.

De esta manera, el desarrollo de políticas públicas como la Política Nacional de Competitividad implicaría la formulación de estrategias y propuestas que coincidan con las necesidades del territorio y articulen los intereses de los distintos actores sociales, políticos y económicos.

En el entendido de que sólo mediante esta mutua interacción puede considerarse la existencia de gobernanza en una región como la Orinoquia, se presentan importantes escenarios que vale la pena analizar. En un primer momento, las instancias de participación (Consejos Departamentales de Planeación y Comisiones Regionales de Competitividad) son involucradas como espacios de articulación e intervención de los distintos actores de los departamentos, y aún así, la constancia de sus actividades y la efectividad materializada en resultados, son limitadas.

Como se describió y analizó en párrafos anteriores, el carácter consultivo de estos espacios y la escasa ejecución de proyectos que generen credibilidad en sus miembros, ha obstaculizado que el principio de interacción y respuesta a las demandas sociales sea cumplido a cabalidad. Asimismo, la interacción que se requiere para la gobernanza es un proceso que se trunca en el momento en que esta participación se convierte en una tarea desgastante con un pago insustancial –tanto en beneficios como en resultados concretos para los mismos actores-.

En este sentido, la participación juega un rol ineludible en el mantenimiento de la legitimidad y la relación entre la ciudadanía y las instituciones, en tanto se traducen en un valor agregado de la gestión gubernamental.

No obstante, como se ha evidenciado, estos espacios se han traducido en una pérdida de la gobernanza en los departamentos. Los gobiernos han ejercido su actividad en un escenario pasivo con poca capacidad de interlocución, donde la demanda social no se ha convertido en la base fundamental de toda estrategia competitiva.

La desarticulación de estos procesos participativos ha terminado por avasallar a la ciudadanía, estableciendo de un lado planes de desarrollo desajustados frente a la realidad competitiva, y de otro, ejecutando acciones que desdibujan lo planteado por estos sectores en las instancias de participación.

Por otra parte, la participación es un elemento fundamental de la gobernanza en el momento en que se construye a sí misma y permite generar un ambiente de confianza en el que el gobierno encuentra la legitimidad necesaria para una gestión eficiente. De manera que, como Vallejo (1994, pág. 14) lo afirma, citando a Córdoba (2000), si los ciudadanos confían en lo establecido por la Constitución y la Ley, estarán prestos para renovar su participación en ellas constantemente, trascendiendo el aspecto burocrático que les precisa a hacer parte de ellas.

En relación con este punto, cabe hacer mención de la ausencia de los actores sociales en las etapas siguientes a la aprobación del Plan de Desarrollo, en el caso de los Consejos Departamentales de Planeación y en las Comisiones Regionales de Competitividad. Si bien, los actores hacen parte de estos espacios, su presencia es intermitente en tanto se caracterizan por no mantener contacto y seguimiento a lo que se ha formulado, en otras palabras, por no mantener vivo su interés. Situación que encuentra su origen en la inexistencia de hitos o proyectos que den credibilidad a las acciones emprendidas tras haber sido partícipes en los momentos de discusión y aprobación.

De esta manera, la desconfianza de parte de la ciudadanía frente al gobierno, y los espacios mediante los cuales se intenta hacer un acercamiento entre ésta y aquel ha sido un sentimiento arraigado y compartido por gran parte de los sectores. En este sentido, la legitimidad tiende a reducirse al precepto legal, mediante el cual se cumplen funciones de carácter formal, con el único objetivo de cumplir un mandato constitucional que no insta a mucho en la solución de los problemas de la comunidad.

A esto se suma la profunda desconexión entre los municipios y las capitales departamentales. La participación de los Alcaldes o representantes de los municipios en la formulación de planes y estrategias departamentales es escasa, incluso en la etapa de evaluación y emisión de conceptos sobre planes de desarrollo, como es el caso de los Consejos Departamentales de Planeación.

En tanto el carácter distante entre municipios y departamentos es una constante, el departamento del Vichada, como los demás antiguos territorios nacionales “es fuertemente dependiente del Meta y su capital, Villavicencio. Aún después de la Constitución de 1991, tanto el Meta como su capital siguieron siendo centros de poder sobre el Vichada” (Misión de Observación Electoral 2008, pág. 35).

Un ejemplo de esta situación es la desarticulación entre los miembros del Consejo Departamental de Planeación del Vichada. De éste, hacen parte representantes que no habitan en la región y que lo presiden desde Villavicencio; razón por la no han tenido reunión alguna si quiera para la evaluación del plan de desarrollo actual.

Ahora bien, el decaimiento de la legitimidad en la región ha permitido el surgimiento de un amplio abanico de actores, quienes bajo la practicidad de respuesta a ciertas demandas han creado un capital social utilizado para favorecer prácticas antisociales, grupales y excluyentes.

La escasa legitimidad que se menciona también ha germinado en el marco de un contexto político caracterizado por la corrupción y la influencia política de Grupos Armados al Margen de la Ley. Lo anterior, sumado a una alta inestabilidad gubernamental debido a destituciones e inhabilidades continuas, y una mala gestión en los departamentos y municipios a partir de la Constitución de 1991, momento en el cual tres territorios son erigidos como departamentos en la región y los gobernantes son elegidos popularmente.

En relación con este tema, el departamento de Arauca ha mostrado un comportamiento particular en el caso de los gobernadores que desde el año 1991 han ocupado este importante cargo. Durante el periodo 1991-2008 se eligieron catorce gobernadores, cinco de los cuales han ocupado el cargo dentro del periodo 2008-2013.

Algunos de ellos como Freddy Forero Requiniva, inhabilitado por posesionarse en el cargo pese a haber firmado en forma irregular un contrato en 2006 por 23.000 millones de pesos, y el actual gobernador José Facundo Cisneros, quien presenta investigaciones por abuso de autoridad y tres procesos disciplinarios por delitos contra el erario público cuando fue director del Hospital de San Vicente de Arauca. Asimismo, la Procuraduría recientemente formuló pliego de cargos en su contra y le llamó a audiencia por presunta participación indebida en política. (Corporación Nuevo Arco Iris, 2013)

El departamento de Casanare es el caso más problemático en tanto que durante el mismo periodo seis gobernadores, entre elegidos popularmente y encargados, se desempeñaron en este cargo. Allí puede encontrarse la apropiación de más de 190.000 millones de pesos según las condenas disciplinarias y penales. Adicionalmente, el gobernador elegido para el periodo actual se encuentra destituido e inhabilitado para ocupar cargos por 14 años. (El Tiempo, 2013)

En el departamento del Vichada se declaró nula la elección del Coronel (R) Blas Avelio Ortiz por “las irregularidades que se presentaron en las actas en las cuales se registraron los votos obtenidos por cada uno de los candidatos en la inspección de Mataven, jurisdicción del municipio de Cumaribo” (El Tiempo, 2009). Particularmente, el Coronel creó en uso de sus facultades, la Comisión Regional de Competitividad del Vichada en el año 2008. Asimismo, recientemente se ha conocido que el actual gobernador Andrés Espinosa,

[...] en su campaña electoral recibió financiación de los narcotraficantes Álvaro León y Luis Carlos Álvarez. Su cuñado es alias “gochornea”, jefe de finanzas del frente 16 de las FARC y su nombre ha sido relacionado con el comercio de pasta de coca entre el Vichada y el Meta”. (Corporación Nuevo Arco Iris, 2013)

En paralelo, se recrean procesos de gobernanza que se encuentran completamente distantes de lo consensuado y aceptado formalmente. En principio, estos actores políticos se convierten en factores reales de poder que con su acción y recursos económicos y de poder permiten y mantienen de manera real y efectiva una suerte de subsistema político que responde a sus intereses.

De otro lado, la intermitencia e inestabilidad de la administración pública departamental, ha permitido que las estrategias, políticas y planes de desarrollo generados en determinado gobierno se vean truncados en el momento en que afrontan este tipo de dificultades. De manera que, se observa una discontinuidad que merece atención y que afecta la ejecución de iniciativas y estrategias que tienden a movilizarse o estancarse dependiendo de la coyuntura política.

Luego, retomando los tres elementos transversales que fundamentan la gobernanza, entre los cuales se encuentran el ejercicio de una administración pública eficaz, la existencia de la responsabilidad de gobierno y la transparencia; se observa que estos

fundamentos encuentran serias limitaciones para su operancia frente a hechos como los ya descritos. Asimismo, las demandas sociales permanecen y el capital social es erosionado por problemáticas híbridas que comprenden la intervención del gobierno y actores ilegales, las cuales obstruyen el dinamismo y la realización de proyectos prácticos y reales.

3.3. Integración regional

Aunque, este no es el propósito de la investigación, la integración regional como base de la formulación y ejecución de iniciativas, proyectos y estrategias en el territorio orinocense, sí ha sido un factor importante para la implementación de la política en cuestión.

La idea de “región” es una “construcción sobre un conjunto de elementos que pueden ser entendidos como tal en tanto cumplan con los más diversos criterios, dependiendo del tipo de relaciones que se considere más relevante” (Bieber 2004, pág. 22-24). La ambigüedad de este concepto ha permitido que en el caso de Colombia se hayan erigido seis regiones naturales basadas en el criterio geográfico y cultural.

Sin embargo, una definición mucho más restricta afirma que la “región” corresponde a una “conexión geográfica, la impresión de pertenencia a una comunidad determinable bajo intereses o valores comunes, interacción, interdependencia e instituciones comunes entre un conjunto de unidades especiales, con respecto a asuntos políticos, económicos o culturales” (Bieber 2004, pág. 23).

La Orinoquia, encuentra serias limitaciones como región, entendiéndola bajo el concepto ya descrito. La integración entre los mismos departamentos e incluso la delimitación realizada para la formulación de la Agenda Interna para la Competitividad, es un elemento que ha suscitado diversidad de apreciaciones.

Según los testimonios recopilados, en los departamentos existe la sensación de que aunque es necesaria la integración e identidad regional para lograr consolidarse ante el nivel nacional, el distanciamiento entre una y otra entidad territorial es evidente.

En el caso de los departamentos de Vichada, Arauca y Casanare, éstos tienen la percepción de hacer parte de una región en la cual se impulsan proyectos e iniciativas que tienden a concentrarse en el departamento del Meta, particularmente en su capital,

Villavicencio. Es decir, la relación entre el Estado y los departamentos es más estrecha en el caso del Meta, donde se ubican los principales polos, centros de poder y recursos económicos con una presencia institucional más fuerte.

Esta realidad se ha erigido debido a diversos factores, bajo los cuales los entrevistados de este departamento han justificado esta situación. En primer lugar, la cercanía con la capital del país ha sido un elemento de gran relevancia para facilitar la gestión y arribo de entidades públicas encargadas de llevar a cabo el acompañamiento a proyectos estratégicos. Circunstancia que no se genera de igual manera en las demás entidades territoriales, donde la presencia institucional es mucho menor a la existente en el piedemonte llanero metense.

En segundo lugar, el departamento del Meta se ha orientado al interior del país, estableciendo alianzas políticas, las cuales se materializaron recientemente en un convenio entre éste y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Tolima y la ciudad de Bogotá. Mediante esta alianza las entidades territoriales buscan trabajar de manera conjunta en proyectos que beneficien al centro del país. (El Espectador, 2014) Situación que por ende deja de lado el interés por la región oriental.

En este sentido, otros departamentos como Casanare han encontrado integración en departamentos como Boyacá y los Santanderes. Lo cual se ha generado, así como en el departamento del Meta, debido a la precariedad de la conectividad vial que dificulta el acceso interdepartamental y con ello, la promoción de estrategias que involucren poblaciones de todo el territorio. Asimismo, la deficiencia de la infraestructura se ha convertido en uno de los obstáculos más importantes para el desarrollo de las actividades económicas, pues genera incrementos de costos de transporte e implica un aumento en el tiempo de comercialización entre departamentos.

Ahora bien, los departamentos de Arauca, Vichada y Casanare encuentran en la relación con el departamento del Meta, una significativa rivalidad que se ha enmarcado en la asimetría de dinámicas de desarrollo y en la consolidación de la institucionalidad. Circunstancia, que en el momento de promover iniciativas o proyectos genera en los demás la percepción de que *“les dan por la cabeza”*, en la medida en que *“el Meta tiene iguales capacidades e incluso mejores”* (Entrevista realizada a funcionario CRC Casanare).

Por otra parte, en el departamento del Meta algunos de los entrevistados, pese a reconocer la necesidad de la integración regional, no encuentran alianzas estratégicas en el territorio, dada la deficiencia en la infraestructura vial entre los departamentos, y la asimetría de condiciones necesarias para el establecimiento de este tipo de lazos.

Debemos entender que al hablar de la Orinoquia se habla de los departamentos más pobres del país, y qué podemos hacer este tipo de departamentos incursionando en proyectos cuando verdaderamente no estamos representados ante el Estado para gestionarlos. Qué hacemos nosotros liderando proyectos con los departamentos de la región, cuando en muchas ocasiones tendremos que subsidiarlos. [...] El Meta jugó muy hábilmente estableciendo otras alianzas y no siendo el tío rico de otros departamentos. (Entrevista realizada a ex Secretario de Planeación, departamento del Meta)

Luego, la integración regional para la formulación y ejecución de proyectos que involucren a la totalidad del territorio, aún es una utopía. La conectividad vial, la extensa geografía y la asimetría de las condiciones internas de los departamentos son los factores principales que impiden este desarrollo.

Asimismo, siendo la Orinoquia una región heterogénea, se reconocen distintas subregiones, tales como las zonas de montaña, afluentes para la región; el piedemonte llanero, en el cual se ubica la mayor parte de la población; las sabanas inundables; la altillanura donde se llevan a cabo las principales actividades de explotación de hidrocarburos y se concentran las iniciativas agroindustriales; la zona de la Macarena, tradicional frontera de colonización, y la frontera con Venezuela, que cuenta con sus propias dinámicas económicas, poblacionales y sociales.

Situación que genera, en palabras de un consejero de planeación del departamento del Vichada, “diversos tipos de expectativas de desarrollo, de idiosincrasia, otro tipo de agricultura y dinámicas particulares que dificultan la alianza entre departamentos o la formulación de políticas orientadas a una macro región” (Entrevista realizada a Consejero de Planeación, departamento del Vichada).

Por esta razón, en este aspecto se puede concluir que la región pese a presentar necesidades comunes, es testigo de procesos sociales y económicos que han sido divergentes en cada uno de los departamentos e incluso al interior de ellos. Esto, obstaculiza el desarrollo e implementación de políticas económicas de carácter regional, tales como la Política Nacional de Competitividad.

3.4. Actores armados: Factores reales de poder en la Orinoquia

La situación conflictiva que enfrenta el país permite que coexistan en el mismo escenario de violencia una amplia variedad de actores estatales, civiles e ilegales, quienes de alguna manera intentan encontrar su lugar en una sociedad que aún no deja de ser testigo del conflicto armado.

Así, se han presentado problemáticas mucho más complejas en el momento en que la regulación de la vida social y la capacidad de aportar servicios y respuestas a las demandas de la población son cooptadas por los Grupos Armados al Margen de la Ley. En ese momento, el carácter democrático y legal tiende a desaparecer, pese a mantenerse una legitimidad diferenciada, cuya fuente en algunos casos son los actores armados.

Al interior de la región Orinoquia interactúan diferentes Grupos Armados al Margen de la Ley –en adelante GAML- que estructuran geográficamente el conflicto, el desarrollo y las dinámicas sociales y políticas allí existentes.

El desarrollo del conflicto armado y la violencia en la región ha sido determinado principalmente por la conformación territorial y la disponibilidad de recursos. Al interior de la región se concentra la mayor parte de la producción de hidrocarburos, de bienes y servicios del sector agropecuario, de minerales vitales y grandes extensiones de tierra; los cuales son importantes fuentes de financiamiento. (Centro Nacional de Memoria Histórica 2014, pág. 182)

Lo anterior, ha permitido que allí hayan confluído diferentes actores armados, siendo la expresión de la confrontación entre las guerrillas con la Fuerza Pública, el surgimiento de grupos de autodefensas, el narcotráfico y las disputas territoriales y la lucha por los recursos. Estas situaciones han involucrado a grupos armados ilegales, quienes debido a su vinculación con los sectores políticos, han incidido fuertemente en las decisiones de las entidades territoriales en el marco del desarrollo regional.

De esta manera, además de la presencia de grupos guerrilleros, en los llanos orientales existieron “grupos paramilitares de carácter autóctono como fueron las Autodefensas Campesinas del Casanare – ACC, las Autodefensas Campesinas del Meta y Vichada – ACMV y estructuras asociadas y cohesionadas por integrantes de las ACCU

como son los casos de los frentes Héroes del Llano y Héroes de Guaviare” (Centro Nacional de Memoria Histórica 2014, pág. 183).

Tras las irregularidades en el proceso de desmovilización de las Autodefensas, algunas de las estructuras existentes derivaron en nuevos grupos de carácter emergente y rearmados, como lo han sido el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia – ERPAC-, las ACC, y Las Águilas Negras, “herederas del poder paramilitar de las ACCU en Arauca y el centro y norte del departamento del Meta” (Centro Nacional de Memoria Histórica 2014, pág. 183).

Actualmente, ejercen actividades las guerrillas de las FARC y del ELN, las disidencias del ERPAC y otros grupos dedicados al crimen organizado. Su presencia mayoritaria e incluso hegemónica en algunos territorios de la región, denota una importante fuente de poder, control social y capacidad militar, expresada en continuos ataques a la población civil y confrontaciones con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

No obstante, cada uno de los departamentos que constituyen la región Orinoquia tuvieron dinámicas particulares bajo las cuales estos actores se interrelacionaron con la población constituyendo un capital social y un ambiente propicio para sus actividades.

