

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELL'INSUBRIA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA



DOTTORATO EUROPEO

IN ECONOMIA DELLA PRODUZIONE E DELLO SVILUPPO

XXI CICLO

**DESARROLLO ENDÓGENO EN UNA REGIÓN DE FRONTERA:
LOS LLANOS ORIENTALES,
DEPARTAMENTOS DE CASANARE Y META (COLOMBIA)**

Dottorando:

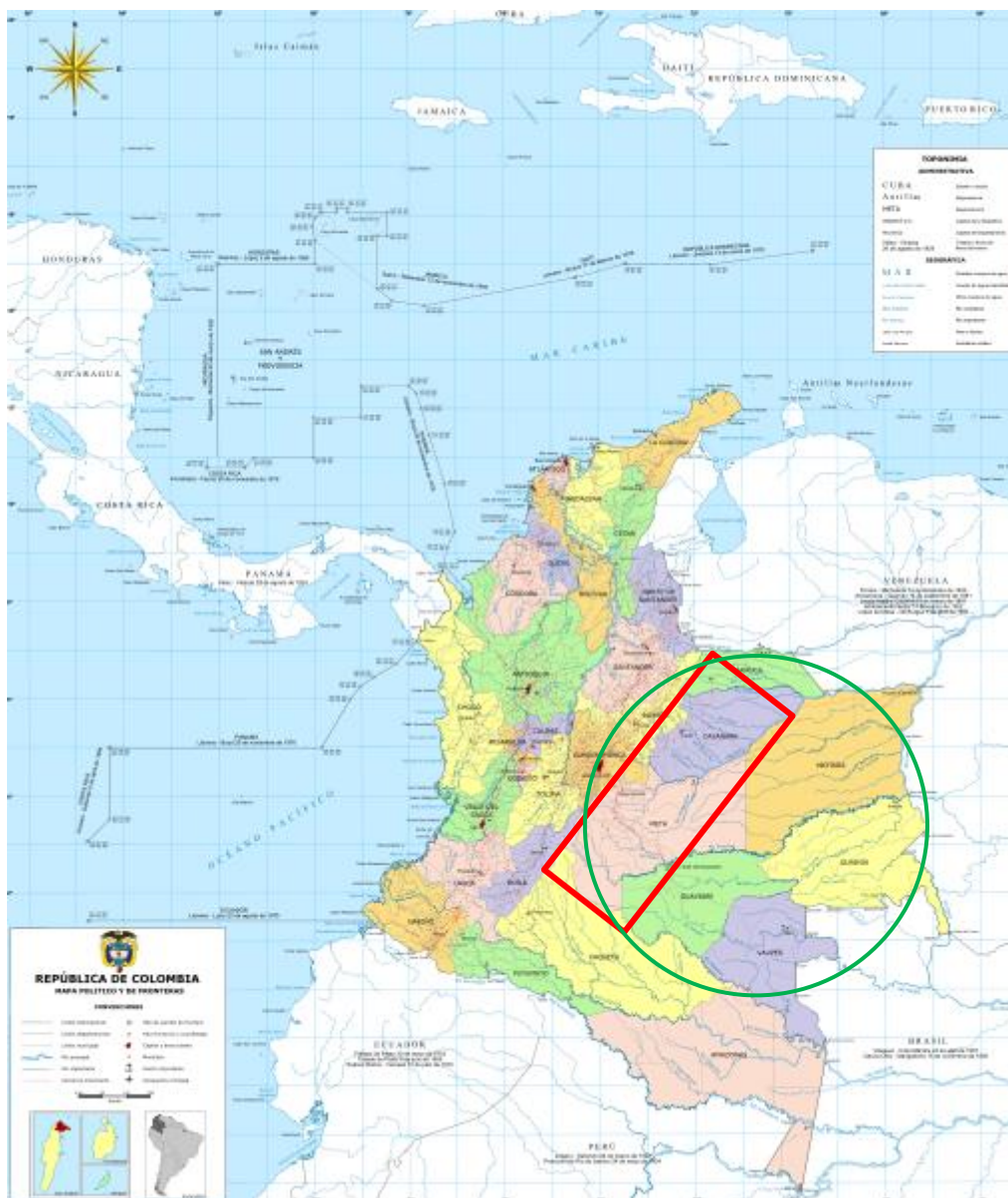
FREDY ANTONIO PRECIADO

Supervisore:

Prof. GIOACCHINO GAROFOLI

Varese (Italia), a.a. 2009 - 2010

Desarrollo endógeno en una región de frontera: Los Llanos Orientales, departamentos de Casanare y Meta (Colombia).



— Departamentos de Casanare y Meta

— Llanos Orientales Colombianos

Fuente: IGAC

INDICE

Introducción.....	9
Marco Metodológico.....	17

CAPITULO UNO

Marco Teórico

1.1 Del concepto de Desarrollo.....	24
1.1.1 Las bases fundamentales.....	24
1.1.2 Constructivismo Racionalista. La planificación del desarrollo.....	28
1.1.3 La economía contemporánea del desarrollo.....	35
1.2. El enfoque espacial del Desarrollo.....	39
1.3. Del crecimiento endógeno.....	44
1.4. Del modelo de Desarrollo Humano.....	45
1.5 Del desarrollo endógeno.....	50
1.5.1 Del marco institucional. Gobernabilidad y Governance para el desarrollo endógeno.....	58
1.5.2 Investigación, Formación y Acción. Innovación en territorios periféricos.....	63
Bibliografía.....	67

CAPITULO DOS

Los Llanos, un Territorio de Frontera

2.1 Territorio de Frontera. Aspectos Teóricos Conceptuales.....	82
2.2 La Frontera de los Llanos: Rasgos históricos.....	88
2.3 La frontera de los Llanos: Implicaciones económicas.....	97

Bibliografía.....	101
--------------------------	------------

CAPITULO TRES

Región de la Orinoquia Colombiana

Departamentos de Casanare y Meta como Territorios de Frontera: análisis comparado e implicaciones económicas.

3.1 La Orinoquia Colombiana: Configuración Espacial, Población y Recursos Naturales.....	105
---	------------

3.2 La lógica Centro - Periferia.....	109
--	------------

3.3 Los ejes de integración regional.....	115
--	------------

3.4 Estructura Económica Regional.....	117
---	------------

3.4.1 Los departamentos de la Orinoquia en el contexto competitivo colombiano.....	119
--	-----

3.4.2 La bonanza petrolera.....	125
---------------------------------	-----

3.4.3 La frontera agrícola.....	128
---------------------------------	-----

3.4.4 La apuesta agro-ambiental.....	135
--------------------------------------	-----

3.4.5 El peso de la producción cocalera.....	137
--	-----

Bibliografía.....	139
--------------------------	------------

3.5 Casanare.....	143
--------------------------	------------

3.5.1 Contexto Histórico. Casanare, Tierra de Libertad.....	144
---	-----

3.5.2 Casanare Contemporáneo. Dinámica Político - Administrativa.....	147
---	-----

3.5.3. Dinámica demográfica y urbanización acelerada.....	151
---	-----

3.5.4 Estructura del PIB Departamental.....	154
---	-----

3.5.4.1 Desarrollo petrolero y regalías.....	154
--	-----

3.5.5. Sectores Tradicionales de Especialización.....	160
---	-----

3.5.5.1 Ganadería.....	164
3.5.5.2 El Sector Arrocero.....	167
3.5.5.3 Diversificación Agrícola	171
3.5.6 Un modelo de economía extractiva y dependiente.....	174
3.5.7. La debilidad estructural de un territorio "price taker".....	177
3.5.8 Modernización y subdesarrollo social.....	180
3.5.9 Entorno Institucional.....	182
Bibliografía	190
3.6 Meta.....	192
3.6.1 Contexto Histórico. Meta, La Frontera más próxima.	193
3.6.2 Dinámica Político - Administrativa.....	196
3.6.3 Dinámica demográfica, estructuración de centros urbanos: migraciones de oportunidad y de desplazamientos forzados	203
3.6.4 Dinámica ocupacional y mercado del trabajo	206
3.6.5 Estructura y evolución del PIB Departamental	210
3.6.5.1 Industrialización incipiente y apertura internacional.....	215
3.6.6 Sectores de Especialización Agropecuaria.	217
3.6.6.1 Ganadería.....	221
3.6.6.2. Lácteos.....	229
3.6.6.3. Arroz.....	230
3.6.6.4. Maíz.....	234
3.6.6.5. Plátano.....	238
3.6.6.6. Palma de Aceite.....	241
3.6.6.7. Caucho Natural.....	244
3.6.6.8. Producción Piscícola.....	247
3.6.7. Incipiente desarrollo del sector turístico.....	249
3.6.8. Meta. Modelo de orientación regional en fase de diversificación.	251
3.6.9. El entorno institucional	255
Bibliografía	261

CAPITULO CUATRO

Meta y Casanare:

Modelos de desarrollo territorial a la *frontera*

4.1 Sistemas productivos en un modelo extractivo: relaciones elementales, dinámicas de tecnificación y diversificación incipiente.....	267
4.1.1 Tecnificación ganadera y diversificación lechera.....	268
4.1.2 Agricultura comercial y desarrollo agro-industrial.....	277
4.2 Investigación y formación: paradojas y oportunidades latentes en medio de abundantes recursos por valorizar.....	282
4.3 Instituciones y <i>governabilidad</i>: el desafío de una visión y estrategia territorial compartida.	288
4.4 Escenarios: Nueva Frontera Agrícola y desarrollo endógeno.	296
4.4.1 Estrategias para el desarrollo endógeno: animación, participación e innovación para la transformación socio-económica.....	299
Bibliografía.....	307

Indice de Mapas

Mapa 1: Cuenca Orinoquense de Colombia y Venezuela	105
Mapa 2: Región Orinoquia - Colombia.....	106
Mapa 3: Ejes de integración vial de América	109
Mapa 4: Colombia: Vértices del Desarrollo Concentrado Cali – Medellín – Bogotá D.C.....	114
Mapa 5: Relaciones Intra y Extraterritoriales.....	117
Mapa 6: Cuencas Petroleras Colombianas	125
Mapa 7: Colombia: Áreas de exploración y producción petrolera	125
Mapa 8. Área Cálida Húmeda Tropical	130
Mapa 9. Departamento de Casanare.....	143
Mapa 10. Departamento de Casanare: el territorio	144
Mapa 11. Departamento del Meta.....	192
Mapa 12: Región Orinoquia – Nueva Frontera Agrícola	297

Indice de Tablas

Tabla 1. Población de Colombia y departamentos de la Orinoquia, 1964-2008	107
Tabla 2. Caudales medios y rendimientos en las grandes regiones hidrográficas de Colombia.....	108
Tabla 3. Colombia y América Latina: Evolución Población Urbana y Rural,	110
Tabla 4. Factores de Competitividad de los departamentos en Colombia,.....	120
Tabla 5. Colombia: Producción de petróleo, 2008 –2009	127
Tabla 6. Inventario ganadero, hectáreas en pastos y carga, 2001 y 2008	128
Tabla 7. Superficie cultivada en la Orinoquia, 1996 y 2007(en hectáreas).....	128
Tabla 8. Hectáreas cultivadas de coca en Colombia, Orinoquia y otros departamentos, 1999-2007	138
Tabla 9. Casanare, Índices demográficos, 1985-2020.....	151
Tabla 10. Colombia y Casanare: comparaciones macroeconómicas	154
Tabla 11. Casanare: Participación porcentual por ramas de actividad económica dentro del PIB departamental, a precios corrientes, 2000 - 2007p.	155
Tabla 12. Colombia. Producción de petróleo (2008 – 2009).....	157
Tabla 13. Colombia. Regalías giradas por explotación de Hidrocarburos, según beneficiarios, 2008 – 2009p.....	159
Tabla 14. Casanare: Uso del Suelo (Año 2007).....	161
Tabla 15. Casanare, participacion en el total nacional de algunos productos animales para el año 2007.	162
Tabla 16. Comportamiento de los productos tradicionales en la economía regional por área sembrada (Ha) 1993 – 2007.	163
Tabla 17. Censo Arrocerero 2007	169
Tabla 18. Departamento del Meta: aspectos generales.....	193
Tabla 19. Estructura de la Población, Departamento del Meta, 1990 - 2010	207
Tabla 20. Empleo y Valor agregado de los grupos industriales, Departamento del Meta, 2005.....	216
Tabla 21. Exportaciones e Importaciones del Departamento del Meta,	217
Tabla 22. Distribución del uso del Suelo en el Departamento del Meta 2009.....	218
Tabla 23. Unidades Productoras Agropecuarias (Fincas), por Departamento 2009.....	219
Tabla 24. Meta: Área cosechada, empleo y valor agregado de los sectores productivos de mayor impacto, 2004.....	220
Tabla 25. Meta: Inventario Bovino 2006/2009	222
Tabla 26. Meta: Leche Producción litros/día, 2000 - 2008	230
Tabla 27. Meta y Colombia: Arroz Riego (Tn), 1997-2008	233
Tabla 28. Meta y Colombia: Arroz Secano Mecanizado (Tn.), 1997-2008.....	234
Tabla 29. Meta y Colombia: Maíz Tecnificado (Tn.), 1997-2008.....	236
Tabla 30. Meta y Colombia: Maíz Tradicional (Tn.), 1997-2008	237
Tabla 31. Plátano: Participación Departamental en la Producción Nacional, 2008	239
Tabla 32. Plátano: superficie de cosecha, producción y rendimiento en Meta y Colombia, 1997-2008	240