Arauca

Arauca presenta dinámicas económicas que han creado un entorno propicio para el establecimiento de los GAML. A nivel interno, la explotación petrolera, de la cual ha dependido en gran parte el PIB departamental, ha sido objeto de ataques y fuente de financiamiento para el ELN, particularmente para el frente Domingo Laín Sáenz, quien históricamente ha hecho una fuerte presencia en el departamento.

En el ámbito externo se presentan problemáticas relacionadas con la economía fronteriza. El límite con Venezuela es escenario de cuantiosos flujos de capital con orígenes informales e ilegales, producto del tráfico de mercancías y gasolina, y la siembra, el procesamiento y tráfico de coca.

Además de la presencia del ELN, las FARC se han consolidado fuertemente conviviendo con el accionar de éste último desde los años 80.

Las Autodefensas, por su lado incursionaron en el territorio desde el año 2001 y centraron su estrategia en acciones orientadas a homicidios selectivos y masacres. Tras la desmovilización de los paramilitares en el año 2005, las guerrillas retomaron su accionar por el control del territorio en Arauca, particularmente en la zona norte del departamento; área de producción petrolera y de gran dinámica del comercio informal e ilegal transfronterizo.

Esta situación generó el índice de 132 homicidios por cada cien mil habitantes, tras haber evidenciado en 2007 el punto más alto de índices de desplazamiento. (Fundación Ideas para la Paz 2014, pág. 61) Sin embargo, en el año 2010, se dio lugar a un acuerdo de no agresión entre las FARC y el ELN que permitió un control mucho más equitativo del territorio; fenómeno que se mantuvo hasta el 2013, momento en el cual de manera conjunta emprenden ataques contra la fuerza pública.

Pese a que los homicidios han disminuido desde el año 2011 y se ha dado una reducción en el número de desplazamientos, así como de accidentes con minas antipersonal; en contraposición, se ha presentado un incremento en el número de secuestros y en la cantidad de denuncias por extorsión².

Estas cifras permiten evidenciar una importante acción armada, mediante la cual se ha logrado un significativo control social y territorial que posibilita la generación de un ambiente favorable a la actividad ilegal y con ello el deterioro de las condiciones económicas y sociales del departamento. Adicionalmente, y como lo describe el Informe realizado por Fundación Ideas para la Paz en conjunto con USAID y la Organización Internacional para las Migraciones,

A lo anterior se suma el interés de las guerrillas por ejercer control sobre la población en Arauca, algo que se refleja, por ejemplo, en la imposición de un Manual de Convivencia elaborado por el Bloque Comandante Jorge Briceño de las FARC y el Frente Oriental del ELN, con el que buscan regular el comportamiento y la movilidad, y que puede conducir a acciones de limpieza social contra quienes no cumplan con las normas establecidas. (Fundación Ideas para la Paz 2014, pág. 62)

² Según Fundación Ideas para la Paz, la reducción del número de desplazamientos fue del 65,2% entre 2012 y 2013 y el número de secuestros pasaron de 21 en 2011 a 35 en 2013. (Fundación Ideas para la Paz, 2014, pág. 42-60)

Otro informe resalta el control social de los GAML, citando un testimonio de un alto oficial de la Policía Nacional, quien manifiesta que “los esfuerzos por controlar el contrabando socavan el objetivo de construir confianza con la población local, cuyo sustento se basa, en su mayor parte en esta actividad” (International Crisis Group 2011, pág. 22).

Además de esto, otro oficial de este departamento, en entrevista realizada en el marco de esta investigación, resalta el temor infundido en la población civil, quien ha sido objeto de control social y manipulación para hacer frente a casos como el arribo de empresas nacionales e internacionales.

Asimismo, afirma que el contexto en el que se han recreado los habitantes tiende a mantenerse, consolidando una cultura del día a día, bajo la cual se dinamizan economías informales e ilegales, cuya transformación tardará dos o más generaciones, en tanto que éste es un territorio que históricamente ha estado inmerso en el conflicto. (Entrevista realizada a alto oficial de la Policía Nacional, Departamento de Arauca)

Ahora bien, Arauca es un departamento que, debido a la alta presencia e influencia guerrillera en la población, ha sido afectado por las acciones de parte de este actor con respecto a alianzas políticas y un alto grado de penetración en la política local. Esta situación se problematiza aún más en tanto que éste, como los demás departamentos de la Orinoquia, gozan de ingresos provenientes de las regalías y que hasta el año 2012³ fueron los más altos en el país.

Estos ingresos han correspondido simultáneamente a niveles de corrupción altos, teniendo en cuenta que los departamentos de Arauca y Meta manifiestan un riesgo medio de corrupción y los departamentos de Casanare y Vichada presentan un alto riesgo en la misma materia. (Transparencia por Colombia 2009, pág. 6) Por lo cual, esta influencia se ha transformado en una apropiación de los recursos y demás irregularidades que han facilitado su presencia e incidencia en los niveles de decisión en el departamento.

³ En este año se aprueba la Ley 1530 de 2012, mediante la cual se crea el Sistema General de Regalías y tiene por objeto “determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios”. (Ley 1530 2012)

Por lo tanto, además de una influencia política materializada en alianzas, desviación de recursos y demás irregularidades, producto de la influencia de estos actores armados en las elecciones locales, existe un control del territorio y de la población que se ha soportado tanto en el comercio ilegal que sustenta económicamente a la mayor parte de los habitantes como en códigos de convivencia impuestos a la sociedad de manera coercitiva. Lo anterior, ha permitido el establecimiento de un importante factor real de poder, bajo el cual se desarrolla y organiza la vida, social, económica y política de Arauca.

Meta

La incursión de actores armados en el departamento del Meta inicia en los años 60 tras la Operación Marquetalia, momento en el cual bajo la dirección de Pedro Marín, alias “Tirofijo”, las FARC irrumpen en el municipio de La Uribe. De esta manera, se extienden por el departamento y centran sus ataques no solamente en la infraestructura sino en la población civil mediante el secuestro, la extorsión, la toma de municipios, entre otros.

Frente a este fenómeno, se denota la presencia de las Autodefensas. Estos actores – de igual manera que las FARC- se vieron involucrados en el negocio del narcotráfico. Se creó, de esta forma, una situación de inseguridad compleja si se tiene en cuenta el inicio de la explotación de hidrocarburos y con esto, aquellos capitales sobre los cuales se adoptaron actividades criminales como la extorsión, la apropiación de regalías y la prestación de servicios de seguridad y facilitación de proyectos. Esto, sumado a la corrupción y la influencia política de estos grupos, generó un alto nivel de ganancia y sostenimiento de los mismos.

Actualmente, “las FARC aún permanecen en su zona histórica de retaguardia estratégica, donde siguen siendo frecuentes el cobro de extorsiones y las amenazas contra los proyectos económicos de la industria petrolera. En otras zonas del departamento (como en los municipios de Puerto Gaitán y Mapiripán), han intentado retomar parte del control que durante años ejercieron, y que les fue disputado y hasta cierto punto arrebatado por la Fuerza Pública y el ERPAC desde hace algo más de cinco años” (Frédéric 2013, pág. 3).

Por su parte, los reductos de grupos paramilitares desmovilizados constituyen, hoy por hoy, estructuras criminales (BACRIM) que mantienen control territorial e importantes fuentes de recursos para su sostenimiento. De igual manera, los lazos políticos con altos representantes del departamento se han mantenido gracias al apoyo e incidencia social que los años de presencia territorial les permitieron.

Pese a que el interés de los actores armados en la industria petrolera y su capital no es nuevo en la región, en el departamento del Meta pueden encontrarse particularidades que se destacan como factores incidentes en la continuidad del conflicto en el territorio.

Pues bien, en este caso no se identifican importantes ataques a la infraestructura ni atentados a las compañías petroleras, lo cual se ha generado tras una connivencia con los GAML de parte de las empresas. Este fenómeno se caracteriza por una amplia colaboración en seguridad y despeje de los territorios donde determinado productor del sector petrolero quiere asentarse. En respuesta a este servicio, las Compañías pagan directamente a los grupos al margen de la ley o aportan a las extorsiones que le son realizadas, junto con la captación ilegal de regalías. (CITpax Colombia & Observatorio Internacional DDR-Ley de Justicia y Paz 2013, pág. 11)

En el marco de los procesos judiciales de Justicia y Paz, “versiones libres” de máximos jefes del Bloque Centauros [...] han dado a conocer la creación de aparatos sofisticados diseñados para el cobro de extorsiones a todo tipo de industrias en el Meta, Guaviare y Casanare. Esto incluyó, por supuesto, el cobro de cuotas de seguridad a empresas multinacionales, entre las cuales figuró presuntamente una de las más reconocidas petroleras de Casanare, y posiblemente algunas petroleras del Meta también. (CITpax Colombia & Observatorio Internacional DDR-Ley de Justicia y Paz 2013, pág. 8)

Sin embargo, otras actividades delictivas se han desarrollado en el departamento y han estado concentradas particularmente en las subregiones del río Meta y del sur del Ariari, en las cuales se encuentran municipios cuya accesibilidad es deficiente, poseen precarias condiciones de vida y son escenario del cultivo, procesamiento y tráfico de coca.

Casanare

En este departamento, pese a la poca actividad violenta que se presenta, pueden evidenciarse así como en la totalidad del territorio, factores relacionados con la existencia

de recursos naturales y la extorsión. Allí, desde los años 80 han hecho presencia las guerrillas de las FARC y el ELN, contrarrestadas posteriormente por las Autodefensas, conformadas en distintos grupos como lo fueron las Autodefensas Campesinas de Casanare y el Bloque Centauros. Actualmente, en Casanare hacen presencia los dos grupos guerrilleros y bandas criminales, relacionadas con las ACC y el ERPAC.

Casanare es un departamento donde el 90% del PIB proviene de las regalías, producto de la explotación de hidrocarburos. Por ello y sin restarle importancia a las causas que originaron la continua presencia de los actores armados, el control de este recurso, de la extorsión y demás fuentes de financiamiento, fue el objetivo que intentaron lograr estos grupos, y que al parecer ganaron los paramilitares. (MOE 2008, pág. 5)

Este grupo que corrió con el ‘privilegio’ de controlar el departamento, se vio favorecido por las alianzas político criminales que establecieron con gobernadores destituidos. Mediante este tipo de relaciones, los recursos se incrementaron y con ello el influyente poder de sus estructuras se mantuvo durante casi dos décadas.

Pese a esta situación, según testimonios de parte de las autoridades de la Policía Nacional, el departamento del Casanare ha surtido con éxito un proceso de consolidación que se ha visto afectado por el narcotráfico que se genera en el departamento del Meta y Vichada. Su cercanía con el río Meta le ha permitido establecerse como un corredor estratégico para el tráfico de droga y la interacción de distintos actores armados.

Adicionalmente, en el aspecto social se pudo constatar una importante influencia de ciertos actores armados en las juntas de acción comunal. Allí, su interés ha sido incidir en el control laboral de las compañías petroleras y en la continua protesta social que se presenta en este departamento.

Casanare es un departamento donde la población en lugar de encontrar un aliado en las empresas petroleras, ven en ellas un enemigo al cual requerirle la satisfacción de necesidades. Y el Estado ha sido cómplice en el momento en que otorga cada una de las solicitudes que la gente hace, quien muchas veces está influenciada por intereses perversos. (Entrevista realizada a alto oficial de la Policía Nacional, Departamento de Casanare)

De tal manera que, pese a la reducida actividad criminal de parte de los GAML, aún se encuentran organizadas estructuras herederas de antiguos grupos como las Autodefensas Campesinas del Casanare. Estos actores han conllevado numerosas irregularidades que han

develado fuertes vínculos entre éstos y los gobiernos locales. Adicionalmente, como lo menciona el Centro Nacional de Memoria Histórica, otras investigaciones han denotado poca eficacia del tratamiento dado por las autoridades y los organismos nacionales, junto a expresiones de degradación en el ejercicio de la política, tolerada en distintas esferas. (Centro de Memoria Histórica 2014, pág. 204)

Vichada

El departamento del Vichada presenta una dinámica conflictiva en la cual confluyen las FARC y las Bandas Criminales, las cuales han devenido de la presencia paramilitar en la zona durante años ulteriores. Su constitución como agentes importantes en el territorio ha encontrado cauce en la adaptabilidad del terreno como zona cocalera, razón por la cual estos actores se han concentrado en el fortalecimiento del narcotráfico con medidas como

[...] el entrenamiento de personal para el procesamiento de coca, la instalación de laboratorios en las riberas del río Guaviare, el cobro de impuestos a cultivadores, compradores de coca, el fortalecimiento del componente armado y el establecimiento de contactos con redes internacionales de narcotráfico. (Gobernación del Vichada, 2012)

Su cercanía con los tres departamentos de la región ha permitido que agentes generadores de inseguridad y sus repercusiones se trasladen a este territorio con gravedad. Adicionalmente, a esto se integra la vasta geografía e hidrografía que hacen difícil el acceso y que determinan una gran distancia con los centros de poder, factores que junto a la falta presencia estatal contribuyen a la precariedad del desarrollo social y económico.

Asimismo, esto le ha permitido a los GAML afianzarse, de manera que, posteriormente a la desmovilización de algunos miembros de las AUC, las FARC han retomado el control territorial en el sur del departamento (Cumaribo), zona de cultivos ilícitos, en connivencia con las BACRIM, intentando establecerse en un lugar tan atractivo como éste para los cultivos ilícitos, el tráfico de armas y de droga entre Colombia y los países vecinos.

Tras haber realizado un diagnóstico de la situación actual del conflicto armado en la región Orinoquia y de cada una de las particularidades que presentan los departamentos, es

procedente realizar su respectivo análisis con relación a la implementación de la Política Nacional de Competitividad.

En primer lugar, pese a que las estrategias emprendidas por parte de la Fuerza Pública en torno a la consolidación de estos departamentos han logrado la reducción de los cultivos ilícitos y la mejoría en las condiciones de seguridad, la región aún enfrenta una serie de problemáticas asociadas a la presencia continua de actores armados y de sus acciones criminales.

En segundo lugar, la región Orinoquia ha sido escenario de un conflicto armado que involucra actores armados, políticos y sociales, cuya incidencia ha sido clara en el momento de implementar estrategias y proyectos claves para la competitividad de los departamentos.

Frente a esto, dos variables han sido sustraídas de este diagnóstico como base fundamental para entender la importancia de los grupos armados en la competitividad de la región. De un lado, se presenta un continuo control de parte de estos GAML, y de otro lado, la continuidad de un conflicto que se alimenta de alianzas políticas, la captación ilegal de recursos, y de las condiciones sociales e institucionales que facilitan su establecimiento en estos territorios.

En este sentido, el decaimiento o reducción de la legitimidad del Estado y los gobiernos locales ha suscitado la participación de estos actores como oferentes de condiciones y beneficios que garanticen la supervivencia de la población. Se observa entonces que estos actores armados se han consolidado como factores reales de poder en la medida en que han logrado ser una fuerza activa y capaz de movilizar recursos y capacidades bajo los cuales se determinan los comportamientos y los contextos sociales y políticos de la región.

De esta manera, las economías informales e ilegales, y la garantía de unas condiciones básicas de vida, han sido la fuente de legitimidad que ha alimentado estos actores en el marco de un contexto de evidente distanciamiento entre el ciudadano y las instituciones del Estado. Lo que se presenta es, entonces, la existencia de grupos ilegales que dicen no reconocer la autoridad del Estado, pero que al final apoyan a la población en situaciones muy concretas y en lo relacionado con la articulación de los habitantes con la

administración y el abastecimiento de necesidades puntuales. (Launay y González 2010, pág. 35)

Lo anterior demuestra que en estos territorios la legitimidad se desprende de cuestiones prácticas y muy especialmente de “la efectividad o utilidad que una particular forma de acción tenga para resolver problemas específicos entre actores concretos” (Launay y González 2010, pág. 58).

Del mismo modo, este conjunto de actividades, cualquiera que sea su carácter (informal o ilegal), fomentan una confianza mutua entre actores armados y civiles, lo cual facilita el advenimiento de una problemática mucho más compleja en el marco de la ausencia de credibilidad entre los gobiernos departamental y nacional, la fuerza pública y la ciudadanía.

Ahora bien, esta situación permite que, mediante la figura de círculo vicioso, el conflicto armado y particularmente los GAML entren a participar como un enclave en la implementación de la Política Nacional de Competitividad. Esto, en razón a que, dadas las legitimidades prácticas que se generan de parte de estos actores, se profundiza aún más el distanciamiento entre la ciudadanía y las instituciones establecidas en la Constitución Política, al ser reemplazadas por otros, construyendo una suerte de “paraestado”.

Asimismo, en materia de alianzas políticas, los nexos con grupos criminales no han permitido la continuidad de proyectos y estrategias en torno a políticas públicas relacionadas con el desarrollo regional y la competitividad. Lo anterior, en tanto que, las continuas destituciones e inhabilidades obstaculizan la ejecución de lo formulado en determinado plan de desarrollo departamental o plan regional de competitividad.

Esta situación se ve agravada por el desvío y captación de recursos por los mismos GAML, mediante las alianzas políticas que los mismos establecen. Hechos como estos, han obstruido proyectos de inversión claves para el desarrollo regional, en los cuales no es posible destinar la cantidad de recursos necesaria. Así, se continúan manteniendo condiciones precarias en temas como infraestructura y servicios básicos que garanticen la vida de la población.