Tabla 33. Palma de Aceite: Participación Departamental en la Producción Nacional, 2008.....	243
Tabla 34. Palma de Aceite: superficie, producción y rendimiento en Meta y Colombia, 1997-2008	243
Tabla 35. Caucho: Participación Departamental y Áreas Sembradas (Hc.), 2002-2008.....	246
Tabla 36. Producción Piscícola por especie según departamento, 2009.....	248
Tabla 37. Área de especialización ganadera en Meta y Casanare.....	272
Tabla 38. Colombia: Graduados por Departamento, 2001-2009	286
Tabla 39. Asistencia técnica y escolaridad en el sector arrocero, 2007	288

Indice de Graficos

Grafico 1. Escalafón Global de Competitividad Departamental 2009	119
Grafico 2. PIB regional de la Orinoquia y su participación en el total nacional, 1990-2007 (pesos constantes de 1994).	122
Grafico 3. Participación departamentos en el PIB regional de la Orinoquia,	123
Grafico 4. Distribución del PIB por sectores Meta 1985 - 1998.	124
Grafico 5. Distribución del PIB por sectores Arauca 1985-1998.....	124
Grafico 6. Producción de barriles de petróleo en los departamentos productores de la Orinoquia	127
Grafico 7. Producción petróleo, Casanare 1987-2006 (Millones de barriles).....	156
Grafico 8. Ingresos anuales por concepto de regalías petroleras, Casanare, 1995 - 2009	156
Grafico 9. Uso del suelo, Casanare, 2007.....	161
Grafico 10. Casanare: Inventario Bovino 2000-2009.....	164
Grafico 11. Casanare: Áreas (Hc.) cultivadas de Arroz, 1993 - 2009	168
Grafico 12. Casanare: Aéreas (Hc.) cultivadas de Palma 1993 - 2009	172
Grafico 13. Casanare: Aéreas (Hc.) cultivadas de Maíz 1993 - 2008	173
Grafico 14. Casanare: Aéreas (Hc.) cultivadas de Platano 1993 - 2009	173
Grafico 15. Casanare: Aéreas (Hc.) cultivadas de Yuca 1993 - 2009.....	173
Grafico 16. Crecimiento de la Poblacion, Departamento del Meta, 1973-2005	205
Grafico 17. Evolución del PIB, Departamento del Meta, Millones (precios corrientes), 1990-2005	211
Grafico 18. Meta y Colombia: PDB per capita real, 1975-2001	212
Grafico 19. Distribución del PDB del Meta por ramas en tres años:	213
Grafico 20. Estructura del PIB Departamental, Departamento del Meta, 2005	214
Grafico 21. Cadena de Comercialización de la Carne de Bovino.....	228
Grafico 22. Meta: Producción de Arroz Riego, 1997-2008	233
Grafico 23. Meta: Producción de Arroz Secano Mecanizado, 1997-2008.....	234
Grafico 24. Meta: Producción de Maíz Tecnificado, 1997-2008.....	236
Grafico 25. Meta: Producción de Maíz Tradicional, 1997-2008	237
Grafico 26. Meta: Producción de Plátano (Tn), 1997-2008	240
Grafico 27. Meta: Producción de Palma de Aceite (Tn), 1997-2008	243
Grafico 28. Meta: Caucho, Participación en Área Sembrada (Tn), 2002-2008.....	246
Grafico 29. Meta: Producción Piscícola por especie	248
Grafico 30. Flujo vehicular puentes festivos Bogotá-Villavicencio, 2002-2009.....	251
Grafico 31. Colombia: Graduados de educación superior por nivel de formación, 2001-2009	285
Grafico 32. Colombia: Distribución de los graduados de educación superior por región, 2001-2009	286

Introducción.

En las últimas décadas, las economías y sociedades de los países desarrollados y en desarrollo vienen enfrentando, a distinta escala y con diferente intensidad, procesos de incertidumbre y cambio estructural de amplitud y profundidad considerables. Crisis materializada en nuevas fases de reestructuración tecnológica y organizativa que afectan tanto a las formas de producción, organización y gestión institucional y productiva; como a la propia naturaleza del Estado y al funcionamiento eficiente de cualquier tipo de organización, pública o privada.

Esta fase constituye un profundo proceso de cambio, en el que la introducción de innovaciones tecnológicas, institucionales y organizativas constituye una condición necesaria para abrir nuevos horizontes en lo relativo a la producción y competitividad, permitiendo la emergencia e integración de nuevos territorios, sectores y actividades económicas y el declive de otros. Se despliega así un conjunto de procesos de "destrucción creadora" (Schumpeter, 1978), con movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo y empresarial preexistentes, de desinversión y reinversión de capitales, con efectos diferentes en cada territorio.

A estos cambios estructurales hay que asociar el contexto condicionante del creciente fenómeno de la globalización y de la internacionalización de importantes sectores de la economía, caracterizados por la desregulación financiera, mayores flujos de información, apertura externa de las economías y la emergencia de bloques neo económicos como forma de respuesta a mayores exigencias competitivas existentes de la necesidad de integrarse a mercados más amplios.

Este contexto obliga a repensar el enfoque económico tradicional soportado en el libre mercado y el Estado-Nación como principales instrumentos del análisis económico. Se constituye como reto principal, las intervenciones a niveles micro y mesoeconómico; a fin de superar los excesivos niveles de ineficiencia productiva y la generación de nuevas capacidades de *Governance*; que doten a los territorios de

nuevos y mayores roles, recursos, competencias, facilidades de alianzas y concertación de actores para el desarrollo económico local.

Los economistas del desarrollo en general, y del desarrollo endógeno en particular, cada vez más coinciden en que, entre los recursos claves, la estructura institucional o *governance*, resulta ser uno de los más importantes a la hora de pretender el desarrollo económico. La creación de una estructura institucional que provea de mayor certidumbre es precondition del desarrollo territorial sostenido y a largo plazo. Igualmente reconocen que estas instituciones son fruto de un proceso histórico, político y social que las hace específicas a cada territorio y que no pueden establecerse o importarse instituciones de manera arbitraria como el que compra artículos o servicios de consultoría.

Bajo este enfoque (Messner, 2002), el Estado tradicional renuncia a ser el solucionador omnipotente de todos los problemas, no solamente en razón de la creciente delega al nivel internacional a organizaciones multilaterales y supranacionales. Simultáneamente los actores locales ganan significación dentro del nivel nacional y los actores no estatales asumen funciones que hasta ahora se adjudicaban al Estado. La gestión pública se concentra cada vez más en articulación de redes de asociaciones de diversos niveles; gobierno, organizaciones empresariales y sociedad civil, lo que implica grandes capacidades de liderazgo adaptativo (Heifetz y Linsky, 2003), concertación, prevención, resolución y gestión de conflictos, comunicación y creación de equipos y redes.

Esta nueva realidad conlleva la oportunidad de una revaloración de los recursos locales disponibles, en donde las capacidades de adaptación, estructura institucional, coordinación local/global, innovación, uso de nuevas tecnologías, comunicación y multiculturalidad, entre otros, constituyen los más estratégicos recursos de un territorio.

Aunque este razonamiento parezca lógico, las políticas de desarrollo lo han desconsiderado durante mucho tiempo y, en gran medida, siguen haciéndolo. Hoy en día, especialmente en América Latina, las políticas de desarrollo continúan acordándose desde los organismos internacionales de cooperación o desde el

centro de poder de los estados nacionales, dejando poco espacio decisorio en los territorios. El propio Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en sus informes y estudios académicos vienen destacando desde hace tiempo la importancia de las instituciones y del contexto social y político; no obstante, como viene siendo frecuente, existe todavía una gran divergencia entre las lecciones que se derivan de sus institutos o divisiones de estudio y lo que proponen estos organismos internacionales. De momento no parece que las políticas de cooperación al desarrollo ni las propias políticas de los países hayan reaccionado de manera efectiva. Si bien las reformas institucionales se han impulsado para mejorar el desarrollo, todavía no se han hecho los esfuerzos para adaptarla mejor a las necesidades locales.

Según Kliksberg (2002), desde fines del siglo XX una persistente pregunta recorre el vasto territorio de una incrédula América Latina: ¿es realmente el crecimiento económico, entendido en la manera ortodoxa como crecimiento del PIB, un único y eficaz instrumento para la superación de la pobreza y la inequidad social generalizada en los países de la Región? ¿Cuál es el impacto del crecimiento en países que ya poseen una larga historia de elevada desigualdad y exclusión social? Estas son algunas de las preguntas que los grupos de trabajo de las instituciones internacionales con presencia en América Latina están intentando responder urgentemente, como se observa a partir de fines de la década de los 90 en las publicaciones de CEPAL, BID, Banco Mundial, Pnud.

Hoy los países de América Latina continúan a mirar con creciente recelo las recetas externas destinadas a fomentar su “desarrollo”. Han sido pobres los resultados sociales en una década que fue considerada favorable para el crecimiento económico. Esto ha llevado a perder la fe “ciega” en las capacidades del crecimiento económico como único medio para reducir la pobreza, mientras los índices de desigualdad social y territorial de la región continúan siendo los más elevados del mundo (CEPAL, 2003) y la propia democracia más que debilitarse, empieza a tambalear (Pnud, 2004). Se hace necesario entonces, pensar que la estrategia de desarrollo concentrador no es la única existente ni la única posible; sino que hay que buscar otras estrategias de desarrollo que respondan con mayor

eficacia a los desafíos de los actuales tiempos y circunstancias de globalización e internacionalización de los territorios.

La última mitad del Siglo XX ha sido caracterizada por la transformación tecnológica, el desarrollo de la información y la integración de las economías, planteándose un nuevo relacionamiento entre actores económicos y una revalorización de los recursos de los territorios. De esta nueva realidad, surge la necesidad de un nuevo paradigma para enfrentar los desafíos del desarrollo económico, del aumento de la productividad y los mecanismos que permitan el bienestar de los pueblos. Los territorios están enfrentados a una única realidad con dos perspectivas diversas y vinculadas; la necesidad de un cambio estructural productivo y el logro de mayor eficiencia. Los cambios tecnológicos tienen una influencia importante en el impulso del proceso de globalización, debido a las mayores exigencias de competitividad en los mercados que inducen a adoptar innovaciones para alcanzar mayores niveles de eficiencia productiva. "La globalización intensifica las relaciones sociales a escala mundial, ligando a las localidades distantes de tal manera que los acontecimientos locales son modelados por los eventos que ocurren a millas de distancia y viceversa. Es un proceso dialéctico porque tales acontecimientos locales pueden globalizarse de manera inversa a las relaciones distanciadas que las modelan. La transformación local es tanto parte de la globalización como una extensión lateral de las conexiones sociales a través del tiempo y del espacio" (Giddens, 1991).

La globalización ha ayudado, a un "redescubrimiento" de la dimensión territorial ya que ha sido detonante de una revalorización y redistribución general de la actividad productiva en el territorio. Las diferentes actividades productivas territoriales y los sistemas locales de empresas perciben con mayor nitidez la exposición ante un escenario lleno de exigencias en términos de eficiencia productiva y competitividad, sin considerar aun al sistema económico mundial como un mercado único y globalizado, sino coexistiendo en el mismo, un núcleo globalizado de actividades dinámicas cuyo ámbito de mercado es el mercado mundial, junto al cual existe también un grupo mayoritario de actividades económicas que se desenvuelven en ámbitos y mercados locales o nacionales

protagonizadas de forma predominante por micro, pequeñas y medianas empresas.

Estas empresas no enfrentan la pugna competitiva en los mercados por sí solas, ya que dependen decisivamente de otros aspectos tales como la disponibilidad de servicios avanzados de apoyo a la producción, dotación de infraestructuras básicas, sistemas de salud eficiente, capital institucional, sistemas de investigación aplicada para el desarrollo local; es decir, la naturaleza y magnitud de la investigación y desarrollo (I+D), la capacidad de gestión empresarial, las dinámicas entre el sistema educativo y de formación del recurso humano con los requerimientos productivos y empresariales del territorio, redes integradas de proveedores y competidores locales, grado de interacción creativa entre el sector público y los agentes sociales y productivos, acompañamiento en el acceso al crédito, líneas de financiamiento y régimen fiscal apropiados para las micro, pequeñas y medianas empresas, entre otros.

La competitividad de los territorios viene a depender de diferentes pero interdependientes tipos de actuaciones: las realizadas al interior de la empresa en la búsqueda de eficiencia organizativa, oportunidad de mercados y calidad en la producción, las llevadas a cabo con la red de proveedores y clientes que conforma la integración y colaboración empresarial o “cadena productiva” al que pertenece la empresa, y las orientadas a construir el “entorno” o “marco institucional” propicio para el buen desempeño productivo tendiente a la obtención de indicadores positivos de competitividad del territorio, ya sea que se exprese en los mercados locales, regionales o internacionales.

Esta nueva realidad económica plantea la necesidad de estructurar un nuevo escenario para el desarrollo económico; que reconozca los límites de los modelos de crecimiento basados fundamentalmente en el capital, que inspiraron las políticas de desarrollo en muchos países con resultados muy desalentadores y que permita el empoderamiento de nuevos protagonistas del desarrollo en el territorio.

Este tipo de desarrollo económico de carácter local está basado en la utilización de recursos “desde abajo”, de carácter difuso, generalmente soportado por pequeñas empresas, y sustentado en factores no solamente económicos, sino también institucionales, sociales, culturales y territoriales. Las distintas experiencias han evidenciado que su surgimiento ha dependido esencialmente de los agentes territoriales, mediante la concertación de esfuerzos diversos, sin demasiado o en otros casos, ningún respaldo político-administrativo de las instancias centrales de la administración pública (Garofoli, 1986).

Las estructuras de *governance* que se han mostrado más dinámicas y eficientes para el desarrollo local no se encuentran en manuales sino que han sido descubiertas por los mismos países y sus territorios. La creatividad institucional, como recurso, está pues en la base del desarrollo local de tipo endógeno a mediano y largo plazo. Cada territorio se articula en función de sus propios recursos, tangibles e intangibles, de su propia historia, de su cultura, (Troitiño Vinuesa, 2002). En este sentido, las economías locales no se adaptan pasivamente a los procesos y transformaciones de nivel nacional o internacional, sino que su ajuste guarda estrecha relación con una identidad económica, política, social y cultural que se ha ido definiendo a lo largo del tiempo. Por ello las políticas de desarrollo deben considerar siempre las particularidades y las especificidades territoriales.

No obstante, el descubrimiento de fórmulas propias no impide la utilización de prácticas exitosas que han funcionado en otros sitios, pero siempre considerando el propio contexto histórico y social. Lo que ha funcionado en un lugar puede funcionar en otro pero con las modificaciones oportunas. Las instituciones no son como la tecnología y no operan indistintamente de la cultura, la historia, o el tipo de actores políticos, sociales, y económicos de un territorio.

En América Latina, el debate teórico, con relación al desarrollo local endógeno y a la dimensión de la *governance*, ha estado acompañado de limitadas aplicaciones a nivel empírico. Los casos de estudio se han concentrado sobre la dimensión productiva, como aquellos dedicados a las aglomeraciones y a la capacidad del territorio de incorporarse en la cadena global de valor (ej.: Schmitz y Nadvi, 1999; Altenburg y Meyer – Stamer, 1999), encontrando en cambio mayores limitaciones

en las interpretaciones sobre el aspecto de la governance. Limitaciones analíticas que se hacen aun más evidentes, cuando se entra a reflexionar sobre la relación entre instituciones y desarrollo endógeno; lo que nos conduce, entonces, a plantearnos la necesidad de profundizar en este sentido; a focalizar el análisis en las condiciones locales y en los procesos sociales internos que están en la base del proceso de dinamización económica regional; entre ellos los relativos a la cultura local, a las relaciones de poder y a la institucionalidad formal e informal, que probablemente afectan la propia interacción entre las fuerzas del desarrollo y determinan por tanto el factor de “eficiencia” y “sostenibilidad” del proceso de acumulación.

La presente investigación se centrara en un caso de estudio para lograr mayor evidencia en el enfoque y la hipótesis planteada. El análisis pretende focalizarse sobre un territorio particular, caracterizado como región de “frontera económica o de ocupación”; entendida como un espacio periférico, diacrónico, de ocupación y en permanente proceso de construcción de imaginarios e identidades, explotación de recursos y búsqueda de oportunidades, por parte de poblaciones excluidas de los ciclos económicos del centro político y económico (Rausch, 1994), más exactamente las regiones de Casanare y Meta (Colombia), pertenecientes a la macro región sur americana de los Llanos y que geográficamente hacen parte de la cuenca del rio Orinoco; territorio integrado por ciertas dinámicas de la globalización, pero a su vez profundamente afectado por ella y que históricamente ha carecido de capacidades propias de dirigir su desarrollo y de valorizar, de manera sostenible, sus enormes recursos naturales y culturales. Se analizaran sus estructuras institucionales y el modelo de desarrollo económico que puede derivarse de la misma.

Se pretende hacer una comparación entre estos territorios pertenecientes a una misma región geográfica, pero política y administrativamente distintas, que comparten características institucionales y económicas similares, por lo que resulta útil comprender que aspectos institucionales y de política nacional, regional o local pueden determinar posibles distintas trayectorias de desarrollo económico local

Los antecedentes de estudios sobre esta región son particularmente culturales, históricos, sociológicos y geográficos. En cuanto a la dimensión estrictamente económica, los estudios se han limitado a la perspectiva macroeconómica, relacionados con el concepto general de competitividad y el impacto de la reciente explotación petrolera en la región. No existe, al estado actual, estudios sobre el nivel mesoeconómico, su arquitectura institucional, ni reflexiones sobre la funcionalidad a un desarrollo económico de tipo endógeno.

A partir de una reflexión sobre el debate actual del desarrollo, y del desarrollo endógeno en particular (CAPITULO 1), el presente trabajo utiliza claves de interpretación para leer de manera distinta el carácter de “frontera permanente” del territorio (CAPITULO 2), interpretando los factores que, a pesar de la disponibilidad de importantes recursos naturales y económicos, han impedido alcanzar un proceso de desarrollo sostenible. Desde esta óptica, la comparación aportara al debate teórico en la medida en que ofrezca enfoques conceptuales distintos, aptos a entender, inductivamente, contextos y dinámicas territoriales particulares, muy distintas a las de los territorios en donde surgió el enfoque del desarrollo endógeno. Si el potencial endógeno de un territorio es el conjunto de los recursos de diferente naturaleza, que se pueden aprovechar para construir un desarrollo sostenible y competitivo, todos los territorios, también los más marginales, tienen por los menos un recurso que se puede aprovechar para su propio desarrollo. En las áreas más pobres este tipo de recurso, resulta por lo general, como el único con que contar para el desarrollo, puesto que es difícil que lleguen inversiones externas por falta de atractivo o conveniencia (Llorens-Urrutia, 2002).

En este sentido, la investigación también aporta elementos para la reflexión en particular sobre desarrollo tardío, en territorios de frontera económica, amplia disponibilidad de recursos naturales, economías de enclave, debilidad institucional, falta de infraestructura, dependencia política y económica del centro o dificultades en la valorización o potenciación de sus recursos locales.

El trabajo analizara las características esenciales de la región de la Orinoquia Colombiana (CAPITULO 3.1, 3.2, 3.3, 3.4) y del modelo de desarrollo económico de

los departamentos de Casanare (CAPITULO 3.5) y Meta (CAPITULO 3.6), el rol del sector público y de las reglas que gobiernan su acción sobre el territorio, y se detendrá, en particular, sobre los modelos de regulación social y económica que se han sedimentado en el tiempo y que han estructurado un sistema de incentivos, determinando condiciones particulares de relaciones, con las que deben confrontarse las estrategias de desarrollo local. El trabajo comentara, entonces, el rol central de la estructura de *governance* como marco normativo de regulación económica y como organizaciones “intermedias”, promotoras de certidumbre, estabilidad, eficiencia (North, 1990), dinamización y acción colectiva (Garofoli, 1991), de donde pueda derivarse un proceso de acumulación y consolidación de distintas formas de capital, es decir, una mayor y mejor capacidad de los actores locales en la individualización, gestión y control de forma autónoma de los recursos económicos presentes en el territorio.

El reto de la parte conclusiva (CAPITULO 4), será plantear una diferente visión y cuadro de acciones para la política en territorios periféricos, atrasados o históricamente vinculados a economías de tipo extractivo o de abundantes recursos naturales, en los cuales las políticas de intervención económica han estado siempre guiadas desde una visión periférica.

Marco Metodológico

El enfoque de desarrollo endógeno es una interpretación útil para entender la dinámica económica y productiva territorial y para definir las respuestas de las organizaciones e instituciones a los retos de la competitividad. Entendiendo que lo determinante para el desarrollo sostenible y duradero son los factores estructurales, es decir, la capacidad empresarial y organizativa, el capital humano, los recursos medioambientales y el funcionamiento de las instituciones.

En este sentido, busca concentrarse no solo sobre el “que” del desarrollo sino también en el “como” del desarrollo, a través de su método de aproximación “Investigación – Formación – Acción”, que implica un dialogo de reflexión permanente de manera participativa, interpretativa, interdisciplinaria,

colaborativa, crítica, de aprendizaje colectivo, de acumulación, transmisión y puesta en práctica de conocimientos en el territorio. Concibe el desarrollo dentro de un escenario estratégico, en el que la capacidad de auto organización permitirá responder a las necesidades que se presentan en el entorno económico y social, mediante estrategias económicas, sociales e institucionales.

Por ello no es suficiente que el territorio disponga de una cantidad de recursos, sino que es necesario que disponga de una capacidad emprendedora y de un entorno social e institucional favorable, que permita generar una dinámica de valoración de recursos locales, evidentes o latentes, para garantizar un proceso de desarrollo sostenible; es lo que comúnmente se denomina la “inteligencia colectiva” del territorio (Morgan, 1997).

Como referencia pueden identificarse algunas experiencias de investigación sobre sistemas productivos locales, en particular de grupos que vienen investigando en Europa, el surgimiento y la dinámica de áreas districtuales que evidencian como la estrategia Investigación - Formación - Acción, sea una alternativa a recorrer en la búsqueda del desarrollo local, acompañando los territorios a la formación de una masa crítica de cooepetencia (Barry J. N. y Adam M., 2005), para la construcción de una visión y de una estrategia compartida entre actores locales para la implementación de acciones colectivas¹.

¹ Se mueven en esta línea de investigación, por ejemplo, los grupos de trabajo de las Universidades de la Insubria (Italia), Autónoma de Madrid (España), Pierre Mendes France de Grenoble, Neuchatel (Suiza). Ejemplos de programas recientes con este enfoque son las investigaciones "Sistemas Productivos Locales-Insubria" en el marco europeo de los programas de cooperación inter-regional INTERREG (2009-2011), "Endogenous Skills Anticipating" en el marco del programa de Adaptación de los Trabajadores a las Transformaciones Industriales ADAPT/Fondo Social Europeo (1996-98), los proyectos "SME policy and the regional dimension of innovation" en el marco del programa de investigación socioeconómica orientada TSER/CE (1997-99), y el proyecto "Asia Link "Curriculum development and human resource development for training municipal public servants on economic management in market-oriented economy of Vietnam" organizado por el National Economics University (Hanoi), Universidad Autónoma de Madrid y Universidad del Insubria (2003-2005)entre otros.

Se destacan también bajo este enfoque los programas y proyectos de desarrollo local llevados a cabo por los gobiernos nacionales y supranacionales como LEADER, que ha sido uno de los programas de mayor éxito de la política económica europea y ha impulsado la difusión del enfoque territorial del desarrollo, sobre todo en las zonas con mayores dificultades e igualmente el programa URBAN y los Pactos Territoriales, especialmente los desarrollados en España e Italia.

Conforme a estas consideraciones de orden teórico y metodológico, la investigación se centra en un caso de estudio para buscar obtener elementos que nos permita acercarnos a esa realidad y establecer si existen condiciones para implementar un modelo de desarrollo endógeno en un “territorio de frontera”, entendido como espacio periférico, diacrónico, de ocupación y en permanente proceso de construcción de imaginarios e identidades, explotación de recursos y búsqueda de oportunidades, por parte de poblaciones excluidas de los ciclos económicos del centro político y económico; más exactamente las regiones de Casanare y Meta (Colombia), pertenecientes a la macro región sur americana de los Llanos y que geográficamente hacen parte de la cuenca del río Orinoco. Se trata de una región con una disponibilidad importante de recursos económicos y naturales, pero muy frágil en su estructura productiva, social e institucional, atrapada en lógicas rentistas y clientelares, lo que como consecuencia le ha impedido generar procesos innovativos y de desarrollo sostenible territorialmente. Este es el modelo territorial predominante en Colombia, característica común a otras regiones periféricas en América Latina y en países en vías de desarrollo, particularmente.

Se trata de encontrar elementos de juicio en la comparación de dos territorios pertenecientes a una misma región geográfica, con elementos históricos y culturales comunes, pero política y administrativamente distintos, con dinámicas y trayectorias económicas y políticas ampliamente diferentes; lo que las hace objeto interesante de comparación, bajo un enfoque multidisciplinario, utilizando los enfoques histórico institucionales, socio económico y político.

Inductivamente a través de un enfoque teórico, analítico no experimental e interdisciplinario, dada la compleja realidad del objeto de investigación, se analizarán sus estructuras económicas e institucionales, buscando hacer énfasis en el marco institucional como variable esencial para comprender las oportunidades y límites para alcanzar un desarrollo de tipo endógeno.

Estos elementos hacen de este un caso de gran interés empírico al buscar acercarse a esta realidad, pero también una oportunidad de reflexión en una la posibilidad de evaluar la conveniencia de introducir un nuevo enfoque en el análisis económico del modelo de territorio en estudio y en el aporte de elementos de análisis en las

futuras investigaciones. El método de estudio está orientado a entender el “como”, los procesos históricos, socio económicos, institucionales y las condiciones contingentes del desarrollo. Lo que los procesos han ido acumulando en términos de capital físico, capital humano, capital institucional, inteligencia colectiva, evolución en los procesos de *Governance* del territorio, evolución de los actores y de sus relaciones, conjuntamente a la evolución de las condiciones de contexto al formarse las oportunidades, desafíos o amenazas.

Dentro de la literatura y las investigaciones existentes en este momento en el territorio, el presente trabajo constituye una novedad temática y metodológica, en una Región caracterizada por la ausencia de información de referencia y límites en sus datos analíticos cualitativa como cuantitativamente. El marco estadístico es fragmentado, escasamente disponible y, en casos, inconsistente; lo que impone, primero, una sistematización y exposición coherente de las estadísticas disponibles de fuentes diferentes; que serán presentadas en los apartes sucesivos bajo un enfoque sectorial al interior de los capítulos, contribuyendo a una necesidad básica de descripción cuantitativa de los principales sectores económicos del territorio.