Por otra parte, el conflicto armado implica desde la perspectiva económica, el surgimiento de expectativas negativas que afectan la marcha normal de las actividades y la

pérdida de recursos que faciliten el desarrollo (Botero 2004, pág. 15). El conflicto, a su vez, es una “fuente de empleo y una forma de subsistencia que corroee las estructuras sociales”, por lo cual la pérdida de capital humano y social es inminente –no sólo por esta razón, sino también por el desplazamiento forzoso que implica el asentamiento de GAML y la redefinición de papeles y formas de vida tradicionales-. (Botero 2004, pág. 15)

De igual manera, los actores armados han construido un capital social en ciertas zonas de la región, que se ha establecido en el marco de relaciones de reciprocidad. Estas han permanecido debido la superioridad de un actor (armado) el cual, mediante sus acciones promueve un escenario en el que la población tiende a estar siempre en deuda con el mismo. (Bagnasco et al. 2003, pág. 67)

Así como se construye un capital dinámico y situacional que no necesariamente se enmarca en la legalidad, con esta situación se llega a la destrucción del capital social formado en torno a la institucionalidad. Se presenta, de esta manera, un deterioro de la calidad democrática de una sociedad orinocense que encuentra en otros referentes aquel sostén que las instituciones representativas, por sí solas, no pueden asegurar.

En resumen, los factores reales de poder en la Orinoquia que frenan cualquiera de las estrategias incluidas en la Política Nacional de Competitividad (consideradas como condiciones para su ejecución), son esencialmente las FARC, el ELN, las BACRIM y otras formas de delincuencia organizada que han logrado cierto grado de consolidación en varios municipios, y han construido un capital social con propósitos criminales. Situación en la que hasta el momento, el Estado ha sido inferior frente a esas fuerzas al margen de la Ley.

Finalmente, cabe hacer mención de dos importantes conclusiones. De un lado, pese a que la Política como tal no sustituye las condiciones de seguridad, en el marco de la competitividad sistémica la importancia del fomento de ésta y de estructuras socialmente sostenibles que articulen procesos de aprendizajes y de integración social, son necesarios. No obstante, las variables cualitativas relacionadas con lo cultural y lo social así como el manejo de ciertos recursos son seriamente vulnerados; situación que socava la generación de competitividad en la región. (Bagnasco et al. 2003, pág. 76)

De otro lado, y retomando el pensamiento de Putman, el capital social tiene una profunda influencia en el funcionamiento de las instituciones: cuanto más elevado es el

capital, mejor funciona la institucionalidad y, por ende, el sistema económico. (Bagnasco et al. 2003, pág. 76) Por esta razón, en la región Orinoquia, donde la tradición cívica y la relación entre el Estado o gobierno local y la ciudadanía son inexistentes, las dotaciones de capital social se han caracterizado por el clientelismo, la ilegalidad, los gobiernos ineficaces y el estancamiento económico.

4. CONCLUSIONES

La implementación de la Política Nacional de Competitividad en la Región Orinoquia puso en evidencia que la actuación de los actores sociales y políticos condicionó la eficacia de dicha política representada en un bajo desempeño competitivo. De ahí que sea necesario incorporar a estos actores con el fin de lograr mayor integridad y eficacia en la ejecución de una Política Pública orientada al mejoramiento de la competitividad.

En el desarrollo de la investigación se evidenció que la región Orinoquia es un territorio en el cual existe una significativa fragmentación del capital social. Allí, se han relacionado actores civiles, estatales y armados, quienes a partir de intereses particulares han intentado encontrar algún espacio, enfocando su actividad en la apropiación de recursos económicos, principalmente.

No obstante, diferentes mecanismos y estrategias han sido establecidos desde el nivel nacional, buscando modificar el contexto y las condiciones sociales, económicas y políticas del territorio. Así, en un intento por mejorar las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, fueron creados constitucionalmente y posteriormente en otras normas, diferentes espacios de participación ciudadana, mediante los cuales cada uno de los agentes sociales plasmara sus demandas y el Estado las acogiera como un fundamento para el ejercicio de su actividad.

De un lado, la participación de actores sociales y económicos en los espacios creados por la Constitución Política de 1991, ha sido escasa e intermitente. Este comportamiento se ha debido en gran parte por la poca claridad de los lineamientos de la participación y la limitación de ésta a cuestiones burocráticas que no se materializan en beneficios y/o resultados para los sectores representados en estos espacios.

De esta manera, se ha dado lugar a una precaria participación de sectores que en su interior están poco fortalecidos, cuya unión no ha sido una característica que los represente en estas instancias. Adicionalmente, no existe articulación entre los Consejos Departamentales de Planeación y las Comisiones Regionales de Competitividad, y con ello entre las iniciativas que entre los mismos se presentan. Esta situación, a su vez ha permitido la multiplicación de esfuerzos y un desgaste que varios de estos espacios no han estado

dispuestos a correr dado el carácter no vinculante de los mismos, y el poco involucramiento de las demás entidades públicas.

De otro lado, se evidencia la importante incidencia que los actores armados han tenido sobre la población y la dirigencia política en algunas zonas de la región, objeto de estudio. Su existencia y permanente control de la sociedad y de los órganos de decisión ha conllevado a desincentivar la participación de líderes sociales, a la fragmentación del capital social y a la limitación del crecimiento económico de estos departamentos.

Asimismo, este accionar ha permitido que la legitimidad y la capacidad de dar respuesta a las demandas sociales hayan sido cooptadas por parte de los Grupos Armados al Margen de la Ley. Supone esto un importante obstáculo para la participación y la ejecución de iniciativas, en tanto que su influencia afecta la distribución de los recursos y la relación entre la ciudadanía y los gobiernos locales. Circunstancia que perpetúa la corrupción y el mantenimiento de la política tradicional.

Finalmente, la región Orinoquia, pese a presentar necesidades comunes, es testigo de procesos sociales y económicos que han sido divergentes en cada uno de los departamentos; lo cual, obstaculiza el desarrollo e implementación de políticas económicas de carácter regional, tales como la Política Nacional de Competitividad.

5. DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL MARCO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

Como se pudo observar, los problemas en la implementación de la Política Nacional de Competitividad en la región Orinoquia fueron el resultado tanto de la incidencia de actores sociales y políticos como de la incapacidad de los espacios de participación ciudadana en la región frente a la gestión de planes, proyectos y estrategias de competitividad.

En este sentido, se propondrán una serie de recomendaciones encaminadas al mejoramiento de la participación y de las condiciones necesarias para la implementación de ésta política y de las que sean necesarias para el desarrollo de la región. Por ello, ninguna de las recomendaciones formuladas tendrá un carácter definitivo ni pretenderán cambiar aspectos culturales y sociales intrínsecos de la población. Por el contrario, con base en la institucionalidad y los mecanismos existentes de participación se establecerán los criterios mediante los cuales estas recomendaciones puedan llevarse a cabo en el corto y mediano plazo.

En la región Orinoquia se observó una problemática institucional relacionada con la definición de un orden que otorgue sentido a la participación ciudadana. Si bien existen espacios de participación tales como los Consejos Departamentales de Planeación y las Comisiones Regionales de Competitividad, las relaciones entre uno y otro son casi que inexistentes y no cuentan con un referente que de sentido a las iniciativas de carácter ciudadano que en cada uno de ellos se plantea.

Por esta razón, se recomienda integrar la gran variedad de iniciativas ciudadanas y sumar esfuerzos para darles mayor alcance y fortaleza mediante la articulación de las instancias de participación ciudadana correspondientes, en este caso, los Consejos Departamentales de Planeación y las Comisiones Regionales de Competitividad.

Para ello, será necesario identificar a los Consejos Departamentales de Planeación como el principal canal de participación, en el cual podrán acudir actores de otros espacios –en este caso de las Comisiones Regionales de Competitividad-, no sólo para la formulación sino para el control y evaluación de las diversas iniciativas. De manera que se

genere una mayor movilización de agentes y recursos para la generación de proyectos puntuales.

Asimismo, este escenario permitirá dar mayor claridad a la participación de actores sociales, quienes estarán orientados en una única línea estratégica que supere el trabajo desgastante y la multiplicación de esfuerzos que hasta ahora se ha evidenciado.

Para tal fin, se propone fortalecer la capacidad de acción e incidencia en el proceso decisorio de los Consejos Departamentales de Planeación. Se sugiere entonces, que la norma establezca que los conceptos emitidos por los Consejos deban ser respondidos detalladamente por parte de las autoridades públicas del orden departamental, “señalando los puntos de consenso y disenso, así como los que hayan sido concertados con los Consejos” (Velázquez 2010, pág. 53). Sumado a esto, la interlocución entre el gobierno y los ciudadanos debe ser real y permitir la construcción de acuerdos concretos en torno a planes que en su versión final y en su ejecución contengan lo acordado.

En este sentido, la función de evaluación y emisión del concepto frente al proyecto del Plan Departamental de Desarrollo debe estar concentrada en los CDP y las Asambleas Departamentales simultáneamente. Uno y otro deberán reunirse para llevar a cabo las funciones ya mencionadas y con ello, dar lugar a acuerdos definidos y claros, frente a los cuales se pueda posteriormente dar respuesta.

Teniendo en cuenta que la participación en Colombia, fomentada en la Constitución de 1991, tenía como objetivo principal la creación de relaciones más estrechas entre los ciudadanos y el Estado, ésta también se ha convertido en un importante instrumento para la gobernanza. Mediante esta herramienta y el respeto tanto por la capacidad de decisión de la representatividad política y la autonomía de la participación ciudadana, se da lugar al fortalecimiento de la capacidad de interacción y de respuesta a las demandas sociales por parte de los gobiernos locales.

Por otra parte, es necesaria la interacción y el compartimento de responsabilidades a cargo de entidades ajenas a los entes territoriales y las Cámaras de Comercio (lideradas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo). Lo anterior, tomando como base el concepto de competitividad sistémica, bajo el cual la capacidad de interacción entre los distintos niveles y sectores del orden nacional, regional y local, es una tarea permanente de

los mismos que genera, a su vez, ventajas competitivas desde el marco de la institucionalidad.

Por esta razón, se recomienda que las entidades responsables de generar las condiciones necesarias para la productividad y el desarrollo de los departamentos, sean partícipes de los comités e instancias, que en este caso son canalizadas y articuladas bajo el liderazgo de los Consejos Departamentales de Planeación. Esto, en razón a que la mayor parte de las estrategias de competitividad planteadas para la región encuentran barreras en el momento en que las condiciones del entorno tales como la infraestructura, la seguridad, los servicios básicos, entre otros, no se encuentran satisfechas.

Esta articulación requiere de un lenguaje común en el cual las entidades gubernamentales cuenten en primer lugar, con una presencia real en el territorio que permita un conocimiento técnico, social y político del entorno. En segundo lugar, se hace necesaria una proyección conjunta hacia el largo plazo, basada por supuesto, en el conocimiento del entorno. En este sentido, como tercer criterio, se hacen necesarios lazos comunicativos reales y efectivos que permitan la articulación de lo local, lo regional y nacional, y por ende la movilización de recursos necesarios.

Sobre este último punto, no es necesario sentar nuestra preocupación en la creación de demás instancias o normas que suplan la interacción entre el nivel central y el nivel descentralizado. Por el contrario, el intento debe recaer en la operatividad de lo existente y en la continua interlocución entre las instituciones de todos los niveles, las cuales mediante su permanente presencia retroalimenten y estén en la capacidad de dar respuesta frente a las necesidades que se presentan para el mejoramiento de la competitividad en la región.

Una mayor presencia institucional y la articulación en sus distintos niveles deben ser orientadas, de esta manera, a la integración del territorio orinocense. Para ello, el mejoramiento de las condiciones económicas de los departamentos menos favorecidos, es un paso fundamental para la disminución de las asimetrías al interior de la región.

De este modo, se recomienda fomentar la integración económica, basada en la igualdad de condiciones entre los departamentos. Para ello, se hace necesaria la conectividad vial y la interconexión de mercados y poblaciones. Esta integración, deberá

ser llevada a cabo promoviendo intereses comunes, aún sin desconocer las particularidades que caracterizan a los departamentos.

Todo esto, podrá llevarse a cabo en tanto las condiciones de los mismos departamentos y su cercanía no sólo temporal y geográfica lo permitan. La generación de criterios y parámetros comunes permitirán que estos departamentos se consoliden como un territorio mediante el cual puedan ser movilizados intereses y recursos compartidos, pese a las particularidades que los definen social, política y económicamente.

Asimismo, la incesante presencia estatal y la reducción de la brecha entre las instituciones y la ciudadanía es un factor necesario para la consolidación de la seguridad y la paz en estos territorios. En el marco de la implementación o no de unos posibles acuerdos de paz, es fundamental la integración de todos estos actores con el fin de evitar la propagación de nuevos conflictos o la reafirmación de los grupos armados y su actividad criminal en estos departamentos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bagnasco, A., Piselli, F., Pizzorno, A., y Trigilia, C. (2003). *El capital social. Instrucciones de uso*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.
- Castellanos, O., y Ramírez, D. (2013). *Competitividad. Apropiación y mecanismos para su fortalecimiento*. Bogotá D.C. Universidad Nacional de Colombia.
- Lasalle, F. (2010). *¿Qué es una Constitución?* Bogotá D.C: Libros Hidalgo.
- Launay-Gama, C., y González, F. (Eds.) (2010). *Gobernanza y conflicto en Colombia: interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Bogotá D.C: Editorial Pontificia Universidad Javeriana: CINEP: IRG.
- Romero, M. (2000). *Geografía humana de Colombia. Región Orinoquia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/geocol/socie.htm>
- Velásquez, F., y González, E. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá D.C: Fundación Corona.

Capítulos de libro

- Aguilar, L. (2008). Gobernanza. En L. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*. (págs. 32-85). México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Bellina, S. (2008). Un concept à clarifier. En H. Magro y S. Bellina (Eds.), *La Gouvernance démocratique : un nouveau paradigme pour le développement?* (págs. 2-6). Paris: Karthala. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/docs/introduction-gouvernance-democratique.pdf>.

- Bieber, L. (2004). Reflexiones teóricas y aspectos geográficos. En L. Bieber (Coord.), *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos* (págs. 22-28). México D.F: Editorial El Colegio de México.
- Weber, M. (1922). Legitimidad. En: N. Bobbio y N. Matteucci (Eds.). *Diccionario de política*. México D.F: Siglo Veintiuno Editores.
- Kooiman, J. (2005). Governance, Governing and interaction. En J. Kooiman, *Governing as Governance*. (págs. 3-26) Londres: SAGE Publications.
- Porter, M. (1999). La ventaja competitiva de las naciones. En M. Porter, *Ser competitivo: nuevas aportaciones y conclusiones* (págs. 163-202). Barcelona: Ediciones Deusto.
- Touraine, A. (1984). Les mouvements sociaux: objet particulier ou problème central de l'analyse sociologique (págs. 249-270). En A. Touraine, *Le retour de l'acteur. Essai de sociologie*. Paris: Librairie Arthème Fayard.
- Vallejo, C. (1994) La planeación en Colombia: Una Reflexión General. En J. Cárdenas y W. Zambrano (Eds.), *Gerencia Pública en Colombia* (págs. 12-108). Bogotá D.C: Consejería Presidencial para la Modernización del Estado - Asociación Colombiana para la Modernización del Estado.

Publicaciones periódicas académicas

- Esser, K., Messner, D., y Meyer, J. (1995) Competitividad sistémica. Nuevo desafío para las empresas y la política. *Revista CEPAL*, (59), 39-52.
- Velásquez, F. (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. En: *Revista Foro*. (1), 16-25.

Publicaciones periódicas no académicas.

Casanare: el drama de un departamento saqueado. (2013, 23 de marzo). En *El Tiempo*.

Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12709434>

Consejo de Estado destituyó a gobernador de Vichada. (2009, 12 de junio). En *El Tiempo*.

Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5428387>

Integración regional es un hecho. (2014, 26 de septiembre). En *El Espectador*. Disponible

en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/integracion-regional-un-hecho-articulo-518965>

¿Qué pasó con los alcaldes y gobernadores de la lista negra de Arco Iris? (2013, 5 de febrero) En *Corporación Nuevo Arco iris*. Disponible en:

<http://www.arcoiris.com.co/2013/02/que-paso-con-los-alcades-y-gobernadores-de-la-lista-negra-de-arco-iris/>

Otras publicaciones

Botero, M. (2004). Conflicto y desarrollo regional. Soluciones de convivencia. Documento de investigación N° 4, 9-28. Centro Editorial Universidad del Rosario. Disponible en:

http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/papers/Documento_4/

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). Nororiente y Magdalena Medio, Llanos Orientales, Suroccidente y Bogotá D.C. Nuevos escenarios de conflicto armado y violencia. Panorama post acuerdos con AUC. Bogotá D.C: Centro Nacional de Memoria Histórica.

Confecámaras. (2013) Memorias - Segundo Encuentro Nacional de Comisiones Regionales de Competitividad y Colombia Próspera con Rutas Competitivas. Disponible en: <http://www.confecamaras.org.co/eventos-pasados/238-memorias-del-primer-encuentro-nacional-de-comisiones-regionales-de-competitividad-y-colombia-prospera-con-rutas-competitivas/>.

Constitución Política de Colombia de 1991 (2013). Bogotá D.C: Legis Editores S.A.

Decreto 1500 (2012) Por el cual se dictan medidas para la organización, articulación y funcionamiento del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación. Departamento Nacional de Planeación, Julio 13, 2012. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Decreto-1500-13-julio-2012.pdf>.

Documento Conpes 3527 (2008) Política Nacional de Competitividad. Departamento Nacional de Planeación, Junio 23, 2008. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/3527.pdf>.

Documento Conpes 3297 (2004) Agenda Interna para la productividad y la competitividad: Metodología. Departamento Nacional de Planeación, Julio 26, 2004. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/3297.pdf>.

Documento Conpes 3439 (2006) Institucionalidad y Principios Rectores de Política para la competitividad y la productividad. Departamento Nacional de Planeación, Agosto 14, 2006. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/3439.pdf>.

Documento Conpes 3797 (2014) Política para el desarrollo integral de la Orinoquia: Altillanura – Fase I. Departamento Nacional de Planeación, Enero 12, 2014. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/3797.pdf>.

Frédéric, M. (2013) Actores armados ilegales y sector petrolero del Meta. Bogotá D.C: CITpax Colombia y Observatorio Internacional DDR- Ley de Justicia y Paz. Disponible en: <http://www.citpaxobservatorio.org/images/stories/actores%20armados%20ilegales%20y%20sector%20petrolero%20en%20el%20meta.pdf>

Fundación Ideas para la paz, USAID, Organización Internacional para las Migraciones. (2014). Dinámicas del conflicto armado en Arauca y su impacto humanitario. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/53e2ac3725816.pdf>

Gobernación del Vichada. (2012). Dinámica del Conflicto Armado. Consulta realizada en septiembre de 2014. Disponible en: http://www.vichada.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=105&Itemid=330

International Crisis Group. (2011). Más allá de las ganancias fáciles: Las fronteras de Colombia. Bogotá D.C/Bruselas: Informe sobre América Latina N° 40.

International Crisis Group. (2008). Monografía Político Electoral Departamento de Vichada 1997 a 2007. Bogotá D.C: Observatorio de Democracia de la Misión de Observación Electoral.

Ley 1530 (2012) Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Diario Oficial No. 48.433. Mayo 17, 2012.

Ley 152 (1994) Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 41.450. Julio 15, 1994

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2011). Planes Regionales de Competitividad. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/competitividad/>

Ministerio de Minas y Energía (2013). “Estadísticas de Producción”. Disponible en: http://www.minminas.gov.co/minminas/hidrocarburos.jsp?cargaHome=3&id_categoria=158&id_subcategoria=214.

Misión de Observación Electoral. (2008). Monografía Político Electoral Departamento de Arauca 1997 a 2007. Bogotá D.C: Observatorio de Democracia de la Misión de Observación Electoral.

Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos (2010) Departamento Nacional de Planeación, Junio 16, 2010. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>.

Procuraduría Delegada para la descentralización y las entidades territoriales (2011). Descentralización y entidades territoriales. Bogotá D.C: Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Transparencia por Colombia (2010). Índices de transparencia departamental 2008-2009. Bogotá D.C: Transparencia por Colombia.

Velásquez, F., y González E. (2010). La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia. Bogotá D.C: Fundación Foro Nacional por Colombia. Disponible en: http://viva.org.co/documentos/cat_view/4-red-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo.

Entrevistas

Entrevista a Luis Ángel Trujillo, Miembro del Consejo Departamental de Planeación – Vichada, Realizada en Bogotá D.C., 12 de septiembre de 2014.

Entrevista a Horquín Rolón Cardenas, Miembro del Consejo Departamental de Planeación – Arauca, Realizada en Arauca (Arauca), 31 de octubre de 2014.

Entrevista a Lailin Correa, Gestora de la Comisión Regional de Competitividad – Arauca, Realizada en Arauca (Arauca), 31 de octubre de 2014.

Entrevista a Coronel Camilo Ernesto Álvarez, Comandante de Policía Departamento de Arauca, Realizada en Arauca (Arauca), 31 de octubre de 2014.

Entrevista a William Romero, Ex secretario de Planeación del Departamento del Meta, Realizada en Acacías (Meta), 01 de noviembre de 2014.

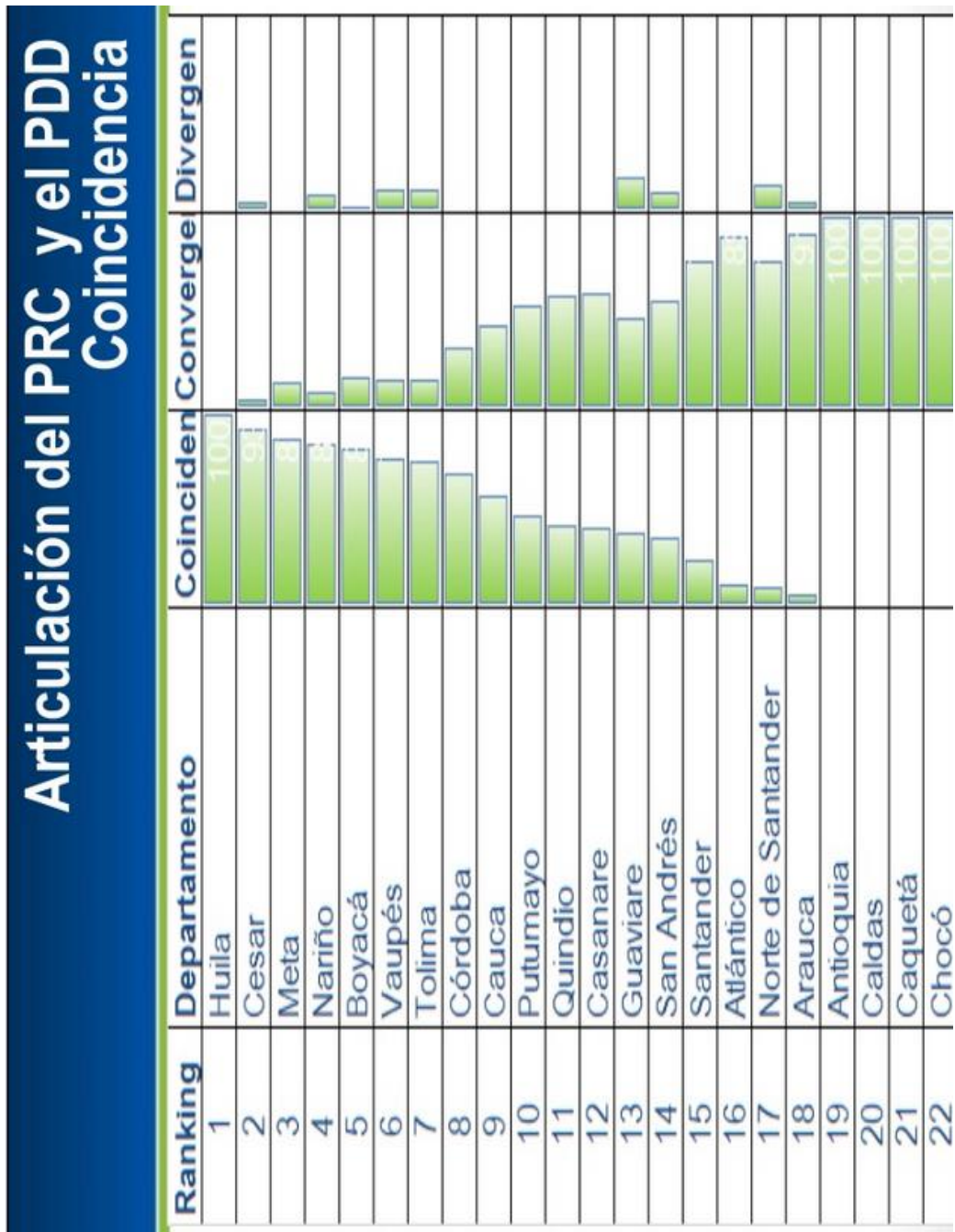
Entrevista a Juliana Pérez, Gestora de la Comisión Regional de Competitividad – Casanare, Realizada en Yopal (Casanare), 12 de diciembre de 2014.

Entrevista a Mayor Rodríguez, Departamento de Policía Casanare, Realizada en Yopal (Casanare), 12 de diciembre de 2014.

Entrevista a Carlos Alberto López, Presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio de Villavicencio, Realizada en Villavicencio (Meta), 15 de diciembre de 2014.

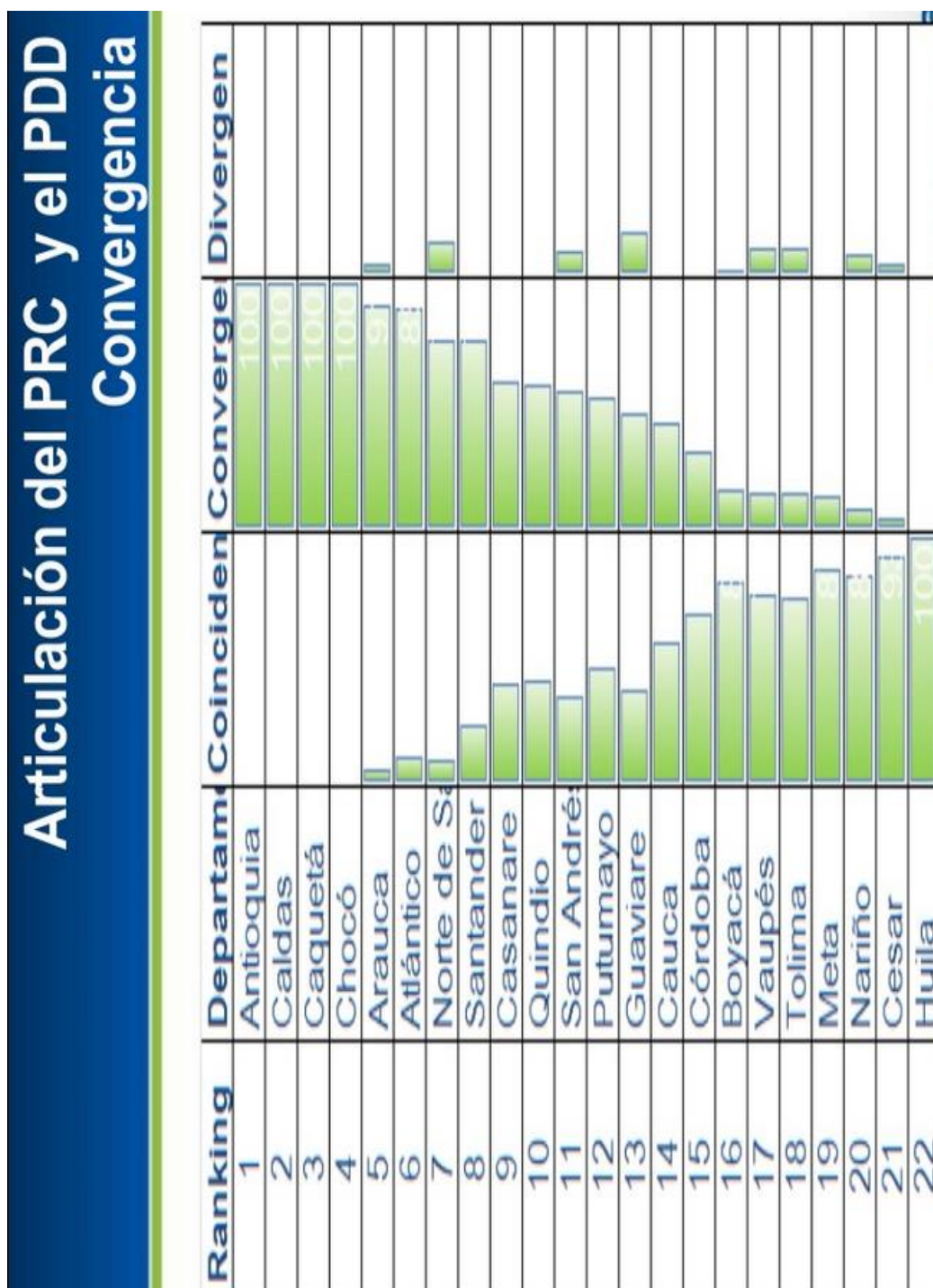
ANEXOS

Anexo 1. Gráfico 1. Porcentaje de coincidencia de los Planes Departamentales de Desarrollo y los Planes Regionales de Competitividad



Fuente: (Confecamaras, 2013).

Anexo 2. Gráfico 2. Porcentaje de convergencia de los Planes Departamentales de Desarrollo y los Planes Regionales de Competitividad



Fuente: (Confecamaras, 2013).

Anexo 3. Formatos. Entrevistas realizadas a funcionarios de los Consejos Departamentales de Planeación, Comisiones Regionales de Competitividad, Planeación Departamental, y oficiales de la Fuerza Pública.

Formato. Entrevistas realizadas a funcionarios de los Consejos Departamentales de Planeación

Nombre:

Fecha:

¿Cómo se ejercen las competencias que la Ley 152/94 les asigna a los Consejos Departamentales de Planeación?

¿Cuántos miembros se reúnen? ¿Cómo son las discusiones? ¿De qué manera se recogen las observaciones que se hacen al proyecto del plan de desarrollo?

¿Qué seguimiento le hace el Consejo Departamental de Planeación a las observaciones que se formulan al proyecto de plan de desarrollo? ¿Considera que la Secretaria de Planeación y la Asamblea las tienen en cuenta?

¿Qué pasa si el Consejo Departamental de Planeación no se reúne para estudiar el proyecto de Plan de Desarrollo?

¿Considera que los planes departamentales de desarrollo incluyen las grandes prioridades para resolver los problemas de los habitantes del departamento?

¿En su opinión, la Orinoquia es verdaderamente una región o, por el contrario, cada departamento tiene su propia vocación y su propia dinámica de desarrollo?

¿Qué factores sociales o políticos inciden y de qué manera en la implementación de una política de competitividad en el departamento y en la región de la Orinoquia?

Formato. Entrevistas realizadas a funcionarios de las Comisiones Regionales de Competitividad

Nombre:

Fecha:

¿Qué funciones cumplen las Comisiones Regionales de Competitividad? ¿Cada cuánto se reúnen para discutir sobre la política de competitividad?

¿Considera que en las Comisiones Regionales de Competitividad están los distintos actores que deben estar o podrían organizarse mejor y en qué sentido?

¿De qué manera se lleva a cabo la coordinación o articulación con el Consejo Departamental de Planeación?

¿Cómo se entiende la competitividad en la región de la Orinoquia?

¿De qué manera se está implementando la Política de Competitividad definida en el Conpes 3527?

¿Qué balance hace de lo que ha hecho hasta ahora la Comisión Regional de Competitividad a la que usted pertenece?

¿Considera que los Planes Departamentales de Desarrollo incluyen las grandes prioridades para resolver los problemas a los habitantes del departamento?

¿En su opinión, la Orinoquia es verdaderamente una región o, por el contrario, cada departamento tiene su propia vocación y su propia dinámica de desarrollo?

¿Qué factores sociales o políticos inciden y de qué manera en la implementación de una Política de Competitividad en el departamento y en la región de la Orinoquia?

Formato. Entrevistas realizadas a funcionarios de Planeación Departamental

Nombre:

Fecha:

¿Cuáles son los grandes problemas que en su criterio deben ser resueltos prioritariamente para mejorar las condiciones de los metenses?

¿Los planes de desarrollo departamentales tienen en cuenta las prioridades del plan nacional de desarrollo o son completamente autónomos e independientes?

¿Cuáles son los criterios y orientaciones que se tienen en cuenta al elaborar el plan departamental de desarrollo?

¿Qué participación tiene el Consejo Departamental de Planeación en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo del departamento?

¿Cuál es la contribución del Consejo Departamental de Planeación, en la elaboración y análisis del proyecto de ordenanza del plan de desarrollo del departamento?

¿La secretaria de planeación y la Asamblea Departamental acogen las sugerencias del Consejo Departamental de Planeación?

¿En su opinión, la Orinoquia es verdaderamente una región o, por el contrario, cada departamento tiene su propia vocación y su propia dinámica de desarrollo?

¿Qué factores sociales o políticos inciden y de qué manera en la implementación de una Política de Competitividad en el departamento y en la región de la Orinoquia?

Formato. Entrevistas realizadas a oficiales de la Fuerza Pública.

Nombre:

Fecha:

¿Cuáles son los grandes problemas económicos, políticos y sociales que existen en la región de la Orinoquia?

¿Qué factores sociales o políticos inciden y de qué manera en la implementación de una política de competitividad en el departamento y en la región de la Orinoquia?

¿Qué apoyo tienen los Grupos Armados al Margen de la Ley de parte de la población civil?

¿Cuál es su influencia en la economía, el comercio y la política?

Anexo 4. Entrevista realizada a Luis Ángel Trujillo, Miembro del Consejo Departamental de Planeación – Vichada

Fecha: 12 de septiembre de 2014

Entrevistador: ¿Cómo se ejercen las competencias que la Ley 152/94 les asigna a los Consejos Departamentales de Planeación?

Luis Ángel Trujillo: Cuando se constituye el Consejo, hay una especie de reglamento donde se le asignan las funciones a cada uno de los consejeros.

E: ¿Cuántos miembros se reúnen? ¿Cómo son las discusiones? ¿De qué manera se recogen las observaciones que se hacen al proyecto del plan de desarrollo?

L.A: En este momento el Consejo está inactivo. Digamos, el Comité se encuentra inactivo prácticamente desde que se constituyó. Lamentablemente, no ha sido posible coordinar a los Consejeros porque cada uno tiene sus actividades personales, e inclusive la presidenta del Consejo se había ido para Villavicencio. Entonces, pues está inactivo en este momento. Solamente se reunió cuando se constituyó y desde ahí no nos volvimos a reunir más.

E: ¿Para la evaluación del Plan de Desarrollo actual, ustedes no se reunieron?

L.A: No. A ningún plan de desarrollo le hemos hecho ninguna revisión.

E: ¿Considera que los planes departamentales de desarrollo incluyen las grandes prioridades para resolver los problemas de los habitantes del departamento?

L.A: Pues, de acuerdo a las expectativas que generó la propuesta de gobierno de esta actual administración, en términos generales si se ha cumplido y las expectativas pese a que no se han llenado plenamente, si se ha avanzado mucho sobre todo en la infraestructura vial, en obras y en muchos escenarios. Cuando hablo de escenarios, hablo de varios espacios como la vivienda. Entonces sí, yo creo que en el plan de desarrollo de esta administración si han estado consignadas las expectativas que tiene el colectivo social, la comunidad del departamento del Vichada. Por ejemplo en los cuatro municipios, en términos generales si se ha cumplido.

E: ¿En su opinión, la Orinoquia es verdaderamente una región o, por el contrario, cada departamento tiene su propia vocación y su propia dinámica de desarrollo?