El análisis está orientado a entender las dinámicas, los procesos de articulación e integración intra e intersectorial, o bien los factores que limitan o orientan estos procesos. Lo que nos conduce a superar la lógica de la visión sectorial y de la medida del crecimiento fundada en la dinámica del producto, adoptando en cambio una visión mesoeconómica, que analiza integración y articulación socio económica en el territorio. Para tal propósito, el análisis cuantitativo basado en un tradicional sector viene integrado con la evidencia cualitativa, obtenida a partir de entrevistas, visitas de campo y observación participativa.

En detalle, el trabajo empírico se basó en las siguientes fases y fuentes:

1. Investigación de las principales variables socioeconómicas y de los procesos de programación económica a partir de fuentes secundarias.

- a. Estudios antecedentes, literatura empírica sobre el territorio, especialmente de carácter histórico, geográfico, antropológico y sociológico.

b. Documentos de planificación económica a nivel nacional, regional y local.

c. Fuentes estadísticas nacionales (DANE) y locales (Cámara de Comercio). Sin embargo debe destacarse las dificultades encontradas en la calidad y confiabilidad de la información en este contexto, dado a la falta de investigación, cuantificación y formalización de la realidad. Las fuentes nacionales generalmente utilizan criterios de valoración distintos a los locales y por lo general la información difiere entre instituciones, lo que dificulta la cuantificación, el análisis y la comparación entre territorios. No está arraigada y mucho menos desarrollada una cultura de la cuantificación y la evaluación rigurosa, sea en los negocios privados, como en la gestión pública.

2. Análisis de las variables y de los procesos a nivel territorial a través de investigación directa de campo:

a. Entrevistas abiertas a testimonios claves en el Territorio; académicos, investigadores, funcionarios de planificación, funcionarios públicos de los niveles ejecutivo, directivo y operativo, directores de Organizaciones No gubernamentales de Desarrollo, de Cámara de Comercio, Directores de Bancas Locales, Políticos Locales, ciudadanos y usuarios de servicios asistencia y acompañamiento a la empresa y entrevistas a empresarios y productores agropecuarios, bajo cuestionario y visita a la empresa; empresas agroindustriales, de servicios, de manufactura y agrícolas.

b. Investigación participativa, durante el periodo 2008/2010; participación directa en grupos de trabajo y reuniones sobre procesos de planificación y formación a productores ganaderos, productores agrícolas y lácteos en los territorios bajo estudio. Encuentros de estudio sobre los principales problemas económicos con funcionarios de las Instituciones Públicas y cámaras de Comercio de los Territorios estudiados. Trabajo conjunto con actores políticos del nivel local y nacional para la formulación de una agenda de desarrollo para la Región de la Orinoquia.

Bibliografía

1. Altenburg, Tilman y Jorg Meyer-Stamer, "How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America", en *World Development* Vol. 27, No. 9, 1999.
2. Barry J. Nalebuff y Adam M. Brandenburger, "Coo-petencia". Editorial Norma, Bogotá, Colombia, 2005.
3. CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre de 2003.
4. Garofoli, G., "Modelos locales de desarrollo" en *Estudios Territoriales*, Núm. 22, Madrid, 1986; *Modelli locali di sviluppo*. Franco Angeli, Milano. 1991.
5. Giddens, A. *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*, trad. de José Luis Gil Aristu, Península, Barcelona, 1991.
6. Heifetz, R. & Linsky, M., *Liderazgo sin límites*. Buenos Aires: Paidós Empresa, 2003
7. Kliksberg, B., *Desigualdade na América latina. O debate odiado*, UNESCO, Cortez Editora, 3ª Edición, Sao Paulo, Brasil, 2002.
8. Lloréns - Urrutia, J. L., "Programas de mejora de la competitividad territorial y de desarrollo empresarial (lecciones aprendidas en Latino-América)". *El mercado de valores* 4, año LXII. Nacional Financiera, México. 2002.
9. Messner, D., "Gobernanza global y el futuro de los estados nacionales a principios del Siglo XXI - Una perspectiva europea", D. Messner y C. Maggi (eds.), *Global Governance desde una perspectiva latinoamericana*, Caracas 2002, pag. 35-68.
10. Morgan K. "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal", *Regional Studies*, Vol. 31. (5), pp. 491-503, 1997
11. North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990
12. Pnud, *La Democracia en América Latina*. Lima - Perú. 2004.
13. Rausch, J. *Una Frontera de la Sabana Tropical los Llanos de Colombia 1531-1831*. Colección Banco de la republica, Bogotá, 1994.
14. Schmitz, H. y K. Navdi, "Clustering and Industrialization: Introduction", *World Development*, Vol 27, N 9, 1999.

15. Schumpeter, J.A., *Teoría del desenvolvimiento económico*, Fondo de Cultura Economica, México, 1978.
16. Troitiño Vinuesa, M. *Elementos y técnicas de análisis territorial*. Universidad de Oviedo, Madrid, 2002.

CAPITULO UNO

Marco Teórico

1.1 Del concepto de Desarrollo

1.1.1 *Las bases fundamentales*

Al ver el desarrollo en perspectiva histórica, como expresión de la civilidad, hacemos de manera desprevenida una representación imaginaria de él como concepto; así vienen con seguridad ideas sobre lo que cada pueblo históricamente ha denominado, individual o colectivamente el sentido de bienestar, el “estar-bien”. De esta necesidad el hombre se ha ocupado desde sus orígenes y han sido los avances en el cambio de paradigma sobre el bienestar los que han permitido introducir elementos de análisis antropológico de la historia de la humanidad.

Nisbet (1998) en su obra *Historia de la idea del progreso*, señala: “No ha habido durante tres mil años ninguna idea en occidente más importante que esta”. Desde los primeros años del siglo XIX hasta hace pocas décadas, la creencia en el progreso de la humanidad era prácticamente una religión universal. Los presupuestos esenciales que contienen esta idea se encuentran ya formulados con San Agustín en el siglo V y desde entonces estos han permeado al pensamiento occidental. Estos presupuestos son: - la idea de unidad de la humanidad; - su avance gradual y continuo que implica el avance acumulativo del conocimiento; - el avance lineal del tiempo; - las fases sucesivas del desarrollo; - la necesidad de los procesos históricos; - la posibilidad de la reforma social como producto de la razón y - la visión utópica del futuro. Filósofos preclásicos como Protágoras (~ 485-410 a.C) decían que la historia del hombre había sido y seguirá siendo una historia de continuo progreso, en el curso del tiempo. Platón (427-?, 399 a.C) sostiene, el progreso debe de ser paulatino y para Lucrecio (94-?, 53 a.C.), parafraseando a Platón, que este progreso debe ser “paso a paso”.

En occidente Aristóteles y sus continuadores estructuraron el significado de lo que representa hoy el concepto de “desarrollo”. En la Metafísica se lo denominaba como la actualidad de las potencias del ser; al hacer la clasificación de los seres existentes consideraba que “entre los seres hay unos que existen en acto, otros en potencia y otros más complejos existen en potencia y en acto a la vez sin que ello afecte el principio de identidad”. Explicaba que en este género de seres se da el ser en potencia y en acto, llamando como “movimiento” a la actualización de lo posible en tanto posible; es decir, cuando se concreta la construcción, mediante el paso de la potencia al acto.

Tomas de Aquino en la Suma Teológica retoma este concepto referido a la naturaleza humana al explicar cómo en el ser humano se expresan dos tipos de dignidad; La primera de tipo ontológico y perfecta, relacionada con la condición de ser como tal; el hombre en su ser natural. La segunda de una dimensión moral de carácter imperfecta o incompleta, que tiende por naturaleza a ser completada o perfeccionada, para lograr su “actualidad”. El hombre como ser moral, vive permanentemente en búsqueda de su perfección por lo que lo hace perfectible. Esta dimensión del hombre determinara la dignidad del ser humano, quien como tendencia natural buscara de manera constante la protección de su dignidad ontológica y la búsqueda de su dignidad moral².

En esta perspectiva por regla de la naturaleza, el hombre estará en constante búsqueda de la concreción de su dignidad sea protegiendo o buscando la perfección, lo que se determina su dimensión natural y moral. Esta progresión natural hacia un mismo estado final inspiraría el concepto cristiano de “providencia”, es decir, el continuo movimiento “superador” hacia la perfección universal que es el don ofertado por Dios al mundo.

² Un completo desarrollo filosófico del concepto de dignidad humana, puede encontrarse en: Hoyos Ilva Myrian, *De la dignidad humana y de los derechos humanos*. Ed. Temis S.A., Universidad de la Sabana, 2005. Bogotá – Colombia.

En el siglo XVIII los filósofos de la Ilustración europea secularizaron la idea de providencia como "progreso", cien años más tarde el progreso viene transformado en "modernidad", presentada como una conquista y valor practicable de carácter universal, entendida como una expresión de los valores liberales del Estado en lo político y del capitalismo industrial en lo económico.

Sobre esta base doctrinaria e iniciado el siglo XX, la modernidad viene concretada en la idea de "desarrollo", concepto formado bajo enfoques articulados al "racionalismo constructivista"³, a lo que más adelante se opondría la Escuela del "racionalismo evolutivo o crítico"⁴; contradicción que será fundamental para

³ El racionalismo constructivista (Bacon, Hobbes, Newton) considerara que las construcciones sociales sólo son racionales en la medida en que responden a un diseño intelectual previo racional. Se considerará desvinculado de la historia y de la naturaleza; niega cualquier límite puestos por ellas a las realizaciones humanas. Profesa una fe ciega en el conocimiento científico y técnico, libre de constricciones éticas y morales, unido al desconocimiento de la tradición, la diversidad cultural, los sentimientos y las emociones. Percibe a la sociedad como una "organización mecánica" cuyo comportamiento puede ser previsto y calculado mediante el diseño, la planificación, la ordenación y gestión científica, pues son las leyes de la naturaleza las que regulan la realidad. Sus técnicas se concebían universales y pueden aplicarse sin consideración a las particularidades culturales e institucionales históricamente producidas.

⁴ El racionalismo crítico (Hayek, Popper) es el sistema filosófico propuesto por Karl Popper para la Epistemología. Este sistema dice que la ciencia es racional y que por lo tanto nuestras creencias se someten a la crítica y pueden llegar a ser reemplazadas. Un concepto central en esta teoría es el de falsacionismo, por el cual las teorías son corroboradas provisionalmente o refutadas, mediante el uso de contraejemplos. El orden espontáneo, dice Hayek , posibilita la utilización del conocimiento y las capacidades de todos los miembros de la sociedad "en una medida muy superior a la que sería posible en cualquier orden creado por la autoridad central". El orden espontáneo, o catalaxia, se fundamenta en unas reglas universales de conducta que protegen la esfera privada de los individuos, y, al no orientarse a fin particular alguno, deja a cada persona que persiga libremente sus propios fines y que utilice sus conocimientos como desee. Hayek concibió el desarrollo económico como el resultado de un proceso de creación y transmisión de conocimiento práctico. Planteó las instituciones de la economía de mercado como configurando un "método de descubrimiento". La creencia en un determinismo físico y su traslado en la aplicación en las ciencias sociales, no es un tema de interés epistemológico exclusivamente, sino que tiene fuertes implicaciones de carácter social, político y económico. Pues el intento de buscar objetivos –situaciones ideales- a partir de la determinación mono-causal o bi-causal o con un reducido número de variables, que se confía que se comportarán de manera mecánica y absolutamente precisa, puede llevar a excesos, dogmatismos y consecuencias con altos costos para la humanidad; -en otra línea aun más rigurosa, se dice, que la ciencia es neutral y en este sentido no puede buscar objetivos, -un positivismo puro- aplicado a la economía. Estas concepciones materializadas a partir del racionalismo evolutivo, serán la base para una nueva visión del desarrollo económico, menos hegemónica o más bien, armónica con las particularidades culturales, sociales y políticas; esta tendencia filosófica será la inspiración del neo institucionalismo económico y de las escuelas de desarrollo económico local.

entender la actualidad del debate en torno a la evolución conceptual sobre el desarrollo.

La idea de desarrollo fue una de las claves para la reconstrucción del orden internacional tras la segunda guerra mundial. El marco intelectual en el que se apoyaría la idea y la práctica del desarrollo ya estaba listo, pues, a comienzos del siglo XX.

Como consecuencia de este enfoque, a finales de los años cuarenta, "la planificación para el desarrollo" se convirtió en la disciplina que por excelencia fundamentara "científicamente" el nuevo "gran propósito" universal del "desarrollo". Todos los debates sobre las políticas más convenientes para alcanzar el desarrollo se dieron sin cuestionar este enfoque y de hecho lo compartían. Tanto el primer debate entre los neoclásicos y los estructuralistas defensores del manejo estratégico de la industrialización por substitución de importaciones como la hegemonía ganada posteriormente por los neoclásicos a través del llamado Consenso de Washington, prevalente en los enfoques de los 80, compartían el mismo supuesto intelectual (Prats, 1998).

El Consenso de Washington vio el desarrollo como poco más que la solución de una serie de problemas técnicos acompañadas de la remoción de ciertas barreras, por lo general impuestas por los estados. Superadas, el desarrollo vendría de manera espontánea. Esta aproximación, que enfatiza la retirada de los gobiernos para permitir el funcionamiento de los mercados, comparte en realidad muchas de las premisas de la planificación indicativa de los 60. Ambos modelos vieron el desarrollo como la solución de un problema de programación dinámica, focalizado en el nivel de capital, cuya principal variable de control era la asistencia y los préstamos externos, y su asignación entre los diferentes sectores.

La falta de capital y la asignación sectorial ineficiente eran consideradas las causas principales de las diferencias entre los países en desarrollo y desarrollados. Unos argumentaban que para resolver el problema era necesaria la planificación; otros

que la economía de mercado descentralizada era la mejor manera de encontrar la solución (Stiglitz, 1998).