L.A: Como región geopolítica sí. Podríamos decir que si es una región como la Amazonía. Ahora, cada departamento tiene su propia dinámica y de acuerdo al colectivo social que lo colonizó. Pues aunque el Vichada hace parte de la Orinoquia, acá no hay sabana como en Arauca o Casanare. Aquí es más la altillanura. Entonces eso también genera otro tipo de idiosincrasia, genera otro tipo de expectativas de desarrollo, genera otro tipo de agricultura y ganadería, no como la araucana ni la casanareña. Somos una macro región pero cada departamento genera sus propias dinámicas de desarrollo.

E: ¿Qué factores sociales o políticos inciden y de qué manera en la implementación de una política de competitividad en el departamento y en la región de la Orinoquia?

L.A: Definitivamente el comercio es el motor que dinamiza todo el desarrollo del departamento. Ahora hay otras expectativas como la reforestación, como la posible minería –que apenas está en su fase exploratoria-, pero fundamentalmente el comercio. La ganadería es incipiente. Pues hubieron grandes hatos por su extensión pero no por la cantidad de ganado. Ahorita la ganadería, no podríamos decir que incida de una manera importante en el desarrollo del departamento.

E: Y, de manera negativa qué factores considera que hayan incidido en la implementación de esta política.

L.A: La seguridad. En el departamento y en la Orinoquia todavía estamos en una situación de desorden público bastante complicado que incide, por supuesto, en las expectativas de inversión. Hay mucha confianza y se quiere seguir avanzando pero también hay mucha prudencia. También hay que tener en cuenta que somos limítrofes con Venezuela y lo que suceda allá, de alguna manera incide en lo que pase acá. Aunque ha habido un mejoramiento de la infraestructura en el departamento, el transporte sigue incidiendo de manera negativa para que nosotros podamos tener con el interior del país una buena conexión y un buen abastecimiento de los artículos de primera necesidad, que toca traerlos en avión hasta acá, y eso encarece mucho los productos en el departamento.

Anexo 5. Entrevista realizada a Horquín Rolón Cardenas, Miembro del Consejo Departamental de Planeación – Arauca

Fecha: 31 de octubre de 2014

Entrevistador: ¿Cómo se ejercen las competencias que la Ley 152/94 les asigna a los Consejos Departamentales de Planeación? ¿Cuántos miembros se reúnen? ¿Cómo son las discusiones? ¿De qué manera se recogen las observaciones que se hacen al proyecto del plan de desarrollo?

Horquín Rolón: Pues en la parte primordial, al Consejo Departamental se le llama en el proceso de evaluación del plan de desarrollo. Pues el gobierno hace el planteamiento de su proyecto y lo someten a nosotros a un estudio. En ese momento, se convocan a los diferentes gremios y se da una muy buena participación, y lo que se hace es prácticamente seguir las recomendaciones de cada gremio. En muchas ocasiones, se tienen en cuenta la mayor parte de las recomendaciones. Después de que se termina esta parte del proceso del plan de desarrollo, como que no vuelve a ser tenido en cuenta el Consejo. Claramente, como los consejos no son vinculantes, pues son propuestas más no son tenidos muy en cuenta, que es lo que le reclamamos al gobierno nacional en el caso de los OCAD, por ejemplo. Para mí, en nuestro caso, no creo que los consejos cumplan con las expectativas, pues nosotros no hacemos un seguimiento a los planes de desarrollo como lo ordena la Ley. Esto no se está realizando.

E: ¿Qué seguimiento le hace el Consejo Departamental de Planeación a las observaciones que se formulan al proyecto de plan de desarrollo? ¿Considera que la Secretaria de Planeación y la Asamblea las tienen en cuenta?

HR: Al principio se convoca, hay participación, pero ya después, no sé, quizás el Gobierno Nacional no ha establecido una norma que le ordene a esos Consejos a que se organicen. No hay una secretaría desde la cual uno pueda hacerle un seguimiento al plan de desarrollo. Es muy poco, y prácticamente sí hay una participación al inicio del proceso pero posteriormente no hay seguimiento en todas las etapas. Ya llevamos más de tres años del actual gobierno, pero pues el Consejo no ha sido invitado para desarrollar esas iniciativas y hacerles un seguimiento.

E: ¿Considera que los planes departamentales de desarrollo incluyen las grandes prioridades para resolver los problemas de los habitantes del departamento?

HR: Yo creo que sí. Las prioridades son incluidas, pues cuando uno mira los planes de desarrollo, uno dice ‘qué verraquera, ahora si vamos a salir adelante’, pero cuando se empiezan a ejecutar no se vislumbra que los planes de desarrollo hayan sido cumplidos.

E: ¿Cuáles cree que son los factores que han influido en que no se ejecute lo planeado?

HR: Si hablamos a nivel departamental, yo creo que el gobernante de turno tiene la intención de hacer las cosas bien, pero la normatividad quizás puede ser un problema. Actualmente, nosotros nos encontramos en el proceso del Contrato Plan que es a nivel nacional, pero no se ven resultados positivos. Se observa más bien la misma tramitología, la misma burocracia y el engranaje entre el gobierno nacional y el gobierno departamental, que no permiten que se puedan llevar a cabo los proyectos. Por ejemplo, ese Contrato Plan, del que se esperaba mucho, ya llevamos el 70% de tiempo de este gobierno y uno no ve que se haya ejecutado ese famoso Contrato Plan, que todo el mundo lo esperaba como la solución para el departamento.

E: En su opinión, la Orinoquia es verdaderamente una región o, por el contrario, cada departamento tiene su propia vocación y su propia dinámica de desarrollo.

HR: Pues se ve que la región podría consolidarse por algunas características homogéneas, pero los gobernadores no tienen la iniciativa de trabajar juntos ante el Gobierno nacional para desarrollar las grandes obras. Entonces, muchas de ellas solo llegan al departamento del Meta, pero el resto de la media Colombia que es la Orinoquia y la Amazonia sigue siendo olvidada. La concentración está en la zona centro y en el occidente del país, mientras que la Orinoquia sigue siendo relegada a pesar de ser una zona primordial para la economía del país y su alimentación, porque sus tierras son aptas para el desarrollo de proyectos agropecuarios para el futuro del país. Yo diría que sí, si hay homogenización pero lo que hace falta es unión para poder exigir al gobierno nacional para ser vistos como una sola mole y dejar de ser una región olvidada. Porque todos los planes llegan hasta el piedemonte, especialmente hasta Villavicencio y en el resto del territorio como que no hay nada que hacer.

E: ¿Qué factores sociales o políticos inciden y de qué manera en la implementación de una política de competitividad en el departamento y en la región de la Orinoquia?

HR: Bueno, para mi quizás el mayor inconveniente es la clase gremial y la clase política. De pronto no son una unidad políticamente organizada y conjunta que exijan al Gobierno departamental. Además, todos esperamos que mejore la situación en Venezuela, pues es un mercado que se está perdiendo continuamente. Para exportar a Venezuela, qué mejor territorio que Arauca que es llano, pero las condiciones no son apropiadas, a pesar de que tenemos una población que demanda nuestros productos pero también un país que no cumple con sus pagos y obligaciones frente a las importaciones. La no conformación de gremios fuertes y la falta de participación en el gobierno departamental, ha hecho que a pesar de ser, por ejemplo, grandes productores de cacao y de tener todo para ser competitivos, nos falta mucha unión, además de infraestructura y de la problemática del orden público que sigue siendo un factor que nos afecta en gran medida.

E: Frente a esto, ¿qué influencia tienen los grupos armados en el desarrollo competitivo del departamento?

HR: La delincuencia y los demás grupos armados aun tienen mucho poder e influencia en las decisiones del departamento. Por eso todos soñamos, y ojalá sea una realidad el proceso de paz para que otros actores quieran invertir en nuestro territorio, debido a que muchos de ellos no arriesgan sus capitales en medio de la incertidumbre y el temor.

Anexo 6. Entrevista realizada a Lailin Correa, Gestora de la Comisión Regional de Competitividad de Arauca

Fecha: 31 de octubre de 2014

Entrevistador: ¿Qué funciones cumplen las Comisiones Regionales de Competitividad?
¿Cada cuánto se reúnen para discutir sobre la política de competitividad?

Lailin Correa: Bueno, nosotros nos creamos en el 2008. Inicialmente, y siempre se ha mantenido como un espacio de articulación. Solo somos un espacio, no tenemos personería jurídica, por ende no podemos ejecutar; o sea, como que no somos tangibles. Somos solamente el espacio para que se articulen la empresa privada, el sector público y la academia, y eso se ve a nivel de ministerios. Este gobierno tiene algo muy interesante y es que está buscando potenciar el tema de la competitividad. Como tú sabes, a nivel mundial está el tema de innovación, de emprendimiento, de vigilancia tecnológica. La Comisión, como te decía no tiene personería jurídica y no tiene recursos por sí misma. Cuando se creó el Ministerio como que se la botó a la Cámara de Comercio, entonces la Cámara actualmente, la de Arauca, tiene la secretaría técnica, y es ella la que ha buscado los recursos para que nosotros funcionemos. Actualmente, somos un equipo de la gerente y yo como profesional, pero por ejemplo, yo tengo lo que lleva el proyecto, Claudia lleva más o menos como año y medio. Desde el 2008 la crearon aquí en la Cámara de Comercio y casi que eran dos mil funcionarios. Entonces, empezaron como con pinitos. Recién que salió si estuvo muy al tanto el departamento, la Gobernación. Pero después se lo botó a la Cámara de Comercio. Entonces, mientras había convenio con la Gobernación, porque nosotros siempre hemos funcionado así, por convenio; entonces, mientras había convenio con la Gobernación, volvían y contrataban, por ejemplo a Claudia. Ella lleva, creo yo que año y medio o dos años pero intermitentes. Entonces, esa es una gran limitante porque realmente no tenemos credibilidad. Ahorita estamos funcionando porque hubo una convocatoria de Innpulsa para el fortalecimiento de las Comisiones Regionales de Competitividad a nivel nacional. La Cámara se presentó y la ganó. Entonces, ahorita estamos involucrados en ese proyecto, que tiene que ver con el fortalecimiento de las capacidades estratégicas y de articulación de la Comisión, que tiene dos componentes: uno, el tema de organización y de

funciones, pero realmente no se le pueden dar funciones a la comisión, sino más bien es cómo podemos operar, y cómo capacitarnos en temas de liderazgo y de competitividad. Y el segundo componente que ya vamos a arrancar es la dinamización de la mesa de turismo. Porque si bien, hay mucha documentación María Paula, demasiada documentación y muy bien elaborada, lastimosamente todo se ha quedado en el papel. Tenemos un Plan Regional de Competitividad que lo actualizaron en 2011 y si tú ves es muy claro en sus objetivos y estrategias. Me parece que los sectores que priorizaron son realmente los que deben ser. Existe el plan de desarrollo, que ese plan regional de competitividad fue un insumo para ese plan de desarrollo. Si tú ves el plan, tú dices ¡se puede! Existe la Visión 2032 del departamento, que esa si me parece que deberían hacerle unas modificaciones. Pero, todo esto ha sido gracias a la Cámara de Comercio que ha metido la mano. Sabemos que hay rubros en la Gobernación, entonces decimos qué se puede hacer con esto. Acabamos de sacar la Visión 2032 municipal, que ha sido más aterrizada. Ahora, nosotros hemos estado operando en un momento en el que quizás se ha perdido porque comienzan campañas políticas, y el departamento es muy politizado. Aquí tu no vas a encontrar sectores privados, es muy poquito. Es muy difícil que un gremio se acerque a la Comisión cuando nosotros no tenemos algún proyecto líder que demuestre nuestra actividad. El problema no radica en la existencia o no de instituciones o de instancias, sino de la poca credibilidad que tienen frente a quienes representan. Antes, cuando teníamos tantos ingresos de las regalías, Arauca... tú te has dado cuenta. Uno se imagina a Arauca y uno dice, por el tema del orden público, uno de una vez la tilda de peligrosa, nos tienen estigmatizados de guerrilla. Pero vas a ver la infraestructura de vías, y eso que últimamente han mejorado. Antes, para ir al aeropuerto a uno le daba vergüenza ir a recoger a alguien de la cantidad de huecos. Tú ves los colegios y no tienen una infraestructura adecuada, un parque, nada. El tema de la salud, mejor dicho, uno decía a dónde se van las regalías. Si bien, antes las regalías debían ser destinadas para construcción, lo que pasaba era que para adecuar un parque, tenían que derribarlo y volver a construir otro; eso costaba 1.500 millones de pesos. El tema de los grupos étnicos, y otra cantidad de falencias pero porque también era muy limitado el sistema, entonces obviamente aumentaba la corrupción. Actualmente, se ha podido hacer más, está el tema del Contrato Plan que arrancó en abril y solo hemos tenido una sola

participación de Planeación. Decimos, que puede ser debido al tiempo, aunque el Gobernador ha estado pendiente, y puede ser estrategia política porque él tiene su candidato. Además, no sé si has escuchado que actualmente está en problemas por un video que le habían tomado. Pero, desde hace como dos meses hemos estado buscando una cita con él, que nos la cancelaban y cancelaban por los viajes que tenía para presentarse en Bogotá. Que quiero decir con esto, en la Comisión se encuentra la asamblea que comprende cerca de 37 miembros, y que se conformó desde el 2008, pero definitivamente siempre vienen 10 o 12. Entonces, vamos a ver si hacemos una reforma o una actualización a ello porque están todos los del sector público, están muchos del sector privado, la academia; pero entre los mismos Ministerios se están creando comisiones, espacios, y demás. Por ejemplo, aquí vino Corpoica, quienes tienen un proyecto llamado “Siembra” que es de ciencia y tecnología, diciendo que buscan la articulación pero ellos no son partícipes de la Comisión y nosotros tampoco estamos muy pendientes del proyecto de ellos. Y que pasa, nosotros somos un departamento agrícola por lo cual deberíamos estar ligados a ellos. El martes pasado hicieron la instalación de la comisión regional para el desarrollo de las fronteras. Ellos buscan más el tema social, debido a que contrario a lo que uno pensaría estas zonas están en condiciones mucho más precarias que al interior.

E: ¿Cuáles son las causas para que la frontera no se haya desarrollado de una mejor manera?

LC: Aquí es el tema de la corrupción, principalmente. Y lo otro, en Arauca nos hace falta ser solidarios. Te doy un ejemplo para que tú saques la conclusión: en Arauca no hay un centro comercial. En este momento hay una inversionista interesada en construir uno. ¿Qué pasó? El lote es del municipio, que decidió vendérselo legalmente, limpiamente. Por allá, alguien demandó al municipio con varios temas ambientales, de que ese era un lote de otra persona y demás cosas que demuestra que nosotros mismos no permitimos el progreso. Entonces es un tema también cultural y de envidia. Desde que nos creamos como departamento, el primer gobernador fue Julio Acosta, no sé si lo has escuchado, ese señor tiene muchísimo poder. Antes, se hacía lo que él decía, él manejaba el departamento. Como era de Cambio Radical, el que no fuera de ese partido no era nadie. Entonces, era como la coyuntura del que estuviera de turno y se llenaban los bolsillos con sus amigos contratistas

y se llevaban el dinero. Igual, depende mucho de si sus intereses son convenientes con las estrategias, si no, no hay continuidad. Tenemos a las petroleras, pero yo creo que ha hecho falta más gestión con las petroleras para que inviertan en lo que necesita el departamento porque ellas tienen la obligación de hacerlo. Y, el tema de Venezuela es que los mismos dirigentes no lo han sabido explotar. El municipio de Arauca se ha destacado por la institucionalidad a diferencia del piedemonte. Donde las instituciones se fueran, Arauca ni sonaría, incluso hay proyectos que muchas veces han querido llevarlos a Tame. El lunes pasado, se hicieron unos talleres de competitividad y el mayor índice que tenemos es de corrupción, y yo creo que ese es el mal de todo. Y lo otro es que, por ejemplo, yo soy profesional en comercio exterior y yo volví creyendo que aquí se podía hacer algo y me tocó meterme a la DIAN, donde me di cuenta que las condiciones binacionales eran terribles. Hasta el año pasado se dio la internacionalización del puente. Este año se han hecho algunos ejercicios, pero qué pasa, no tenemos infraestructura adecuada en el ICA y la DIAN. Allá tú te vas a encontrar con una oficina pequeña, no hay báscula, si hay algún inconveniente deben orillar los camiones en la carretera, es decir, no está adecuada para el comercio. Tampoco son claras las responsabilidades. Hubo una pérdida de valor del ganado porque durante varios días duraron los animales en los camiones porque no había transporte adecuado, el ICA no sabía qué hacer, la DIAN menos. No hay compromiso de parte de ellos, especialmente de la DIAN; quien está a su cargo tiene malas relaciones con el departamento, lo digo porque lo tildan en el Concejo como persona no grata. La próxima semana tenemos la presentación del informe de competitividad que realizó el Consejo Privado de Competitividad. El año pasado no figurábamos, entonces como Comisión vamos a asistir y queremos buscar el porqué no figuramos. Así estemos de coleros, pero debemos figurar, los inversionistas se basan en esos indicadores, quienes los pueden tener en cuenta para llegar y mejorarlos.

E: ¿De qué manera se lleva a cabo la coordinación o articulación con el Plan de Desarrollo Departamental y con el Consejo Departamental de Planeación?