1.1.2 Constructivismo Racionalista. La planificación del desarrollo.

El racionalismo constructivista y cartesiano, desde el que se construyó la visión tradicional de desarrollo, considero las sociedades como "organizaciones mecánicas", desarrolladas o subdesarrolladas, cuya dinámica puede ser prevista y calculada mediante el diseño, planificación, ordenación y gestión científica. Las técnicas de construcción, planificación y administración en las organizaciones se consideraron racionales y estandarizadas.

Tras la Segunda Guerra Mundial, Roosevelt, Churchill y los demás constructores del nuevo orden internacional eran bien conscientes de que la primera globalización registrada a finales del siglo XIX se saldó en un gran fracaso, representado por la primera guerra mundial, la crisis de los treinta, el fascismo y la segunda guerra mundial, y que este fracaso se produjo principalmente por falta de sensibilidad e ideas ante las enormes desigualdades generadas por la propia globalización. Eran conscientes de que el nuevo orden internacional sólo era viable bajo formas de cooperación internacional mucho más articuladas y capaces de tomar en cuenta la compleja realidad social. Por eso en la Carta Atlántica firmada en 1941, se comprometían a luchar por asegurar "para todos los países y personas estándares laborales mejorados, adelanto económico y seguridad social", así como "libertad frente al temor y la necesidad"⁵. Nunca había sido tan fuerte y generalizada la idea de que los pueblos pueden beneficiarse mutuamente de una cooperación internacional bien institucionalizada.

⁵ A finales de los 30 la economía internacional se quebró formándose bloques rivales en torno a los grandes poderes político-militares. La guerra se hizo de nuevo inevitable. Por todo ello Roosevelt y Churchill pretendían que para el final de la guerra la reconstrucción de la economía internacional no se hiciera aislando las cuestiones económicas internacionales de los cambios sociales domésticos.

En 1943 se creó la FAO. En esta misma década un grupo de economistas norteamericanos con algunos exiliados de Europa del Este formalizaron las primeras teorías sobre las economías "subdesarrolladas"⁶. Sus planteamientos estaban influidas por la práctica de la planeación y por la defensa del intervencionismo estatal de Keynes y de la Fabián Society⁷ entonces muy influyente. La base de racionalismo constructivista de las nuevas teorías era evidente y el potencial por ellas reconocido al cambio planificado era ferviente. Algunos incluso propusieron la creación de un "banco internacional de inversiones" para financiar los servicios de utilidades públicas globales y la transferencia de industrias y conocimientos. Todas estas corrientes confluyeron en la Conferencia de Bretton Woods de 1944 y en la de San Francisco de un año más tarde. Así había nacido la nueva cooperación internacional en cuyo contexto se generaría la idea de desarrollo⁸.

⁶ Entre ellos, Albert Hirschman (Berlín, 1915). Economista estadounidense de origen alemán que se destacó por sus trabajos sobre el desarrollo económico en Latinoamérica. Desde 1952 a 1956 trabajó para el gobierno de Colombia, primero como consejero financiero de la Junta de Planificación Nacional (1952-1954) y después como asesor económico privado del Gobierno en Bogotá (1954-1956). En su obra más importante, *The Strategy of Economic Development* (1958), puso en el centro del debate, lo que considero las claves del desarrollo económico en América Latina, así como de sus implicaciones sociales y políticas, las cuales han sido objeto de debate hasta finales de siglo.

⁷ La Sociedad Fabiana es una organización fundada en Gran Bretaña en 1883, con el objetivo de trabajar en favor de la reforma social y una sociedad más justa, evitando la explotación y la miseria provocadas por el capitalismo. Los fabianos creen en la evolución gradual de la sociedad hacia el socialismo.

⁸ "Mirado retrospectivamente es fácil imaginar el período inmediato de postguerra como una edad dorada de ética y de no egoísmo. Pero los motivos de los actores que lideraron el proceso fueron siempre mixtos. La política exterior de los Estados Unidos se movió siempre entre un idealismo autoreferenciado (defensa de un futuro mejor, americano) y un crudo realismo (defensa de los intereses nacionales). La Carta de las Naciones Unidas y la subsiguiente Declaración de Derechos Humanos tampoco era tan "universal" como proclamaba. Y las instituciones creadas en 1944-45 fueron moldeadas conforme a los intereses de las economías industrializadas y especialmente de la norteamericana que era la que emergía de la guerra en mejor forma. Sólo dos de los cuatro "pilares" concebidos en Bretton Woods sobreviven tal como fueron contemplados. El FMI estaba planeado para la supervisión de las cuestiones monetarias, reemplazando una contrapropuesta de Keynes de creación de una unión internacional para regular los movimientos globales de capitales. El Banco Mundial -el segundo pilar- asumió la tarea de proveer fondos y asistencia técnica para la reconstrucción y el desarrollo, inicialmente de Europa. El tercer pilar eran las Naciones Unidas, a las que, cuando fueron formalmente establecidas un año después, se les privó de la autoridad para supervisar al Fondo Monetario y al Banco Mundial, lo que significaba que nunca serían el punto focal de la gestión económica global contra lo que habían pensado sus arquitectos. La opción de conceder un poder de veto a los miembros permanentes

El racionalismo universalista e instrumental prevalente, tan valorado para tiempos de guerra, impulsó la aceptación acrítica del valor universal de la planificación y en general de la intervención del Estado, concebido como ente universal de razón, la que se consideraba capaz de superar las imperfecciones y debilidades del mercado. El éxito del Plan Marshall reforzó todavía más estas creencias, a pesar de tratarse de una experiencia única, no universal y tampoco replicable⁹.

A finales de los años cuarenta "la planificación para el desarrollo" ya era la disciplina que fundamentaba "científicamente" el nuevo emprendimiento universal del "desarrollo". La disciplina, que llenó de Facultades y Escuelas a todos los países del tercer mundo y a América Latina más que a ninguna otra región, contenía la quintaesencia del racionalismo constructivista: una combinación de política económica keynesiana, dirigismo soviético y *management* o administración científica norteamericana.

El desarrollo se convertía así en un tema principalmente técnico que podía y debía abstraerse del contexto político, institucional y cultural (Prats 1998). Se daba como supuesto que con la aplicación a la economía de las ciencias y las técnicas entonces

del Consejo de Seguridad también trasladó el centro de decisiones desde la Asamblea General a las grandes potencias. El cuarto pilar era la Organización Internacional del Comercio que pronto fue reemplazada por el GATT, que estimuló no las grandes transformaciones estructurales requeridas para el crecimiento de la productividad en los países del Tercer Mundo, sino su integración en los mercados globales utilizando su "ventaja comparativa" en la exportación de materias primas. La gobernación de estas instituciones reflejó la realidad del poder de la época y situó a los Estados Unidos firmemente en el puesto de mando: cualquiera que quisiera tomar prestado del nuevo sistema tendría que abrirse a la competencia y a la convertibilidad monetaria, favoreciendo a los Estados Unidos como nación más competitiva del momento" (Edwards, 2002).

⁹ En realidad ninguna de estas características se dio plenamente en la ayuda practicada posteriormente como recuerdan los críticos de la ayuda al desarrollo. Además las condiciones europeas eran idóneas para la eficacia de la ayuda y en absoluto asimilables a las de los países subdesarrollados: la recuperación se había iniciado antes de que al ayuda se iniciara; existía iniciativa local importante; los gobiernos eran eficaces y creíbles, la fuerza de trabajo estaba preparada, existían instituciones de mercado, tradición y cultura empresarial..., es decir, casi todo lo que era necesario crear en los países en vías de desarrollo, a lo que la ayuda llegaría en menores cantidades y mucho más condicionada. (Bauer, 1971).

disponibles se aceleraría el crecimiento sin tener que pasar por los largos tiempos de construcción institucional y sin necesidad de lograr el equilibrio entre mercado y poderes públicos sobre los que se había basado el desarrollo del mundo industrializado¹⁰.

Este talante intelectual se encuentra bien reflejado en el informe de la primera misión del Banco Mundial en Colombia en 1949, en el que se concluye que "mucho puede hacerse para mejorar el entorno económico mediante políticas que se ajusten a requerimientos sociales científicamente establecidos" (Escobar 1998). Hirschman (1981) analizó los primeros años de la disciplina económica. Según él, en sus etapas iniciales, la economía del desarrollo se vio estimulada por las "esperanzas irreales" que reflejaban el comportamiento etnocéntrico que caracteriza los intentos de las sociedades occidentales en sus relaciones con otras culturas. En sus propias palabras: "las economías occidentales que estudiaban Asia, África y América Latina a finales de la segunda guerra mundial, estaban convencidos de que los problemas de estos países no eran nada complicados, sus problemas principales se resolverían con solo aumentar adecuadamente su ingreso per cápita... con la nueva doctrina del crecimiento económico, este desprecio adoptó una forma más sofisticada: Súbitamente se dio por sentado que el progreso de los países sería lineal y uniforme, siempre y cuando adoptaran el tipo correcto de programa de desarrollo integrado, dado aquello que se consideraba su apabullante problema de pobreza"¹¹. Se esperaba que los países subdesarrollados actuaran en consecuencia y que transitaran bajo un proceso de aprendizaje a lo largo de las diversas etapas del su desarrollo.

¹⁰ Desde su mismo nacimiento la idea del desarrollo estuvo fuertemente asociada a la de la industrialización. Esto ha llevado a algunos a sostener que el desarrollo consiste justa y precisamente en la industrialización. En efecto ha sido siempre la industrialización acelerada la principal política de desarrollo emprendida por la mayoría de los gobiernos.

¹¹ El concepto de desarrollo como evolución está inspirado en las concepciones biológicas de Lamarck, Lyell y Darwin, y concibe el desarrollo como un proceso espontáneo, natural y continuo. Al concebirlo como un proceso continuo está adoptando implícitamente un aparato teórico según el cual no es posible pasar de un estado a otro sino mediante una transformación continua. Este aparato teórico se verá expuesto en la economía neoclásica, de modo que el concepto de desarrollo como evolución lo concibe simplemente como un proceso interno a una economía pura de mercado.

La hegemonía intelectual del racionalismo constructivista era tal que pocos se atrevían a desafiarla. No es extraño que fueran precisamente académicos centroeuropeos los que alertaran de que sobre esos mismos pilares intelectuales se había edificado el fascismo y el comunismo soviético. Tampoco se reparó en que había sido la idea de racionalidad instrumental vinculada a la creencia en un patrón de progreso universal la que había justificado la colonización contemporánea, es decir, la cara oscura del ideario de la Ilustración. Sólo desde un modelo universal e instrumental de progreso podía despreciarse y desconocerse las instituciones y culturas locales como incapaces de lograr su propio desarrollo, estando necesitados de su aporte "civilizador". Igual que sucedería después con el fascismo y el comunismo, la alegación de unas leyes históricas conducentes de la barbarie a la civilización había servido antes para justificar las atrocidades morales del colonialismo.

El "cómo" desarrollarse se convirtió en problema fundamental, sometiendo las sociedades a intervenciones cada vez más sistemáticas, detalladas y extensas. A medida que los expertos y políticos occidentales comenzaron a ver como problema ciertas condiciones de Asia, África y Latinoamérica, en su mayor parte lo que se percibía como pobreza y atraso apareció como un nuevo objeto de estudio en el campo del conocimiento llamado desarrollo, que se traducirían en una serie de estrategias para afrontar esta nueva problemática.

Los líderes del orden internacional de la segunda postguerra optaron por una solución más institucionalizada que la internacionalización de fines del siglo XIX. La nueva institucionalidad buscaba asegurar estabilidad política, crecimiento económico y justicia social, consideradas de manera integral y en forma inseparable. La estabilidad política tenía que asegurarla el Consejo de Seguridad, que pronto se vio impedido para ello ante la dinámica de la guerra fría y el uso permanente del derecho de veto por parte de las superpotencias; el crecimiento se promovería a través del multilateralismo libre y la división internacional del trabajo facilitada por organizaciones como el GATT, el Banco Mundial y el FMI; la

justicia social sería la responsabilidad del estado del bienestar que procuraría empleo, estándares salariales y de trabajo dignos, educación, salud y oportunidades para todos, además de una red de seguridad social capaz de aliviar los malos tiempos. La idea de desarrollo cubría en realidad todo este conjunto de objetivos políticos, económicos y sociales.

Para los estados "subdesarrollados" todas las políticas de intervención eran políticas de "desarrollo", pues todas se concebían como aportes al objetivo del "catch up" o de cerrar la brecha que los separaba de los países desarrollados o llamados "industrializados"; los planes de desarrollo eran el instrumento técnico y político integrador de todas ellas por excelencia.

Los años cincuenta fueron años de gran agitación intelectual en el ámbito del desarrollo, fueron los tiempos de la construcción de un pensamiento de desarrollo latinoamericano liderado intelectualmente por el profesor Prebisch¹² y expandido institucionalmente por la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL) en cual a pesar del potencial representado por el método histórico-estructural, no estuvo lejos de la concepción del desarrollo fundado desde la lógica de la racionalidad instrumental.

Otra característica de la idea de desarrollo construida en esta época fue su tendencia "utilitarista" (Guidi, 1991). La economía del desarrollo aceptó los supuestos de la economía del bienestar para la que se trataba de adoptar aquellas políticas e instituciones que maximizaran el bienestar bajo esa premisa filosófica¹³.