LC: Como te decía, muchas de las iniciativas del Plan de Desarrollo tuvieron en cuenta los objetivos del Plan Regional de Competitividad. Qué pasa, actualmente la Universidad Nacional lidera un proyecto de carnes apoyado por la Gobernación, también la

secretaría de agricultura y planeación junto con nosotros le apuntamos a la carne. El Ministerio de Comercio e Innpulsa sacaron un programa de rutas competitivas, que acá en Arauca la Cámara de Comercio también lo tiene. Sin embargo, cada uno por su parte le apunta a lo mismo, por eso intentamos articular. Para eso, elaboramos una matriz para que ahí nos dijeran, qué programas, con qué vigencia fiscal, con qué recursos y qué sectores estaban involucrados, pero la verdad ha sido muy complicada esa articulación. Hemos ido personalmente, pero la respuesta ha sido negativa. Ahora, lo que te decía de la Comisión, es muy difícil que esos actores vengan y digan yo qué gano, yo a qué vengo si estas reuniones duran toda la tarde, y vengo acá y es un espacio en el que se busca es hablar y hablar porque tampoco podemos ejecutar. Podemos ser moderadores, un contacto para decir éstas son las necesidades. Uno los entiende, además de que no hemos tenido una victoria como para tener una credibilidad. Digamos, que siempre hemos estado ahí, pero que podamos decir ‘esto lo hizo la comisión’ no es posible. Si han llegado proyectos pero como te digo, lo importante es articular.

E: ¿Considera que en las Comisiones Regionales de Competitividad están los distintos actores que deben estar o podrían organizarse mejor y en qué sentido?

LC: Pues sería como en el tema de la Gobernación y de las Alcaldías. Porque según el decreto son 37, habla de los Alcaldes, negritudes, representantes de los jóvenes. Pero ellos, nunca han estado. Incluso, se tiene proyectada una reforma al decreto para realmente saber quiénes son indispensables. Por participación, en primer lugar, la academia y el sector privado, la Sociedad de Ingenieros, Fenalco algunas veces nos visita, Andi si es muy activo, Cotelco no ha participado y por ejemplo ahora que empezamos el tema de turismo, ellos deberían estar muy atentos. Y por supuesto, la Gobernación. Ellos tienen que estar, pero no vienen. El Gobernador delegó una persona pero no hemos podido contactarnos, creo tiene motivos personales que la han obligado a estar en Bogotá.

E: ¿En su opinión, la Orinoquia es verdaderamente una región o, por el contrario, cada departamento tiene su propia vocación y su propia dinámica de desarrollo?

LC: Yo me atrevería a decir una opinión personal. Si bien por características somos muy similares, no lo es tanto así. Tuve la oportunidad de trabajar en Yopal. Casanare ha tenido un desarrollo inmenso, pero a manera de precepción personal, Casanare alberga

mucha población del interior del país, que han invertido en el departamento y se han quedado en el departamento. En Arauca, Caño Limón queda a dos horas en carretera de acá. Sin embargo, los ejecutivos y administrativos llegan al aeropuerto en helicóptero desde Caño Limón y viajan directamente a Bucaramanga, Bogotá, de donde vengan. Ellos se lucran y viven en sus ciudades, no invierten. Entonces, digo yo como percepción personal, aquí de pronto el tema de las regalías nos mal acostumbró. Si no es con papá gobierno entonces no hay trabajo. Aparte de que están los recursos, es complicado acceder a ellos, por los trámites para presentar proyectos. Están los bancos, y la vida crediticia es un problema. Entonces no sé si nos falta más visión, por eso se debe analizar muy bien. Por ejemplo, para las zonas de frontera nos asociaron con Guainía y con Vichada. Hicimos mesas de trabajo y sí, somos muy similares, pero las problemáticas son totalmente distintas. Listo, tienen la problemática de grupos étnicos, pero los de aquí son completamente diferentes de los de por ejemplo, Vichada. Por eso, no nos pudimos poner de acuerdo. El tema de la salud y la población, nosotros tenemos ciudadanos de doble nacionalidad que a veces vienen y se registran como venezolanos y por obligación hay que atenderlos, lo que se refleja en un aumento de la demanda. Quizás el gobierno en su intento por unificar esfuerzos y evitar duplicidad lo hace, pero en ese sentido falla.

Anexo 7. Entrevista realizada a alto Oficial del Departamento de Policía Arauca

Fecha: 31 de octubre de 2014

Entrevistador: ¿Qué actores armados hacen presencia en Arauca?

Alto Oficial: Los actores que se encuentran en Arauca son los actores terroristas y de otra parte están los políticos. El gobernador anterior y demás políticos han estado en la cárcel recientemente y eso ha sido una muestra de ello.

¿Qué apoyo tienen los Grupos Armados al Margen de la Ley de parte de la población civil?

A.O: Claro que tienen un apoyo importante. En los tiempos de más auge del conflicto, estos grupos manejaban y aún manejan las decisiones de algunos de los políticos. Incluso, algunos ya están presos. Los Alcaldes, los Concejales los ponía la guerrilla. Entonces, aparte de que infundían terror también lo manejaban políticamente. Entonces, ellos crearon su forma de convivencia, y aquí todavía hay gente que cuando tiene un problema va y habla con la guerrilla para que solucione el problema. Es una población que no cree en la institucionalidad o que le ven muchos inconvenientes a la institucionalidad por todos esos procesos que tienen que hacer. Lo que no hace la guerrilla; la guerrilla lo hace inmediatamente; o lo mata, o lo amenaza, o lo hace ir. Entonces, como le digo, esa generación que está entre los 30 y 40 años, es una generación que se crió con ellos. Mandaban aquí, tenían poder sobre los políticos, decían donde hacer las carreteras, donde hacer los parques, todo lo mandaban ellos. Y generaron toda una cultura en base en lo que decía la guerrilla. El cambio fue cuando entraron los paramilitares. La gente se preguntaba ¿qué hacemos? Mucha gente fue asesinada, mucha gente desapareció. Y en 2004-2005, que fue cuando entró toda la institucionalidad, pues se les quitó ese espacio. Hoy no tenemos bandas criminales, todavía existen los grupos terroristas, quizás no con el mismo poder de antes. De pronto, la extorsión o el panfleto, por eso se ha venido haciendo un trabajo más social con ellos para decirles qué problemas tienen si siguen conviviendo con ellos y qué pueden ganar si están en la legalidad, si se arriesgan a perder el miedo. Aunque falta mucho trabajo en ese aspecto social de parte del Gobierno nacional. Arauca tuvo mucha plata por las regalías, pero como en su momento a los políticos los manejaba la guerrilla pues toda la plata fue dirigida a otro lado, y el desarrollo también. Arauca es un pueblo grande; es una

ciudad pero sigue siendo un pueblo. Acá uno no encuentra un cine, un centro comercial, nada; son tiendas de barrio, un supermercado de un pueblo pequeño, que en este momento se está desarrollando mal porque se está desarrollando en forma de invasión. Las invasiones son de gente que o ha sido amenazada o desplazada por los grupos terroristas, y empieza a crearse una cultura también de invasiones ¿Por qué?, porque qué hacen, les dicen los grupos terroristas ‘usted no puede vivir acá’, les daban un lote donde se quedaban pero al poco tiempo volvían. Entonces, nacieron varios barrios a base de invasión y todavía se dan. Entonces, así crece Arauca, capital, a base de invasiones. Todo eso se dio por el desorden que creó la amenaza del terrorismo, inclusive los políticos los ponía la guerrilla y en algunos espacios aún los ponen. Lo que es el eje Arauquita-Fortul-Saravena, que es la zona más fuerte de ellos, alcanzan a tener algunos Concejales adeptos a ellos, porque todavía la zona urbana es muy pequeña y manejan toda la zona rural. El deber es de la nación, de concientizar a la industria nacional y darles las garantías para poder establecerse acá y generar el desarrollo. Porque también hay un pensamiento que se creó con base en la amenaza terrorista, de que las petroleras solo se han llevado la plata de Arauca, lo que es falso. Ellos si han dado la plata, que los políticos se la han llevado a otros lados, eso sí es otra cosa. Entonces, la población tiene un odio contra ellos, que hace que no sea fácil que las multinacionales ni la industria nacional lleguen.

E: ¿Cuál es la influencia de estos actores en la economía, el comercio y la política?

A.O: Bueno, en primer lugar, estos actores no han dejado desarrollar la infraestructura comercial del departamento y las diferentes economías. Los grupos terroristas; aquí se estableció uno que fue el ELN, que se inició aquí en Arauca hace más de 50 años, y tomó fuerza cuando llegaron las petroleras a iniciar un desarrollo económico. Este siempre ha sido su caballo de batalla, y es que las multinacionales no invierten en el territorio y explotan todo. Ese es el trabajo psicológico que hacen estos grupos terroristas y por lo cual no viene ninguna otra empresa grande. Usted ve acá que no hay ninguna empresa o industria nacional o internacional, sólo las dos petroleras: Oxxxy y Bicentenario que es una multinacional en coordinación con Ecopetrol. Acá no hay ninguna industria nacional, ninguna. Acá no hay un desarrollo económico, que se debe más al temor que infunden estos actores terroristas. La gente vive con miedo, aquí iba a llegar Éxito y apenas

llegaron, los amenazaron. Entonces, eso ha influido en que ninguna de las empresas nacionales llegue a realizar un desarrollo, ni siquiera en las cabeceras municipales por las amenazas que le han hecho a la industria. Y el ganado, que en su momento fue una gran ventaja. Aquí se manejaban cerca de 6 millones de cabezas de ganado, en este momento está sobre un millón o menos, porque también estos grupos empezaron a extorsionar, a robarse el ganado de los grandes ganaderos de acá. Muchos de ellos se fueron, abandonaron sus tierras, quizás si tienen ganado pero vienen cada 6 meses; lo manejan a distancia. Agricultura aquí no hay. Se maneja un poco de arroz, cacao y otros que apenas están iniciando. Pero, el ganado lo acabaron, está en un 20% su producción. Y el problema con Venezuela es un factor que influye. Venezuela ha influido en el factor comercio por el contrabando y en el sector ganadero, porque mucho ganado viene de Venezuela, entonces el ganadero de acá no puede competir con precios del ganado venezolano, y cuando le vendían a Venezuela, Venezuela se demoraba mucho tiempo en generar los pagos, entonces el ganadero no tenía la capacidad económica para sostenerse. La gente se acostumbró a vivir con el día a día, y con eso viven contentos. El comerciante que no lo hace tiene que pasar a Venezuela y allí pagar una extorsión. Esto es por cita vía telefónica, por panfletos diciendo que tienen que ir a Venezuela. Y aquí el temor y el miedo es una constante. Arauca vivió una época muy dura entre el 97 y el 2005, con los grupos terroristas, en el 2002 entraron los paramilitares que mataron mucha gente y después entre el 2005 y el 2006 que ya la institucionalidad retomó, se acabaron las autodefensas, la guerrilla despejó los cascos urbanos y pasó a trabajar en grupos más pequeños, basados en economías de extorsión. Entonces se ha ido recuperando muy lentamente. Pero en ese tiempo, en esos diez o doce años la gente se creó una cultura. Yo siempre he dicho, aquí hay que esperar dos generaciones para que cambie ese pensamiento de vivir con el contrabando, de vivir con el día a día y se inicie un desarrollo económico. Arauca tiene muchas posibilidades para el desarrollo en varios ámbitos como la ganadería, la agricultura y la entrada de las grandes empresas nacionales e internacionales, pero sobre todo las nacionales tienen mucho capital por invertir para desarrollar los cascos urbanos. Los cascos urbanos se desarrollan con la economía nacional y empresas nacionales que empiecen a generar una cultura de conseguir artículos sin necesidad de recurrir al contrabando o andar escondiéndose, pero

como le digo se necesita unas dos generaciones para esto porque es una población que ha vivido más 50 años en medio de esta situación.

E: ¿Qué factores sociales o políticos inciden y de qué manera en la implementación de una política de competitividad en el departamento y en la región de la Orinoquia?

A.O: Yo diría que un 70% ha sido influencia de los grupos terroristas y un 30% lo han sido los políticos, que no han dejado desarrollar a un departamento con mucha posibilidad de desarrollo, por sus tierras, por su gente, y todo lo que puede producirse en este llano. Bueno, Venezuela algún día tiene que cambiar, porque la frontera es una oportunidad grande para el crecimiento, pero no se han generado los convenios para ello. Por ejemplo, Cúcuta y otras ciudades de frontera como Pasto, tienen un convenio donde el ciudadano puede traer bienes por hasta dos salarios mínimos para que no sea calificado como contrabando. Tienen una reducción del precio del combustible. Arauca no, Arauca esta fuera de esos convenios; es decir, Arauca paga el mismo precio por combustible como Bogotá, siendo frontera. ¿Por qué sacaron a Arauca de ese convenio? Quizás por la presencia de grupos armados, pero esto también es un insumo para el contrabando y las economías informales. Otro factor es Venezuela, porque nos están llegando venezolanos que generan prostitución. El sueldo de un venezolano, pasado a pesos colombianos es de \$30.000, en cambio aquí una muchacha se hace en una noche \$100.000 que son como millón y pico de bolívares. Entonces, se está generando prostitución, venta de ambulantes que son en su mayoría venezolanos. Ese efecto de Venezuela también le está trayendo un problema económico a Arauca que si no se le pone cuidado va a ser difícil estabilizar la economía.

Anexo 8. Entrevista realizada a William Romero. Ex secretario de Planeación Departamento del Meta.

Fecha: 01 de noviembre de 2014

Entrevistador: ¿Cuáles son los grandes problemas que en su criterio deben ser resueltos prioritariamente para mejorar las condiciones de los metenses?

William Romero: Bueno, yo conozco muy de cerca el tema porque en Planeación estuvimos al tanto de lo relacionado con la productividad y la competitividad. Un departamento o un municipio no es competitivo si no tiene los elementos necesario para que lo sea. Lo primero es la inversión en el tema social; que se le garantice a una población una serie de aspectos que le den la tranquilidad que les permita dedicarse a sus labores en el tema competitivo. Nosotros estamos faltos de una verdadera malla vial que nos permita ser verdaderamente competitivos ¿Por qué? Porque tenemos una serie de riquezas en todo el departamento, pero hoy es imposible competir con otros departamentos, porque el costo de producir una hectárea de lo que sea o un kilo de lo que sea, puesto en Bogotá es mucho más caro que puesto en otro departamento. Que el gobierno no nos invierta a nosotros en temas básicos para la competitividad, no podemos pensar en igualarnos con Antioquia, Cundinamarca, Boyacá o con el Valle, que tienen una malla vial ya establecida y donde el ente gubernamental ha prestado las condiciones para esto. Nosotros somos un departamento atípico, con un conflicto armado presente en todo momento en toda la región y eso no ha permitido dar las garantías para que verdaderamente nosotros seamos un departamento competitivo. Hoy, gozamos del petróleo, pero está monopolizado y eso no beneficia en nada al departamento, eso solo beneficia a unos sectores, donde seguimos viendo la falta de oportunidades. Entonces nosotros no podemos pensar en ser competitivos mientras no tengamos una serie de elementos que nos permitan serlo.

E: ¿Los Planes Departamentales de Desarrollo tienen en cuenta las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo o son completamente autónomos e independientes?

WR: Esa es una buena pregunta, porque muchos gobernantes se enfocan en un tema específico como lo que está pasando ahorita. Aquí para el Gobierno actual el tema es la refinería porque nos estamos volviendo un departamento productor, pero para el Gobierno

nacional los temas prioritarios son otros, la vivienda, las vías y no la explotación petrolera, que la cede a terceros. Entonces, mientras no articulemos los planes de desarrollo tanto municipales como departamentales con el plan nacional, vamos a estar por fuera de cualquier contexto para conseguir recursos que puedan apalancar ciertos proyectos que van a derivar en el total desarrollo de una región y a su vez, buscar la competitividad.

E: ¿Cuáles son los criterios y orientaciones que se tienen en cuenta al elaborar el plan departamental de desarrollo?

WR: Bueno, uno de los criterios que utilizamos nosotros es el diagnóstico real de qué es lo que las comunidades están pensando, qué es a lo que verdaderamente se apunta en los años de gobierno con una visión de diez, veinte, treinta hasta cincuenta años. Nosotros, como equipo de gobierno, tenemos que verdaderamente aterrizar toda esa problemática que existe en el departamento a través de un diagnóstico para poder consolidar a través de la financiación y los recursos posibles ese tipo de soluciones que se van a plantear. Sin embargo, la ausencia de tiempo y la imposibilidad de diagnosticar ha hecho que en varios gobiernos se hayan tomado planes modelo de ciudades como Medellín, que no se aplican verdaderamente a la realidad del departamento. Se deja de lado muchas veces cosas fundamentales por hacer cosas particulares. Te explico, el Gobernador quiere hacer una refinería, entonces así el gobierno nacional esté pensando otra cosa el departamento también tiene su tema y todos los recursos que pueda destinarle a la refinería, los va a destinar porque es su proyecto bandera. ¿Qué nos traiga a futuro? No sabemos, mientras que estamos descuidando verdaderamente lo que el departamento necesita frente a lo que está dando el gobierno nacional. Por eso, nuestro diagnóstico debe ser claro y sensato, debemos desprendernos de cualquier interés particular pensar en los intereses generales y articular verdaderamente todos los planes de desarrollo. Una herramienta fundamental es el conocimiento de lo que está pasando y así formular y ejecutar las políticas.

E: ¿Qué participación tiene el Consejo Departamental de Planeación en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo del departamento?

WR: Ninguna. A ellos solamente les corresponde emitir un concepto frente al plan de desarrollo una vez elaborado, pero verdaderamente su inclusión y su participación en algunos gobiernos ha sido cero. Entonces, cada sector que está representado en ese Consejo

no aporta, no conlleva a nada porque solamente lo tienen en cuenta en el momento de solicitar el concepto a favor. Se hace una negociación, unos acuerdos donde a ellos les interesa ver reflejadas unas partidas dentro del presupuesto que favorezca su gestión. Pero indudablemente, cada uno de los sectores a los que representan en ese Consejo tiene algún aporte importante para la construcción del plan de desarrollo, a pesar de que no es tenido en cuenta.

E: En su opinión, la Orinoquia es verdaderamente una región o, por el contrario, cada departamento tiene su propia vocación y su propia dinámica de desarrollo.

WR: Es importante unirnos como región pero hay que tener en cuenta que cuando se habla de la Orinoquia o la Amazonia se está hablando de los departamentos más pobres del país. Qué hacemos cinco o seis departamentos pobres impulsando unos proyectos cuando no estamos ni representados en el Congreso, en el gobierno y en ningún estamento para poder jalonar recursos para una región. Por eso el Meta se unió a Boyacá, Cundinamarca y a otros porque vio las posibilidades de que ahí si habían recursos. Pero, al unirnos con los más pobres indudablemente tendremos que subsidiar muchos de los proyectos por lo que ellos tienen. Entonces, esa división que se hizo de regiones, mientras no haya una verdadera apuesta gubernamental frente a unas políticas claras y unos planes de desarrollo verdaderamente consecuentes pues va a ser inequitativa porque los departamentos más pobres van a terminar siempre relegados y los departamentos ricos se van a llevar gran parte del presupuesto. Es decir, en este momento, para mí eso no es consecuente, pienso que debería hacerse una reforma frente al tema, beneficiar más a esos departamentos, a pesar de que ya se modificó la Ley de regalías, donde se benefician más estos entes territoriales, pero hoy no se está viendo. Entonces, no considero que esto deba hacerse de esta manera. El Meta jugó muy hábilmente pegándose a donde tenía que pegarse para no tener que ser el Tío Rico de otros departamentos y tener que cargar a costas con esa pobreza.

E: ¿Qué influencia han tenido los actores armados en la implementación de este tipo de políticas?

WR: Hoy, el departamento del Meta ha sido un laboratorio de muchos temas y el conflicto armado ha sido uno de ellos y ha sido el principal. Cuando fue la zona de despeje,

nosotros tuvimos cuatro municipios en esa zona. No es un secreto que hay presencia tanto guerrillera como paramilitar en nuestro departamento. Eso retrasa mucho el desarrollo y la presencia de un gobierno en muchas zonas del departamento. Cuando un contratista va a hacer presencia a través del Gobierno con un programa, con un proyecto, con una obra, siempre son requeridos por estos grupos armados quienes ponen siempre las condiciones. Hoy, el Alcalde que quiera hacer su proyecto de gobierno no puede olvidarse de esa presencia armada y no puede olvidarse de que muy seguramente va a existir algún condicionamiento así sea por debajo de la mesa, pero de que lo hay, lo hay, para poder ejecutar sus políticas y para poder ejecutar lo que verdaderamente quiere. Ahora, los recursos que poseen estos municipios son muy, muy escasos. Escasamente, funcionan como administración pero la proyección hacia todo su entorno es muy poca, por lo que tienen que motivar la presencia del Gobierno departamental y nacional para que invierta. Pero, principalmente es escaso lo que se pueda hacer en este tema frente a ese flagelo que los azota continuamente. De manera que, yo considero importante lo que estos grupos han logrado en un plan de desarrollo, la manera como lo manipulan, la manera como toca sesgarlo porque se sabe que hay ciertas zonas vedadas donde no se puede invertir, o no se puede llegar.

E: ¿Qué factores sociales o políticos inciden y de qué manera en la implementación de una Política de Competitividad en el departamento y en la región de la Orinoquia?

WR: Cuando una población no ve satisfechas sus necesidades, es una población que no va a estar tranquila frente a un tema, sea cual sea. Por decir algo, nosotros en el departamento del Meta somos una frontera agrícola muy grande pero no tenemos las posibilidades de explotar esa frontera. La comunidad, entonces no tiene esas herramientas tanto presupuestales como de infraestructura para poder hacer esa frontera partícipe del plan de desarrollo nacional y volverla competitiva. Mientras nosotros no satisfacemos a una población con lo mínimo, ella no va a poder dar los resultados esperados en los temas que nosotros queremos. Se van a preocupar por el día a día y otros temas, menos de las posibilidades de ser un territorio competitivo y emprendedor. Ahora, nosotros no contamos con las políticas necesarias, o están las políticas pero no están los presupuestos, están las leyes pero no se aplican, hay un desconocimiento total. Entonces, cada gobernante y cada

departamento se preocupan de solucionar sus problemas, más no de proyectarse en un futuro.

Anexo 9. Entrevista realizada a Juliana Pérez, Gestora de la Comisión Regional de Competitividad Casanare

Fecha: 12 de diciembre de 2014

Entrevistador: ¿Qué funciones cumplen las Comisiones Regionales de Competitividad?
¿Cada cuánto se reúnen para discutir sobre la política de competitividad?

Juliana Pérez: Las funciones son amplias desde la parte normativa. El Decreto 1500 ordena bastantes, muchas de ellas absolutamente desfasadas, que exceden la capacidad de las Comisiones. En particular, la de Casanare se reúne regularmente una vez al mes como mínimo, y nos enfocamos en unas poquitas actividades que dice la ley. La primera y la más grande actividad, es la articulación de programas nacionales con el gobierno departamental, pero muy particularmente los programas del Ministerio de Comercio. La Comisión no es el escenario para articular programas de otros ministerios, para eso existen otras instancias departamentales en las cuales nosotros participamos en los aspectos de innovación, de ciencia y tecnología, de desarrollo agropecuario, y así con las diferentes instancias territoriales. Entonces, ésta en particular es una Comisión que contribuye mucho a la articulación del trabajo del Ministerio de Comercio y al diálogo. Y de hecho, es un facilitador entre el Gobierno departamental y el Gobierno nacional, porque, no sé qué sucede pero el canal de comunicación está roto. O sea, cuando el Ministerio de Comercio envía una comunicación al Gobierno departamental, no hay efectividad en la respuesta, y creo que es de la misma manera cuando es en sentido inverso. Entonces, ahí hay una mediación entre dos entes gubernamentales que no debería existir porque se supone que es el mismo Estado. Otra función que cumple, es la articulación para ciertas iniciativas departamentales. No necesariamente lo hace en un contexto macro, aunque si uno les hace una secuencia cronológica, quizás si tengan coherencia alguna. Pero, en realidad son iniciativas muy particulares como ferias de negocios y de desarrollo empresarial. En eso también se ha avanzado bastante y todo lo que sea mantener vigente el Plan Regional de Competitividad. Pues, que yo ahora recuerde, esas tres. La formulación del plan fue una actividad ampliamente apoyada por el Gobierno departamental quien dio recursos y todo lo relacionado con cuestiones metodológicas. Después de eso, las

Comisiones y ésta en particular ha sostenido el esfuerzo de evaluar periódicamente el Plan. La evaluación periódica es al menos una vez al año y los ajustes al documento cuando es pertinente. También el posicionamiento del Plan cuando se expide algún documento de política, que es como la tarea del lobby. Cuando se van a llevar a cabo elecciones departamentales o municipales la Comisión está muy pendiente de participar o de organizar algunos de los debates de los candidatos para que las iniciativas queden. De todas maneras, las recomendaciones de la Comisión no son de carácter vinculante, pero si tiene un plan referente, que en la mayor parte de los documentos del departamento siempre está y lo toman como antecedente. A nivel técnico, el documento lo hemos discutido ampliamente con el equipo, aunque no tiene mucha discusión, porque los planes para estos departamentos no son objeto de polémica cuando se discuten cuáles son las apuestas productivas. Yo destacaría como esas tres actividades: la articulación con el Ministerio de Comercio, la articulación con iniciativas muy puntuales, y la actualización del Plan Regional de Competitividad. Ahora, con el reciente apoyo que se ha recibido con la convocatoria que sacó Innpulsa para las Comisiones, pues digamos que hemos podido como abarcar otros frentes, pero son nuevos, y su sostenibilidad depende de la convocatoria. Entre estos frentes se encuentra la investigación y monitoreo de los sectores económicos, la formulación de proyectos y la participación de las Comisiones como comités consultivos en los OCAD, que es una tarea reciente, en la que Casanare no ha tenido ningún rol hasta el momento ya que el comité consultivo que ha preferido siempre la Gobernación ha sido el Consejo Departamental de Planeación. Frente a eso, nosotros no tenemos alguna sensibilidad porque ser comité consultivo es una responsabilidad muy grande con un pago nulo, pues de un lado ni siquiera pago técnico u operativo y de otro lado, pues las decisiones no son vinculantes. Entonces, digamos que uno compromete a una cantidad de entidades que hacen parte de la Comisión en un esfuerzo supremamente desgastante, para que eso sea un procedimiento de rutina que no tiene ningún impacto. Nosotros no tenemos afán tampoco de ser consultados de forma sistemática porque nos asusta un poco desencantar a las entidades que hacen parte de la Comisión. Sin embargo, sí hemos incursionado en esa actividad fortaleciendo nuestras competencias y estamos en un proceso de emisión de conceptos, para que no sea la decisión de unos cuantos sino el

seguimiento de unas rutas y unos criterios compartidos a la hora de emitir un concepto. Y, ¿cada cuanto nos reunimos? Pues nos reunimos una vez al mes, y tenemos un esquema de organización en el que nos inspiramos en el Decreto 1500. Antes, la Comisión se reunía cuando había que formular el plan regional y después ya no había mucho de qué hablar. El plan regional es muy amplio, y al final quien lo cumple es el que ordena el gasto, por lo que reunirnos entre delegados no es mayor cosa. Entonces, un cambio que hicimos fue establecer un nivel operativo y un nivel directivo. En el nivel operativo estamos todos nosotros, y hay unos comités técnicos que los hacemos una vez al mes, y en ese comité técnico están invitadas las entidades que para nosotros son las más importantes para el cumplimiento del plan; mitad sector público y mitad sector privado. Y, tenemos un comité ejecutivo que deben ser los representantes legales y directores de cada sector. Con este comité tratamos de reunirnos cuatro veces al año. Venimos gestionándonos hace dos años en eso. Recién salió el 1500, nos dio un plazo de 4 meses para acoplarnos. Ha sido positivo, al menos ya en forma regular nos reunimos con los secretarios y los directivos del sector privado, pero todavía tiene muchas áreas por mejorar. Ellos, el comité ejecutivo, se ha reunido tres veces este año y, dos veces al año se reúne la asamblea que son absolutamente todos los miembros, pero en la asamblea pues no se discute nada así importante. O sea sí porque es la Asamblea, pero la hemos conformado así porque son quienes aprueban el plan regional, entonces en la asamblea se muestra la base del cumplimiento y la validación y actualización del plan. Que si discutimos la Política Nacional de Competitividad, pues no necesariamente porque el tema del plan regional se discute cuando se actualiza. Se discuten iniciativas, pero que yo diga o pudiera decir que es la política, creo que no hay una visión tan sistémica o estructurada. Pero si hay discusiones a nivel de iniciativas que hay que ir trabajando y mejorando.

E: ¿Considera que en las Comisiones Regionales de Competitividad están los distintos actores que deben estar o podrían organizarse mejor y en qué sentido?

JP: En el papel sí, en la realidad no. Creo que el enfoque del Ministerio es trabajar con empresarios y no con gremios. No sé como comenzar a trabajar con empresas. Creo que las empresas se pueden vincular pero sobre iniciativas que las benefician a ellas. Pero así directamente, que los empresarios vayan a mantener una comunicación directa para

hablar de Expocasanare; o sea, esa rutina, que al final es una rutina burocrática, no creo que sea el camino para vincular al empresariado. Y hay gremios que están tan burocratizados que no son ni empresarios. Un ejemplo es Fedegan, el director no tiene ganado pero es el director y ya. Entonces hay algo con el sector empresarial que no sé cómo hacerlo ni en la forma como gremios, ni como lo plantea el Ministerio que es entenderlos como empresarios. Yo no creo que esa sea la manera, pienso que se deben hacer cosas más esporádicas, más puntuales, quizás políticas que directamente los beneficien, llamarlos a ver como se están diseñando, pero no que ellos se estén aguantando el acta de cada mes o la discusión interna. Me parece que, eso los va a ahuyentar más. Y también hay una debilidad muy grande de nuestra Comisión, y tiene que ver con que deben hacer presencia las instituciones nacionales que hay en el departamento, y entre esas entidades, aun cuando son nacionales, y nosotros, hay una brecha que no sé como cerrarla. El caso, por ejemplo, del INVIAS, un tema tan estructural. El INVIAS no tiene un enlace de contacto que nos esté contando que el proyecto va así o que la concesión va de esta forma, que pasó esto, porque para nosotros es fundamental este actor. Que si lo hemos buscado, pues tampoco, pero si esto es una política nacional, lo que siempre le cuestiono al Gobierno nacional es que alinee sus actores; no que me pida a mí aquí en Casanare ir donde el director del INVIAS a que por favor, mire que esto es importante. Es decir, el Decreto 1500 nace del Gobierno nacional, lo que uno espera es que el gobierno alinee sus fichas, no solo al Ministerio de Comercio. Pero eso pasa con otros, tenemos al Fondo Regional de Garantías, que tampoco sabemos a qué llamarlos. Está el SENA, con quien tenemos una buena relación. Nosotros al principio tratamos de meter a muchos actores y creo que tampoco ese es el camino. Ahora, la Comisión vincula a muchos actores que son heterogéneos y no tienen nada en común. Al final, me parece que la Comisión debe descartar algunos temas. Así, aunque el ambiente sea muy importante para la competitividad, esos temas los discuten los especialistas y cuando quieran nos invitan; pues lo que uno escucha generalmente si los tiene en cuenta es que nadie tiene competencia sobre los temas. En el comité técnico hay actores que no son tan importantes. Son incidentes en la medida en que facilitan procesos, es decir, para la articulación de las políticas si son vitales porque si el Ministerio viene y trae un programa, al final lo que es decisivo es que los operativos ayuden en esos procesos. Para toma de

decisiones, en teoría es el nivel operativo el que haya sido delegado y debe tener mucha confianza con los representantes. Eso se da en algunos casos, como por ejemplo la Cámara de Comercio, donde quienes participamos, aunque no tenemos poder de decisión, si tenemos confianza con quienes las toman, y podemos adquirir ciertos compromisos y tener una posición. Pero del otro grupo, yo creo que es muy heterogéneo. El sector público mantiene delegados más o menos permanentes, pero no siempre es así, depende mucho de quien en ese momento es el representante de la entidad. En el caso de las universidades, como hay menos cambio, hay una estabilidad mayor. Y de parte del sector privado, hay una debilidad muy grande porque nosotros entendemos como sector privado no los empresarios sino los gremios y ellos tienen muchas falencias. Tienen un problema de representatividad, no representan a nadie, hay poca renovación del liderazgo. Pero, trabajar en el fortalecimiento gremial es algo que desborda la capacidad de la Comisión, y me parece que eso es lo que marca la diferencia entre una Comisión y otra. Cuando uno tiene un sector privado, donde usted habla con un representante gremial o en su defecto con un empresario y ese actor puede movilizar ciertos recursos para las iniciativas pues ya usted tiene todo ganado. Pero, cuando usted habla con alguien del sector privado que fue elegido en una asamblea que nunca se reúne, que no tiene capacidad de decisión, no es tan fácil. Sin embargo, es una debilidad estructural con la que se trabaja. Creo que es la debilidad más grande, en estos departamentos. El Meta, no sé con qué empresas trabaje, pero si trabaja con gremios, lo tiene ganado porque allá esta Cotelco, Fenalco, la Andi, aquí no. Aquí los capítulos nacionales que existen solo son Fedegan y Fedearroz, que son absolutamente agropecuarios, son gremios de productores no de comerciantes ni de industriales. Ellos tienen más de que hablar con las instancias que manejen el desarrollo agropecuario que con las que manejemos estos temas. Pues sí, la competitividad es todo y también es el agro pero su énfasis y empatía está en otras entidades.

E: En el caso de Arauca, la Comisión funcionaba por convenio, en el caso del Casanare, cómo es su funcionamiento.

JP: La Cámara de Comercio ha asumido la secretaría técnica de la Comisión y la misión de mantener viva la Comisión. Es un compromiso de la Cámara fundamentalmente. Pero la Cámara recibe algunos aportes que son en especie, pero que siguen siendo aportes y

por algún lado hay que empezar. Otra cosa es que nosotros aplicamos el tema de la disciplina en las reuniones. O sea, reúnanse así no tengan nada de qué hablar, pero háganlo. Es generar esa disciplina, esa confianza en el colaborador de la entidad, porque hay un trabajo de un equipo interinstitucional. Entonces, hemos logrado que otras entidades traten de mantener un referente para la Comisión y eso más o menos se consigue, con dificultades pero siempre hay una persona que sabe del tema de la Comisión, que viene y nos acompaña, normalmente siempre es la misma. Pero, eso se da porque hay un profesional de la Cámara encargado del tema. Ese profesional, antes del apoyo de Innpulsa, contaba con recursos esporádicos del Ministerio de Comercio que hacía convenios con Confecamaras y luego Confecamaras con la Cámara y al final, le entregaban 20, 30 o 50 millones de pesos al año, y de ahí, pues hacía cuentas para ver para cuánto le alcanzaba.

E: ¿Cuál ha sido la causa de que se mantenga una presencia continua de delegados en la Comisión?

JP: Yo creo que ha sido buscar una hoja de ruta, buscar algo que hacer. E identificamos que el plan regional no es nuestro quehacer porque no lo podemos cumplir. O sea, imagínate son iniciativas de construcción de recintos feriales, de construcción de parques tecnológicos. Uno, no me puedo sentar cada vez que se necesite con el Alcalde para ver que se puede hacer, porque no. Y dos, para que me sienten con los delegados a que me cuenten sobre el contrato, porque tampoco. Entonces, nosotros tratamos de bajar un poquito a actividades que si pudieran estar en nuestras manos, como facilitar ciertas iniciativas, articular programas del Ministerio y la actualización del plan regional. Este año si nos ha unido mucho la convocatoria de Innpulsa porque trabajamos para formular proyectos. Entonces, eso también nos ha unido mucho. Al final, si es un compromiso institucional pero también es una empatía para trabajar en equipo, que se va ganando con la disciplina y con actividades que sean gobernables.