¹² Raúl Prebisch; economista argentino. Junto con Hans Singer, es el creador de la tesis Prebisch-Singer, que postula un deterioro continuo de la relación real de intercambio de las economías primarias, normalmente periféricas, basado en que la demanda de productos manufacturados crece mucho más deprisa que la de las materias primas. Para revertir esta tendencia, se ideó la Industrialización por sustitución de importaciones, también conocida como ISI. Su teoría influyó en las ideas de desarrollo de América Latina y el Caribe y participo en la preocupación de las Naciones Unidas, desde la CEPAL, en lograr un orden económico internacional más equitativo.

¹³ El utilitarismo es un marco teórico para la moralidad, basado en una maximización cuantitativa de consecuencias buenas para una población. La moralidad de cualquier acción o ley viene definida por su utilidad para la humanidad. Utilidad es una palabra que significa que las consecuencias positivas deben estar maximizadas. Estas consecuencias usualmente incluyen felicidad o satisfacción de las preferencias.

La finalidad y el criterio de evaluación último tanto de las políticas como de las instituciones de desarrollo era la producción de la mayor utilidad global posible; de ahí que, sin llegar nunca a confundirse teóricamente, el crecimiento y el PIB per cápita pasaran a ser el componente y el indicador fundamental del desarrollo.

El "*catch up*" reeditaba la visión de los países industrializados como modelo universal de desarrollo; el racionalismo instrumental ponía ciencia, técnica y metodologías al servicio de las políticas de desarrollo y la concepción utilitarista del bienestar acotaba la visión del desarrollo como maximización de la producción de bienes, como crecimiento de la producción, cuya medición per cápita se elevaba a indicador casi único. Las ideas de justicia social se limitaban a la exigencia de una mejor distribución de los bienes o frutos del crecimiento¹⁴.

Desde la post guerra en los cuarenta, la economía del desarrollo moderna se ha ocupado del enriquecimiento material, de cómo expandir el volumen de los bienes

El utilitarismo recomienda emplear métodos que produzcan más felicidad o aumenten la felicidad en el mundo. Fue propuesto originalmente durante los siglos XVIII y XIX en Inglaterra por Jeremy Bentham y J. S. Mill, inspirados en los filósofos de la Grecia Antigua como Parménides. Tanto la filosofía de Epicuro como la de Bentham pueden ser consideradas como dos tipos de consecuencialismo hedonista, pues juzgan la corrección de las acciones según su resultado (consecuencialista) en términos de cantidad de placer o felicidad obtenida (hedonismo). El utilitarismo obtiene su nombre de la pregunta de prueba de Bentham: "¿De qué sirve?". Él concibió la idea cuando se encontró con las palabras "la mayor felicidad para el mayor número" en *Treatise of Government*, de Joseph Priestly. Según Bentham, las acciones más morales son aquellas que maximizan el placer y minimizan el dolor. Esto ha sido denominado a veces "cálculo utilitario". Una acción sería moral si produce la mayor cantidad de placer y la menor cantidad de dolor. John Stuart Mill modificó esta filosofía y la desarrolló aparte del fundamento hedonista de Bentham. Mill usó el mismo cálculo utilitario, pero en cambio se centró en maximizar la felicidad general calculando el mayor bien para el mayor número. Mientras Bentham usó el cálculo en un sentido cuantitativo, Mill lo usó en un sentido cualitativo. Él creía, por ejemplo, que algunos placeres eran de una calidad superior a otros. El utilitarismo ha sido aceptado por tantas personas simplemente porque parece tener mucho sentido y parece relativamente sencillo de aplicar. Sin embargo, cuando fue propuesto por primera vez, el fue una filosofía radical. Intentó establecer un sistema moral aparte de la revelación divina y la moral bíblica. El utilitarismo se centraba en los resultados antes que en las reglas. En última instancia, el enfoque en los resultados demolió las reglas. En otras palabras, el utilitarismo proveyó una forma para que las personas vivieran vidas morales aparte de la Biblia y sus indicaciones. No había ninguna necesidad de apelar a la revelación divina. La razón, antes que la revelación, era suficiente para determinar la moral.

¹⁴ El debate sobre la insuficiencia de esta concepción racionalista, mecanicista y utilitarista para construir una teoría y práctica del desarrollo, capaz de integrar la justicia social y el pluralismo de opciones de vida sólo se hizo notoria en los años ochenta, a través principalmente de los trabajos de los profesores Mahbub ul Haq y Amartya Sen, entre otros, que tanto han influido en el enfoque desarrollo humano propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

y servicios producidos. Se asumía, explícita o implícitamente, que todo incremento del producto agregado, es decir, el incremento del producto nacional bruto per cápita, reduciría la pobreza y elevaría el nivel general de bienestar de la población. Este presupuesto tenía explicación en la concepción utilitaria que suponía que el incremento de la producción implicaba incremento de rentas y éstas mayor utilidad y bienestar económico individual y social.

La relación entre incremento del producto y reducción de la pobreza se creía tan fuerte que se llegó a establecer por diferentes escuelas de economía del desarrollo, que bastaba con concentrarse en el crecimiento para conseguir el objetivo económico y social del desarrollo. Como consecuencia, el crecimiento de ser un medio para conseguir el desarrollo pasó a ser considerado como un fin prevalente. Hubo desde luego debate, pero éste giró en torno a cómo acelerar el crecimiento y, más minoritariamente, en cómo distribuir más equitativamente los bienes o frutos del crecimiento.

1.1.3 La economía contemporánea del desarrollo

Actualmente, los conceptos vinculados al desarrollo están siendo sometidos a una drástica revisión en todo el mundo, tanto por académicos como por las organizaciones internacionales. La revisión está centrada en el reencuentro con la axiología del desarrollo, con los valores que lo definen, cuestión que quedó oculta bajo el peso del pensamiento puramente económico que se apropió de la idea de un desarrollo más cercano al hombre. Pero también la revisión del concepto se origina en la evidencia histórica producida en el transcurso de las dos últimas décadas 1980 y 90, en las que las economías y sociedades de los países desarrollados y en desarrollo vienen enfrentando, a distinta escala y con diferente intensidad, procesos de incertidumbre y cambio estructural de amplitud y profundidad considerables. La globalización ha ayudado a un "redescubrimiento" de la dimensión del desarrollo y de sus instrumentos constituyentes, como las instituciones, la historia y la geografía.

Entre los primeros “contemporáneos” en diferenciar claramente entre crecimiento y desarrollo, se encuentra Schumpeter (1934), quien señalaba, con el primer término, un proceso gradual de expansión productiva; se producen más bienes del mismo tipo, usando los mismos métodos y bajo el segundo concepto, mas elaborado, lleva a una completa transformación de los procesos productivos, que incluye la introducción de nuevos bienes. En la literatura europea, la diferencia de los dos conceptos es bien marcada; aunque también es cierto que los dos términos “growth and development” vienen usados continuamente de manera indistinta.

Como señalaba Myrdal (1957), mientras los países desarrollados construían un pequeño mundo relativamente homogéneo, donde ideas y personas circulaban, de hecho, libremente y donde definitivas innovaciones tecnológicas fueron incorporadas y difundidas más rápidamente, los países, entonces, subdesarrollados o del tercer mundo, obtenían solo recientemente la independencia política y no eran todavía capaces de alcázar de manera independiente estrategias de desarrollo. A esto se debía agregar la fragmentación social y cultural, que limita decididamente la difusión no solamente del progreso técnico, sino además de los valores que han abierto el camino en occidente.

Fue con base en esas premisas, en donde, los análisis de Lewis, Chenery y Kuznets hacen surgir el aspecto histórico del desarrollo y dedican un amplio espacio a la investigación empírica; en donde el primer gran impulso es dado por Clark (1951), que, en “The Conditions of Economic Progress”, describe en términos estadísticos la diferencia entre los niveles de vida de los países ricos y la de los países pobres.

A partir de los años 80, con las nuevas teorías del crecimiento, los dos conceptos de “growth and development” se acercan. Los economistas del desarrollo aplican también a los países en vías de desarrollo los instrumentos teóricos elaborados en el análisis de los países industrializados y es gracias a este acercamiento que surgen límites entre ambas concepciones: una excesiva atención al crecimiento económico y una poca importancia al fin último del desarrollo; dificultades de parte de los economistas del desarrollo en el abordar temáticas ligadas a la tecnología, un análisis tímido de las instituciones y de su dinámica e

incomprensión de los mecanismos de gobernabilidad, es decir, de la interacción entre grupos de interés sometidos a decisiones políticas, como lo explican Balasubramanyam y Lall (1991).

Las críticas que harán los menos clásicos a la escuela neoclásica del desarrollo estarían basadas bajo los mismos instrumentos teóricos de esta y orientadas, especialmente, a poner en duda la plena eficacia del “laissez-faire” en condiciones que no responden al modelo ideal de economía competitiva y a explorar aspectos dejados por la literatura ortodoxa. Se destacan las críticas elaboradas de economistas como Todaro (1994), que descarta la posibilidad de usar tales postulados teóricos para una realidad como la del tercer mundo; sin querer significar un rechazo total de la teoría neoclásica, sino más bien, de sugerir el uso cuidadoso de los instrumentos teóricos, que pueden ser útiles para analizar determinadas situaciones, pues una interpretación dogmática puede dar origen a políticas contraproducentes.

La insatisfacción general, por las dificultades de la teoría neoclásica de explicar el crecimiento de largo plazo y los diferenciales de crecimiento entre países con similares características, se constituyó en un fuerte impulso a nuevos desarrollos teóricos. Las políticas de inspiración neoclásicas del Banco Mundial y el FMI no produjeron los efectos esperados en algunos países en vías de desarrollo, que ya habiendo pasado por un proceso de liberalización, a través del Consenso de Washington, no lograron atraer los flujos de inversión externa y detener la fuga de capitales. Las “nuevas” teorías del crecimiento se propondrían explicar los factores diferenciales del crecimiento entre países y de interiorizar el proceso mismo del crecimiento para dar una explicación más integral y compleja.

La poca atención a los factores institucionales es una de las críticas hechas también a los modelos de crecimiento endógeno, según Hahn (1994), que, a pesar de presentar semejanzas estructurales con los modelos neoclásico, se diferencian de manera sustancial de estos, sea en sus hipótesis que en sus conclusiones. Sus críticas a los modelos de crecimiento se extienden al desconocimiento de los

aspectos distributivos, institucionales, territoriales, y de interrelaciones entre las instituciones económicas.

Vienen resaltadas las características y definidos los roles de las principales partes del sistema económico, durante el proceso de crecimiento, pero faltando en muchas oportunidades, el marco de referencia, que permita, por ejemplo, obtener las causas del desarrollo diferente de los países aparentemente similares, y como se estructuran estas partes dentro de un mecanismo de relaciones que ayuden a comprender la dinámica del sistema. Este vacío es todavía más importante y generador de consecuencias, cuando estas teorías son aplicadas al estudio de los países en vías de desarrollo, que, por definición, son sistemas en vía de transformación, en los cuales comúnmente, los elementos institucionales están llamados a determinar el atraso o el progreso económico.

Ese vacío es todavía más trascendente cuando, en estas teorías, el proceso de industrialización no consiste solo en las variaciones de la composición del "output", sino también importantes cambios en la organización y la ubicación o localización productiva, en las relaciones y los convencionalismos sociales, que juntos van a determinar el éxito de los programas de desarrollo, como se ve en Syrquin (1994). Así se evidencia, entre otras, la ausencia de consideraciones distributivas que podrían ayudar a comprender el mismo desarrollo tecnológico de los países en vías de desarrollo: "The old paradigm makes economic growth appear as an unmixed blessing which raises everyone's welfare, thereby ignoring obsolescence and other resource-allocation aspects of growth which explain why there is always a vested interest opposed to the introduction of new technologies and new institutions. Until this distributional tussle is incorporated into the heart of endogenous growth theory it is hard to see how proponents of such models can claim any deep understanding of why some societies acquire and adopt new technologies and institutions more rapidly than others" (Aghion y Howitt, 1994).

La diferenciación entre instrumentos de estudio para países del primer y del tercer mundo está disminuyendo. Los economistas del desarrollo tienden a aplicar

teorías occidentales del crecimiento a los países en desarrollo. Aunque también persisten dudas sobre la validez de los análisis derivados inicialmente de hipótesis abiertamente diversas de la realidad local. Se tiende a profundizar, entonces, en aquellos aspectos relacionados con las nuevas teorías del crecimiento que parecen descartadas por los países industrializados, pero que vienen realizados con mucha más pertinencia y dedicación en los países en vía de desarrollo y que se constituyen en la base de muchas intervenciones de organismos internacionales.

1.2. El enfoque espacial del Desarrollo.

Uno de los elementos más característicos de la agenda emergente es el reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios que el crecimiento o la estabilidad macroeconómica; los enfoques de desarrollo regional, desarrollo endógeno, desarrollo humano, de desarrollo sostenible, de la competitividad sistémica y la economía neoinstitucional son valiosos aportes a una perspectiva del desarrollo que, en últimas apunta a un pensamiento económico que explicita sus vínculos indisolubles con el orden social subyacente (Heilbroner y Milberg 1998).

La modificación de estas tendencias exige nuevas visiones del desarrollo con renovados enfoques y distintos énfasis. Así como elaboraron una teoría económica en la que no había mucho lugar para las instituciones y la política, los economistas neoclásicos no prestaron una atención directa a los factores relativos al espacio y la geografía. En la llanura homogénea, sin montañas, sin costas y sin ríos del marco neoclásico, los aspectos atinentes a la localización espacial de la actividad productiva no eran elementos centrales en el análisis del crecimiento y la acumulación del capital (Moncayo 2002).