E: ¿De qué manera se lleva a cabo la coordinación o articulación con el Consejo Departamental de Planeación?

JP: No se da coordinación con el Consejo. A veces invitamos al presidente, pero lo que pasa es que el Consejo tiene una composición mucho más social y muy de líderes comunitarios, mientras que el enfoque de esta Comisión es más tecnocrático. Entonces,

cuando muy ocasionalmente se dan esas reuniones, pues se van más por el lado social y no hay esa visión competitiva en las prioridades de la agenda. Antes, los invitábamos a una mesa de trabajo que se llama capital social, donde se promovía la participación, pero no tuvo mucho éxito. Algunas iniciativas quedan contempladas en los planes de desarrollo. En el reciente informe de Confecamaras, se demuestra que hay gran articulación entre uno y otro plan. En parte, porque el Plan Regional de Competitividad señala cosas que hay que hacer, no es que salgamos con iniciativas muy extrañas. Temas como acreditación de la educación superior, pavimentación de vías, son temas que ningún plan de desarrollo va a desconocer. Ya con el cambio de gobierno pues lo que se había planeado no se hizo porque se había hecho con el anterior plan. No obstante, el actual Gobernador ha planteado objetivos estratégicos que van de acuerdo al plan, nos han consultado, emplean varios de los términos que nosotros tratamos de posicionar. Entonces, en eso no hay mucha desarticulación, el tema es la brecha entre la planeación y la ejecución. Finalmente, termina el plan regional adecuándose al plan de desarrollo o al programa de las entidades. Uno pregunta qué están haciendo, entonces lo incluye, porque algunas veces tenemos una iniciativa y nos dicen que mejor la saquemos

E: ¿Cómo se entiende la competitividad en la región de la Orinoquia?

JP: Yo creo que el concepto que plantea el Conpes es muy amplio y aplica a la región. Lo que pasa es que entra el tema de las competencias; qué de lo que está escrito es competencia del gobierno nacional o del gobierno territorial. Hay muchas discusiones por ejemplo con el tema de la productividad y el empleo, un gobierno territorial no tiene las consecuencias para generar empleo. Con respecto, a la infraestructura de minas y energía, de vías, no hay recursos, asimismo, la profundización financiera, no hay nada que hacer, eso no es competencia de alcaldes y gobernadores. TIC's, medio ambiente, cumplimiento de contratos, todo está en manos de las entidades del orden nacional, los entes territoriales no pueden hacer nada, salvo recibir quejas. Entonces, creo que el Conpes está mas orientado a lo que puede hacer el gobierno nacional, más no los gobiernos locales; me parece que no es sensato en este sentido. No es que nada puedan hacer los territorios, si lo pueden hacer en temas de educación, sin embargo el rol de las entidades territoriales y las

instituciones de educación superior está muy desdibujado. Una institución de educación superior puede funcionar sin decirle nada a las Secretarías de Educación.

E: ¿Qué balance hace de lo que ha hecho hasta ahora la Comisión Regional de Competitividad a la que usted pertenece?

JP: Yo creo que ha hecho más que otras instancias. Pero, entre lo que quisiéramos hacer y lo que hacemos, diría que no aprobaría, sacaría menos de 3. Porque si uno mira lo que manda el 1500 y lo que realmente se hace, es muy poco, cerca de un 20%. Y lo que cumplimos termina siendo una feliz coincidencia. Entonces, frente a eso, creo que la ley todavía nos queda muy grande. Pero, si yo me comparo con otras instancias, creo que nos destacamos. La fortaleza ha radicado en la secretaría técnica que ha asumido ser el doliente de un proceso. Entonces, sí me parece que con respecto a los demás si tiene unos acuerdos y una agenda más vigentes y a largo plazo, y ha logrado interlocutar con el Gobierno nacional, aunque también ha dependido mucho de lo que el Gobierno tenga en mente. Cuando ellos han tenido una ruta, nosotros hemos respondido. Creo que ha sido una consolidación importante, faltan muchas otras cosas como la vinculación de actores, la estructura, la organización, y otras cosas, pero mi percepción es que con pocas herramientas se ha hecho mucho.

E: ¿En su opinión, la Orinoquia es verdaderamente una región o, por el contrario, cada departamento tiene su propia vocación y su propia dinámica de desarrollo?

JP: Mi percepción es que según lo que dicen los ambientalistas pues si se puede considerar de esa manera, pero en la parte de interacción pues no, por la falta de comunicación. No hay una integración de mercados, por lo tanto, no hay una interacción social. Pero hay problemas comunes, somos los más rezagados, hay un líder económico que es el Meta, que es el que tiene mayor conexión con el mercado nacional. Creo que compartimos problemas, compartimos oportunidades, pero no necesariamente somos aliados. Para Casanare, siempre ha sido más prioritario vincularse a la región Andina a través de los departamentos de Boyacá y Santander que hablarse con la Orinoquia. Hay un antecedente de un proyecto regional con Vichada para generación de energía eléctrica, pero de resto no. Y la relación con el líder no es la mejor porque el Meta nos lleva mucho y en poder político también, porque tiene más senadores, y demás cosas. Y pues, uno tiene la

percepción es que nos dan por la cabeza. Entonces vemos que con el Meta hay más una relación de rivalidad que una relación de complementariedad. Ahora, también juega la complementariedad económica, donde el departamento puede ofrecer a sus vecinos como Boyacá y Santander, lo que ellos no tienen y lo mismo hacen ellos con nosotros. Mientras que con Meta, ellos tienen lo mismo e incluso más y mejor. También hay un desconocimiento nacional por ejemplo con los ecosistemas naturales. Hay una diferencia con el Meta y es que ellos son Altillanura y nosotros somos sabana inundable. Y el colmo de ese desconocimiento es un Foro que hizo Semana aquí hace dos años que se llamó “Altillanura”. Yo creo que la Orinoquia existe como realidad ambiental, pero como realidad política y cultural no, así seamos llamados llaneros. No es una realidad, no hay alianza entre gobernantes, no la percibo y la desconexión de mercados y de integración física hace que sea más complicado. Para ir a cualquier departamento desde la Orinoquia, salvo Arauca, hay que ir en avión hasta Bogotá y de Bogotá a donde se quiera llegar, o por tierra hasta Villavicencio y de Villavicencio a cualquier parte.

E: ¿Qué factores sociales o políticos inciden y de qué manera en la implementación de una Política de Competitividad en el departamento y en la región de la Orinoquia?

JP: Pues es un factor más institucional el que yo destacaría y es la descentralización, yo lo llamaría volcar las instituciones a los departamentos y definirles sus competencias. Otro factor institucional es la comunicación que hay entre el nivel nacional y departamental, y nunca he querido decir que el equipo de trabajo de los territorios no sea competente a nivel técnico, pero sí hace falta una explicación mejor de lo que quiere la política. Son términos complejos que no entienden los equipos de trabajo. Creo que hay tal desarticulación entre el departamento y la nación que tienen que buscar a las Comisiones para hablarle al Gobierno. La mayoría de funciones son de gobierno a gobierno, departamento a nación; entonces, usted para que necesita inventarse una comisión que articule al Estado con el departamento. Hay una desconfianza absoluta, un desconocimiento y unos prejuicios, y eso no se cambia de un momento a otro. Aquí todos los miembros del departamento trabajan con el estigma de que el gobierno a todo les va a decir que no y aquí se siente que allá va a ser subvalorada cualquier iniciativa, una percepción muy negativa como que “¡Ay es que ellos nos creen bobos!”; que dificulta

muchos procesos porque hay una desconfianza absoluta y creo que ellos también desconfían. Hay una falta de gobernabilidad, que a penas en este gobierno se está organizando y llevando a cabo mejores procesos, pero pues los otros tres periodos han estado muy mal. En este caso, el mayor rol lo tiene la Gobernación más no los municipios, porque el mayor presupuesto está ahí. Entonces, si la Gobernación está tan cuestionada, si no puede mantener un equipo de trabajo, eso impide trabajar sobre iniciativas. La crisis de representatividad de los actores y cómo se moviliza el sector privado. También hay una cultura del empresario de no mirar el desarrollo regional, porque yo he visto empresarios que no les duele mirar otras cosas que no sea ganar plata para ellos mismos. Quizás los hay, pero no hemos sabido como volver de esa cultura algo colectivo y volver al empresario un aliado del desarrollo regional. Un factor social y político presente en el departamento es la presencia de las petroleras, el cambio de la cultura hacia sistemas más clientelistas, culturas paternalistas, culturas del subsidio, eso también para cualquier otra política, si no hay una orientación de valores hacia la creación y la innovación. Es decir, no se quejen si no hay vías, hagan lo posible por ser mejores empresarios, hagan algo como entidades para trabajar con las falencias que tienen para seguir avanzando. Siempre anteponemos las carencias y dejamos de lado las potencialidades. Además de esto, tenemos que trabajar con aliados para realizar proyectos más grandes, pero la asimetría de relaciones impide que no se generen conocimientos o beneficios para los departamentos. La violencia, aunque no es un tema tan importante en el departamento, hace que exista desconfianza de que el orden público se está deteriorando y a nivel urbano la delincuencia genera también desconfianza y temor a la hora de implementar estas políticas.

Anexo 10. Entrevista realizada a alto Oficial, Departamento de Policía Casanare

Fecha: 12 de diciembre de 2014

Entrevistador: ¿Qué apoyo tienen los Grupos Armados al Margen de la Ley de parte de la población civil?

Alto Oficial: Como le decía, la influencia se da en unos pocos municipios por la presencia de colaboradores, lo que antes se llamaba milicianos. Pero eso es en algunas zonas rurales del departamento, especialmente en la zona norte.

E: ¿Cuál es su influencia en la economía, el comercio y la política?

A.O: Este departamento está viviendo una etapa de consolidación de la seguridad, lo que llaman ahora el famoso postconflicto. Acá, realmente la influencia de la subversión es mínima, pero no hasta el punto de llegar a tener gran influencia en ese tipo de políticas. De los municipios que tiene Casanare, sólo dos puede decirse que tienen influencia fuerte de parte de la guerrilla, que es la esquina norte del departamento que pega con Boyacá y Arauca. En el resto de municipios hay es influencia de colaboradores, en la zona rural que limita con Boyacá. Pero, digamos que hasta el punto de influenciar en ese tipo de políticas no es algo muy evidente. Acá el tema es más de Policía, de seguridad ciudadana porque existe delincuencia. Bandas Criminales acá no hay a diferencia de lo que es el resto de la Orinoquia, como en los departamentos de Meta y Vichada. ¿A nosotros cómo nos afecta eso? En el corredor de movilidad que les representa a ellos el río Meta con destino al Vichada. También es un destino para el lavado de activos. Entonces hay personas que fueron parte de las Autodefensas y que hicieron plata con eso. Uno ve gente con finquitas de mil hectáreas. De una u otra forma esos dineros se terminaron legalizando y terminaron siendo grandes terratenientes de la zona. Casanare fue testigo durante muchos años de la presencia de las Autodefensas que tenían nexos con los políticos. Casanare en cuatro años llegó a tener nueve gobernadores diferentes. En esa parte y en corrupción administrativa también se generó gran influencia. También en organismos comunales ha habido influencia de parte de actores armados. En este departamento, yo nunca pensé que fuera más rentable ser presidente de una junta de acción comunal que alcalde. Y tenemos un caso de un ex alcalde presionando para quedarse con la presidencia de una junta por el tema del petróleo.

Imagínese ganar un millón por persona que puedan acreditar como perteneciente a una junta de una vereda. Acá se han matado líderes entre ellos mismos por plata.

E: ¿Qué factores sociales o políticos inciden y de qué manera en la implementación de una política de competitividad en el departamento y en la región de la Orinoquia?

A.O: Hay algo muy particular en este departamento y es que la gente tiene una actitud muy fuerte en contra del petróleo, lo ven es como a un enemigo, mientras que en otros departamentos o en el nivel nacional el petróleo es un aliado. Pero esto es hasta un punto cierto, la gente maneja un doble discurso. Ellos son los más ecologistas de todos y muestran como regaron petróleo, pero no dejan mover un dedo si las petroleras no les dan plata y están enfocados en eso. Este departamento es petróleo, ganado, arroz y palma, pero eso de arroz y palma es gente que viene de otras ciudades a sembrar. Futuro agrícola en este departamento no hay y las nuevas generaciones que nacieron desde el auge del petróleo hacia acá ya están creciendo con un proyecto de vida y una mentalidad diferente. Los chinos acá no están pensando en que van a ser ganaderos como sus papás lo fueron; piensan en estudiar si acaso algo y apenas puedan se compran sus tres camionetas de servicio público y me entro a trabajar a la petrolera. Todo gira en torno a la industria petrolera. Digamos que esa vocación agrícola ya ha desaparecido. Entonces, se tiene es la visión de sacarle lo que más se pueda a las petroleras, y se llegan a ver casos tan absurdos como que una petrolera le tiene que pagar el transporte escolar a no sé cuantas veredas. Entonces, digamos que ya se ha ido al extremo porque ya la gente identificó que mientras impacten el normal desarrollo de esas empresas ellos si van a ser escuchados. Ellos tapan un pozo petrolero y al momento llaman desde Bogotá y ellos ceden. Y con el paso del tiempo el Estado y las empresas se dedicaron a tapanle la boca a la gente con plata. Acá duran en un tire y afloje, mientras hay unas batallas campales donde el único que sale perjudicado es uno porque después terminan de matrimonio con las petroleras.

Anexo 11. Entrevista realizada a Carlos Alberto López, Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Villavicencio

Fecha: 15 de diciembre de 2014

Entrevistador: ¿Qué funciones cumplen las Comisiones Regionales de Competitividad?
¿Cada cuánto se reúnen para discutir sobre la política de competitividad?

Carlos Alberto López: Nosotros tenemos en la Comisión Regional de Competitividad al menos una reunión por mes. Hay un reglamento ya establecido que incluso sanciona y excluye de la Comisión a aquel que no haya asistido a las sesiones que hayan sido citadas. Creo que tres o cinco ocasiones es lo que da para el relevo del sancionado.

E: ¿De qué manera se lleva a cabo la coordinación o articulación con el Consejo Departamental de Planeación?

CAL: Hay relacionamiento pero sobretodo en el tema de los proyectos. Cuando se están revisando los proyectos se convocan a ellos para lo que es el tema de ordenamiento territorial.

E: ¿Cómo se entiende la competitividad en la región de la Orinoquia?

CAL: Hay que entender una cosa, las Comisiones Regionales de Competitividad manejan una jurisdicción o departamento cada una. En el caso de la Cámara de Comercio de Villavicencio, nosotros hacemos parte de las comisiones de cuatro departamentos: la del Meta, Vichada, Guainía y Vaupés. Aunque no han sido creadas estas últimas, hemos estado trabajando el tema de los gestores locales de competitividad en el marco de un convenio con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Y la del Meta, que es la que ha salido adelante y la que, digamos, es más madura en su ejercicio, observamos que la competitividad no puede ser un requisito adicional, sino una exigencia del gobierno y del empresario. Adicionalmente a ello, captamos que cuando una Comisión Regional tiene un componente en su mayoría privado funciona mejor que cuando el componente es en mayor parte público.

E: En el caso del Vichada ¿Cómo ha sido el trabajo que se ha llevado a cabo en el departamento?

CAL: En el caso del Vichada hasta ahora estamos en inicios. La Cámara de Comercio, como ya lo mencioné, tiene un convenio con el Ministerio de Comercio a través de Confecámaras para impulsar el funcionamiento de esa Comisión de competitividad, y contratamos un profesional que precisamente allá en el Vichada nos ayuda a ser el gestor de competitividad.

E: ¿A cargo de quién está la competitividad en el departamento?

CAL: A cargo de la gobernación.

E: En su opinión, la Orinoquia es verdaderamente una región o, por el contrario, cada departamento tiene su propia vocación y su propia dinámica de desarrollo.

CAL: Nosotros existimos como región, es más nosotros no podemos dejar de hablar de región. Si nosotros empezamos a dejar de hablar de región estamos perdiendo identidad y Colombia es un país de regiones. Esta región, esta ciudad, que es la capital de esta región, y lo que se haga acá afecta de manera directa o indirecta a todos los departamentos.

E: El departamento del Meta ha tenido mayor vocación al interior del país para la generación de proyectos. ¿A qué se debe esta situación?

CAL: Primero, el elemento de la cercanía con la capital del país. Dos, indudablemente este fue el polo de desarrollo por donde todo lo que iba para los departamentos de la región, transitaba por acá. Entonces, nos surge eso como capital de la región. Porque somos la capital de la región, así algunos no lo quieran reconocer. Pero adicionalmente a ello, aquí se confluyen todas las inversiones para esos departamentos. Ahora, aquí está toda la tierra, la tierra es un elemento fundamental para la inversión y del capital social.

E: ¿Qué factores sociales o políticos inciden y de qué manera en la implementación de una Política de Competitividad en el departamento y en la región de la Orinoquia?

CAL: De manera negativa, la inseguridad y el tema de la infraestructura vial. De manera positiva, el tema de la articulación del sector privado con el público, y las inversiones que se hagan en materia de infraestructura.

E: ¿Cómo ha sido el comportamiento del sector gremial en el departamento?

CAL: Digamos que todo es bueno mientras no hayan tintes políticos. Cuando dentro del gremio entra el tinte político pues comienza a desdibujar y hoy en día algunos de

esos grupos políticos han permeado esos gremios y algunos son reacios precisamente por eso, porque empiezan a tener sesgos y no tener objetividad frente a sus decisiones.