El vacío está siendo llenado por las contribuciones de la nueva geografía económica que en esencia se proponen contestar, con un instrumental analítico renovado, una vieja pregunta de la economía espacial: ¿por qué unas regiones atraen más actividad productiva y población que otras?. En efecto intervienen

factores como la localización geográfica, la distancia a las costas y los costos de transporte, durante largo tiempo ignorados por el teoría económica neoclásica.

Paul Krugman con un grupo de economistas estadounidenses retomaron los modelos de los alemanes Von Thünen, Cristaller y Lôsh, los aportes sobre el lugar central y la organización jerárquica de los emplazamientos urbanos y los enriqueció con las contribuciones de Marshall (economías de aglomeración), de Isard (Ciencia Regional) y Myrdal y Kaldor (causación circular acumulativa), para pasar a postular la teoría general de la concentración espacial.

El reconocimiento de que la producción de un país tiende a concentrarse en unas determinadas localizaciones y que ello determina grandes disparidades en el desempeño económico de sus regiones, está conduciendo a la consideración más amplia de los factores endógenos o territoriales del desarrollo. Es decir, a una concepción en la cual los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social tienen un carácter localizado, constituyéndose este en el fundamento del desarrollo desde una perspectiva regional (Schmutzler, 1999).

El desarrollo regional viene así orientado en dos sentidos; de una parte, la formulación de políticas destinadas a reducir los desequilibrios interregionales y de otra parte los problemas de atraso económico a partir de las potencialidades propias de cada región, más allá de los esfuerzos integradores nacionales.

El período comprendido entre los años cincuenta y los setenta, fue muy abundante en la elaboración de teorías sobre el crecimiento y desarrollo económico; entre ellos se destacan los enfoques keynesianos; que vino a cuestionar los mecanismos correctores del mercado y, el neoclásico que planteaba la movilidad de los factores, como presupuesto para lograr de manera espontánea el equilibrio a largo plazo entre distintas economías.

Entre los enfoques keynesianos, se destacan los enfoques teóricos de lo regional; el primero que plantea, como el nivel de desarrollo de una región está condicionado por la posición que ocupa dentro de un sistema jerárquico y asimétrico y cuya

dinámica es exógena a la propia región y el segundo que hace énfasis en las condiciones endógenas para explicar su posición en el sistema económico y como se presenta su evolución en el largo plazo.

Siguiendo a Moncayo (2002) encontramos que dentro del primer grupo se ubican las teorías centro-periferia y de la dependencia, en dos versiones; la reformista que sostiene que es posible superar el problema de la dependencia reformando el sistema capitalista y cuyos principales representantes son Fernando Enrique Cardoso, Enzo Faletto, Oswaldo Sunkel, Celso Furtado y Aníbal Pinto, autores asociados a la CEPAL para los años sesenta y setenta, y la marxista, según la cual, sólo una revolución socialista puede resolver los problemas de la dependencia y el subdesarrollo; en esta visión se inscriben los trabajos de Ruy Mauro Marini, Theotonio Dos Santos, André Gunder Frank, Oscar Bravo, Aníbal Quijano y Antonio García, la mayoría de los cuales fueron producidos en la década de los setenta.

Otras teorías como la de causación circular acumulativa y la teoría de los polos de crecimiento, que evidencia los mecanismos concentradores de la inversión en unos determinados emplazamientos, con la correlativa marginación de otras localizaciones; dentro de la primera como sus exponentes podemos encontrar a Gunnar Myrdal y Nicholas Kaldor, mientras de la de polos de crecimiento están Francois Perroux y Jacques Boudeville. Como exponentes de los enfoques del multiplicador de base exportación que privilegia la demanda externa están Douglas North y J. Friedman y del potencial de mercado que prefiera el tamaño del mercado doméstico esta C. Harris.

De los enfoques que hacen énfasis en las condiciones internas de los territorios, el más influyente fue, sin duda, el de las etapas del crecimiento, en cuya lógica el desarrollo de una economía se funda en el tránsito casi determinista de la fase agraria a la manufacturera y de esta a los servicios; encontramos como exponentes a Allan Fisher, Colin Clark y W. W. Rostow¹⁵.

¹⁵ Walt Whitman Rostow, en su obra *Las etapas del crecimiento económico*, desarrolla un modelo de crecimiento estructurado en etapas, desde el estado original de subdesarrollo que considera a la

Las teorías de corte neokeynesiano, basadas en el supuesto de las fallas del mercado, llevaron a teorizaciones aplicadas y a la elaboración de estrategias y políticas para impulsar el desarrollo regional. Paul Rosenstein-Rodan; exponente de la teoría del “*big push*”¹⁶, para concentrar los recursos escasos en grandes proyectos seleccionados, o Francois Perroux y Jacques Boudeville con los polos de crecimiento¹⁷, buscando priorizar el sector industrial a través de mecanismos de

sociedad tradicional, a la etapa de consumo en masa. Este modelo de crecimiento económico es una de las claves de la llamada Teoría del desarrollo.

¹⁶ En la década de los años 40, se fue consolidando el pensamiento convencional sobre el desarrollo que comienza con la teoría del “gran impulso” (“big push”), la que plantea a la inversión de capital como el instrumento principal del desarrollo, cuyo representante es Rosentein-Rodan (1943). Ello originó más tarde la consolidación de la escuela denominada, como la “alta teoría del desarrollo”. Esta tendencia enmarca un período de 15 años (1943-1958) en el que participan los siguientes teóricos: Rosenstein Rodan, P. (1943). “Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”. *Economic Journal*. June September; Schumpeter, (1951). *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press New York; Gunnar Myrdal. (1953). *The Political Element in Development of Economic Theory*. Londres; Lewis, W.A. (1954). *Economic Development with Unlimited Supplies of Labor*. The Manchester School. May; Seitovsky, T. (1954). “Two Concepts of External Economies”. *Journal of Political Economy*. April.; Fleming, J.M. (1955). “External Economies and the Doctrine of Balanced Growth”. *Economic Journal*. June.; Lewis, W.A. (1955). *The Theory of Economic Growth* London. Allew and Unwin; Nelson, R. (1956). “A Theory of The Low Level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economies”. *American Economic Review*. May; Myrdal, G (1957). *Economic Theory and Under-developed Regions*. London: Duckworth; Leibenstein, H. (1957). *Economic Backwardness and Economic Growth*. New York. Wiley; Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven. Conn: Yale University Press. Ver: Paul Krugman. “The Fall and Rise of Development Economics” (1993).

¹⁷ Esta teoría fue presentada inicialmente por François Perroux (1955) y llevada al terreno espacial por Jacques Boudeville (1961, 1966). Centrada fundamentalmente en el lado de la demanda, parte de la existencia de una unidad de producción localizada de forma exógena (por el azar, por alguna decisión de una autoridad pública o por cualquier otra razón) dentro de una zona económicamente atrasada (polo). Por su dimensión y desarrollo tecnológico, dicha unidad motriz o empresa líder produce para mercados distintos del de la localización, aunque tiende a demandar y crear en dicho lugar una gran parte de los requerimientos y servicios que precisa. La existencia de esta gran unidad de producción genera una serie de efectos de polarización y de desarrollo en torno al lugar donde se encuentra localizada: a) efectos producidos como consecuencia del multiplicador keynesiano, puestos de manifiesto por el elevado número de trabajadores y por las mayores retribuciones percibidas; b) efectos “input-output” directos e indirectos, causados por la demanda interna de “inputs” intermedios, que hace que los proveedores obtengan ventajas al instalarse cerca del polo; c) efectos de aceleración del crecimiento como consecuencia de las altas tasas de inversión y reinversión de beneficios; d) efectos referidos a las ventajas de localización, debido a la existencia o creación de infraestructuras y capital social; y e) efectos de imitación y aprendizaje que ocasionan mejoras en los niveles locales de conocimientos y técnicas y en la capacidad empresarial y de gestión. Estos dos últimos efectos tienen repercusiones a largo plazo mientras que el primero es muy probable que tenga su mayor impacto a corto plazo. La conclusión que se extrae de este modelo es que el crecimiento no se propaga a todos los sectores ni a todos los lugares por igual.

compensación para las regiones atrasadas; atracción de inversiones foráneas; inversiones estratégicas del sector público; y hasta restricciones a la localización de nuevas actividades en las regiones avanzadas, fueron algunos de los medios que se plantearon para promover el progreso de las regiones y la reducción de las diferencias entre las mismas.

De otro lado, las teorías neoclásicas han hecho énfasis en los factores determinantes del nivel del producto y las diferencias en sus tasas de crecimiento entre países o dentro de un mismo país. En los años cincuenta los modelos neoclásicos fueron elaborados por Robert M. Solow y J. W. Swan. El primero desarrolló un marco de referencia contable para medir los factores determinantes del crecimiento y un modelo para analizar la relación entre ahorro, acumulación de capital y crecimiento económico. Dentro de este enfoque, la inversión en capital pierde importancia puesto que la productividad es atribuible al progreso tecnológico o al llamado residuo de Solow, que se calcula como la diferencia entre la tasa observada de crecimiento del producto y la parte de éste que puede explicarse por el aumento del trabajo y el capital. La tecnología —incluyendo los gastos en investigación y desarrollo— se tiene como exógena, esto es, el recurso disponible para las firmas no depende de las decisiones tomadas por los agentes económicos.

El supuesto más controvertido de la visión neoclásica es la hipótesis de la convergencia, que plantea la perfecta movilidad de los factores de la producción. El trabajo tiende a desplazarse de las regiones atrasadas hacia las avanzadas y el capital lo hará en dirección contraria, dado al mayor rendimiento marginal en las regiones donde los salarios y el capital per cápita son más bajos. Esta tendencia en el largo plazo permitirá que la tasa de acumulación de capital y el ingreso per cápita traten de igualarse.

1.3. Del crecimiento endógeno

Las tesis hasta el momento planeadas comenzaron a ser cuestionadas, tanto por la insatisfacción que producía la explicación exógena del cambio tecnológico como por la creciente evidencia empírica sobre el crecimiento asimétrico y concentrado. En este clima intelectual surgió la teoría del crecimiento endógeno, cuyo principal propósito es construir modelos en los que la tecnología sea endógena, es decir que, responda a opciones de los agentes económicos y en los que entren a jugar como determinantes del crecimiento no sólo las funciones de producción y utilidad sino, también, el conocimiento, el capital humano y las políticas macro-económicas “adecuadas” (Ruttan, 1998).

De este modo, los modelos de crecimiento endógeno plantean que el nivel de ingreso a largo plazo depende de la acumulación de capital físico, capital humano y conocimiento, cuyos niveles respectivos están determinados endógenamente por decisiones de ahorro e inversión de agentes los económicos; cada comunidad nacional o subnacional debe tomar la iniciativa y adoptar las medidas conducentes a activar su potencial endógeno. Se reconoce una determinada intervención del Estado destinado a garantizar el libre juego de las fuerzas del mercado, la gestión de externalidades y la provisión de determinados bienes públicos.

El concepto de crecimiento endógeno nace inicialmente del supuesto de que la acumulación de capital y el cambio tecnológico son consecuencia de decisiones de inversión tomadas por agentes racionales maximizadores de ganancias en un determinado contexto histórico.

Los modelos de crecimiento endógeno tienen diferencias importantes con el modelo de crecimiento neoclásico, tal como se utilizó a partir de los años cincuenta. Ante todo, sostienen que no existe una única senda de desarrollo a lo Rostow (1960), sino que existen diversos senderos de crecimiento que pueden seguir las economías, ya que sus tasas de crecimiento pueden ser decrecientes, crecientes o constantes. Además, la transición al estado estacionario no es un

proceso irreversible para todas las economías, ya que depende de la capacidad emprendedora e innovadora del sistema productivo y de los cambios institucionales.

Por último, la tasa de crecimiento y el nivel de renta de la economía no estarían relacionados inversamente, por lo que los modelos de crecimiento endógeno no predicen la convergencia entre las diversas economías, como lo dejan ver las investigaciones del último cuarto del siglo XX.

1.4. Del modelo de Desarrollo Humano

El desarrollo es un fenómeno complejo por sus múltiples aristas. En su definición se han venido aceptando postulados no exclusivamente economicistas; como también, se ha aceptado la idea que promover el progreso social sacrificando los principios económicos es una contrariedad. Aunque históricamente se separó el desarrollo económico del desarrollo humano, empíricamente se ha aceptado la complejidad e integralidad económica, social y política del desarrollo; factores que en equilibrio pueden contribuir al desarrollo sostenible de un territorio.

En los últimos años han sucedido cambios significativos en el análisis del crecimiento y del desarrollo económico, cambios que se traducen en la nueva relevancia que se atribuye al “capital humano” de origen fundamentalmente aristotélico. Los estudios más recientes tienden a reconocer el potencial que albergan las habilidades del hombre, y este ‘nuevo’ desarrollo ha traído consigo el restablecimiento de una corriente de pensamiento antigua que se funda en la dignidad humana. Hoy día, se reconoce de forma casi unánime la importancia del capital humano en el desarrollo económico, y así se evidencia de las economías más productivas en los países emergentes.

El énfasis que se asignó al capital humano¹⁸ – en particular al desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población – contribuyó a humanizar la concepción del desarrollo. A pesar de ello, cabe preguntarse si el hecho de reconocer la importancia del “capital humano” ayudará a comprender la relevancia de los seres humanos en el proceso de desarrollo. Si en última instancia consideráramos al desarrollo como la ampliación de las capacidades¹⁹ de la población para realizar actividades elegidas y valoradas libremente, sería del todo inapropiado ensalzar a los seres humanos como “instrumentos” del desarrollo económico. Hay una gran diferencia entre los medios y los fines; el reconocimiento del papel que desempeñan las cualidades humanas como motor del crecimiento económico no nos aclara cuál es la meta del mismo. Si, en último término, el objetivo fuera propagar la libertad del hombre para vivir una existencia digna, entonces el papel del crecimiento económico consistiría en proporcionar mayores oportunidades en esta dirección y debería integrarse en una comprensión más básica del proceso de desarrollo.

En consecuencia, la ampliación de la capacidad del ser humano reviste una importancia a la vez directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente, tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuiría a controlar razonablemente el cambio demográfico; directamente, afectaría el ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida tanto por

¹⁸ Inspirados en los trabajos de T. Schultz (1962, 1963, 1971, 1980, 1981), se enfatiza ahora la importancia de la acumulación de capital humano que implica fundamentalmente invertir en educación, salud, investigación y desarrollo, nutrición y planificación familiar. Una visión del desarrollo centrada en la producción de bienes es substituida por otra centrada en la ampliación de las capacidades de las personas. Schultz fue uno de los primeros en llamar la atención acerca de la importancia de los recursos humanos. El estudio de Robert Solow (1956) sobre el crecimiento económico redujo el excesivo protagonismo que había detentado hasta entonces el concepto de acumulación de capital (especialmente si lo comparamos con el cambio técnico).

¹⁹ De este concepto cualitativo de “capacidad”, se construyen múltiples formas dinámicas de capital asociados a la idea de desarrollo, entre ellos el de “iniciativa” presente individualmente en cada persona y manera colectiva en los “territorios” Vásquez Barquero (1995), Garofoli (1995), Castell, M (1995).

sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas.

La aproximación del desarrollo humano que nacería hacia finales de los años ochenta representó un cambio radical en dos sentidos. En primer lugar, el proceso de desarrollo abandona los supuestos utilitaristas para ser visto, siguiendo la orientación de A. Sen (1985) como un proceso de expansión de las "capacidades" de la gente para elegir el modo de vida que cada cual valora. En segundo lugar, también se desafía el supuesto de que el desarrollo depende fundamentalmente de la expansión del capital físico, es decir, de la inversión en plantas y equipamiento, resaltando la importancia del capital humano.

El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando sus funciones y capacidades humanas. Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles de desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente, considerando fundamental la participación democrática, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías a los derechos humanos; presupuestos para la creatividad y productividad y para gozar de respeto a sí mismo.

Este nuevo enfoque hace énfasis en el carácter instrumental del acceso a bienes y servicios, concibiéndolos únicamente como un medio para poder alcanzar un plan de vida o una realización individual plena. Así, la medición del bienestar debería verse como un proceso con varios componentes: el acceso a bienes y servicios, una función de "instrumento" de estos bienes y servicios para lograr materializar reales de planes de vida. Evidentemente contraria a la lógica de medición del bienestar "ex-post", como lo planteaban los filósofos utilitaristas clásicos que daban una importancia central únicamente al acceso a bienes y servicios; la relación utilitarista que iba directamente de mayor acceso a bienes a mayor nivel de utilidad se ve sustituida por una relación en la que el acceso a bienes abre un conjunto de capacidades, y son éstas las que impactan sobre el bienestar.

Cuando se alude a la ampliación del conjunto de opciones reales, se hace referencia no solamente a las opciones disponibles sino también a las condiciones económicas, institucionales, cognitivas y sociales con las que cuenta el individuo para ejercer su elección. Es en este sentido que se puede definir el desarrollo como una ampliación de la capacidad de elección de los individuos o, en términos filosóficos, como una ampliación de la libertad en el sentido positivo. En el desarrollo de las nociones de funcionamiento y capacidad es referente obligado el trabajo del filósofo John Rawls. Según él, entre los funcionamientos básicos, que deben proveerse en igualdad a los individuos, se encuentran ciertos “bienes primarios” que incluyen no solamente aspectos materiales, sino aspectos institucionales, de participación política y de realización social (López y Vélez 2003).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD ha promovido el concepto de desarrollo humano definido como el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social. El desarrollo humano es mucho más que el crecimiento o caída de los ingresos de una nación. Busca garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses (PNUD, 2009).

Esta forma de ver el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen las personas para llevar la vida que valoran, es decir, en aumentar el conjunto de cosas que las personas pueden ser y hacer en sus vidas. Así el desarrollo es mucho más que el crecimiento económico, este es solo un medio – uno de los más importantes – para expandir las opciones de las personas. Para ampliar estas opciones es fundamental construir capacidades humanas. Las capacidades más básicas para el desarrollo humano son: llevar una vida larga y saludable, tener acceso a los recursos que permitan a las personas vivir dignamente y tener la posibilidad de

participar en las decisiones que afectan a su comunidad. Sin estas capacidades muchas de las opciones simplemente no existen y muchas oportunidades son inaccesibles. Por esta razón, la gente es el centro del desarrollo, pues son las mismas personas las que pueden construir las condiciones para que el desarrollo humano sea posible.

El desarrollo humano comparte una visión común con los derechos humanos. La meta es la libertad humana. Las personas deben ser libres de realizar sus opciones y participar en las decisiones que afectan sus vidas. El desarrollo humano y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, ayudando afianzar el bienestar y la dignidad de todas las personas, construyendo el respeto por sí mismos y el respeto por los demás.

Aunque la implementación empírica del enfoque de las capacidades no es una tarea fácil, para medir el desarrollo humano se construyen indicadores que corresponden a la idea de que el subdesarrollo es una carencia de capacidades básicas más que una carencia de ingreso per se (Anand y Ravallion, 1993). La introducción del enfoque de las capacidades para sustituir el enfoque del ingreso se ha tratado de reflejar no sólo a nivel conceptual sino en la implementación de medidas multidimensionales del desarrollo.

El índice utilizado internacionalmente, denominado índice de desarrollo humano (IDH), incorpora tres funcionamientos básicos: educación, salud y acceso a bienes y servicios mediante el ingreso. Existen variaciones de dicho índice, por ejemplo, las derivadas de corregir por equidad y por potenciación de género. De esta manera se incorporan a su cálculo otras dimensiones no incluidas en la medida convencional.

Si bien es cierto existen críticas importantes sobre el enfoque, es cierto también que la importancia y la utilidad del IDH ha sido validada empíricamente. Hoy en día, los sectores académicos y de política pública aceptan que el IDH provee información relevante sobre el estado del desarrollo desde una perspectiva amplia.

El componente inmaterial del desarrollo, el que hace énfasis sobre el “capital humano”, sobre las capacidades y las relaciones, recibe un énfasis central en la teoría del desarrollo endógeno, que lo hace distinguible del propio enfoque de desarrollo humano, al tener como dimensión de análisis el territorio, la colectividad socioeconómica más allá del singular individuo.

La ampliación de las capacidades del individuo, como lo expresa la teoría del desarrollo humano en A. Sen, es considerado el resultado de un proceso. En este sentido, el enfoque de desarrollo endógeno incorpora el concepto de desarrollo humano concentrándose aun más sobre el “Como” del desarrollo que sobre el “Que”.

1.5 Del desarrollo endógeno

La teoría del desarrollo endógeno, de forma complementaria y no necesariamente opuesta a la nueva teoría del crecimiento, ha intentado analizar, mediante el estudio de casos de desarrollo territorial los mecanismos de acumulación de las distintas formas de capital²⁰ y las fuerzas que están detrás de lo que Nelson (1999) llama “las fuentes inmediatas del crecimiento”²¹.

Bajo este enfoque se retoman los paradigmas más importantes de la teoría del desarrollo económico, influyendo en él diversas lógicas y visiones del desarrollo. De las teorías del gran desarrollo y del crecimiento dualista, rescata el conjunto de mecanismos que permiten el funcionamiento de los procesos de acumulación de capital y crecimiento en las economías de mercado. De la teoría de la dependencia retoma la idea de que las aproximaciones al desarrollo necesariamente han de incluir una visión sistémica de los procesos que intervienen las dimensiones

²⁰ De acuerdo con Jiménez Herrero (2000), el concepto de capital como base de la filosofía de la economía clásica, debe estar acompañado en consecuencia por la sumatoria del capital natural, el capital artificial o manufacturado, del capital humano, del capital social, y del capital institucional.

²¹ Ob. Cit. Vázquez Barquero A, *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Edi. Antonio Bosch, Barcelona 2005.

económicas, sociales, políticas e institucionales en una estructura organizada; pero así mismo señala que el desarrollo de un territorio no depende del carácter periférico o nivel de desarrollo en un momento histórico determinando, sino de la dotación de recursos naturales y humanos y de la capacidad de respuesta y adaptación de las empresas y territorios a los desafíos globales que se presentan en el escenario de la competitividad en un momento concreto. De la teoría territorial del desarrollo retoma que los agentes del desarrollo son los actores que deciden sobre las inversiones y controlan los procesos de cambio, mediante las iniciativas locales, pero a su vez sostiene que los territorios se mueven en un escenario global de carácter estratégico, en el que compiten dentro del sistema económico internacional dinámico (Vázquez Barquero, 2000).

El proceso de globalización implica un aumento de la competencia en los mercados frente a un relativo menor protagonismo del Estado, y sitúa la discusión sobre el crecimiento y cambio estructural en la dinámica de acumulación de las diferentes formas capital. Pero, además, el proceso de ajuste y reestructuración productiva se genera como consecuencia de las decisiones de inversión y localización de las empresas, lo que abre un espacio para las iniciativas locales. El desarrollo endógeno, por lo tanto, es una interpretación útil para entender la dinámica económica y productiva y para definir y ejecutar las respuestas de las organizaciones e instituciones a los retos de la competitividad.

La literatura, que se desarrolla a partir especialmente de las experiencias de territorios emergentes y del empresariado difuso del sur de Europa, busca explicar los fundamentos y mecanismos del desarrollo no concentrado y las fuentes de la competitividad territorial en el escenario de la globalización.

Las primeras contribuciones emergen entre el final de los años 70 e inicios de los años 80, apoyándose metodológicamente en un enfoque inductivo. La atención al desarrollo local, a las dinámicas y estrategias de desarrollo “desde abajo” forman parte de una coyuntura compleja de tipo económico y político derivadas de la insatisfacción creciente de los modelos teóricos imperantes, que se han mostrado

incapaces de interpretar la crisis del modelo fordista, la despolarización de la producción y la proliferación de experiencias de desarrollo periférico, fundadas en nuevos tipos de empresas y en la difusión de pequeñas empresas.

El desarrollo endógeno es un concepto complejo que surge ante la necesidad de entender los fenómenos que se están produciendo en una nueva fase del proceso de integración económica, social e institucional. Sus primeras contribuciones teóricas buscan explicar una etapa de desarrollo industrial en áreas relativamente periféricas, dando lugar, en algunos casos, a casos de desarrollo de tipo “endógeno” en áreas que podrían denominarse periféricas, alcanzando, en algunos casos, una creciente integración en los mercados internacionales. Tal desarrollo “autónomo” aparece entonces como consecuencia no tanto y no solo de la relocalización de grandes empresas o de la descentralización productiva, sino del surgimiento de nuevas empresas y de factores locales específicos que favorecen la cultura empresarial, creando un sistema que se alimenta de la capacidad de difusión del conocimiento, la innovación y de mantener continuamente las fuentes del aprendizaje y del cambio tecnológico en el territorio (Maillat, 1995).

En el desarrollo del tema confluyen dos líneas de investigación: La primera, de carácter teórico, que, siguiendo los enfoques de las teorías del desarrollo, aborda el análisis de los elementos y mecanismos que impulsan el crecimiento de las economías locales y reconoce, entre otros aspectos, que el desarrollo de un territorio está sometido a las leyes de los procesos de acumulación de capital; que los sistemas productivos locales son unas de las diferentes formas de organización de la producción para mejorar la productividad y competitividad de empresas y territorios y que la industrialización endógena constituye una de las sendas posibles en las economías de mercado. La segunda, de carácter empírico, que incorpora los resultados de las investigaciones realizadas durante los años setenta y ochenta desde la teoría de la organización industrial, que analiza los aspectos teóricos y empíricos de la organización productiva y las condiciones y dinámica de la articulación de los sistemas productivos, en forma de clúster o distritos industriales, que han puesto en evidencia que la interacción de las redes de actores

locales genera una reducción en los costes de producción y transacción y la generación de economías de escala, lo que impulsa el crecimiento económico.

Fuá (1994), intelectualmente cercano a Abramovitz (1952), sostenía que la capacidad de desarrollo de una economía depende de las “fuentes inmediatas del crecimiento” como la dimensión de la población activa, el número de horas trabajadas, la disponibilidad de bienes de equipo y de capital social. Pero lo realmente decisivo para el desarrollo sostenible y duradero son los factores que denomino estructurales, como son la capacidad empresarial y organizativa, la cualificación e instrucción de la población, los recursos medioambientales y el funcionamiento de las instituciones.

En este sentido, la teoría del desarrollo endógeno concibe el desarrollo dentro de un escenario estratégico, en el que la capacidad de auto organización permite al territorio responder de forma espontanea a las necesidades que se presentan en el entorno económico y social, mediante las estrategias de los agentes económicos, sociales e institucionales. Bajo este enfoque, no es suficiente que el territorio disponga de una gran cantidad de recursos, como normalmente sucede en los territorios con amplia disponibilidad de recursos naturales, sino que es necesario que disponga de una capacidad emprendedora o de iniciativa y de un entorno social e institucional favorable, para generar procesos de desarrollo sostenible.

Lo señala Vázquez Barquero (2005) al identificar los casos de Argentina, Nigeria y Venezuela, donde no ha sido suficiente para el desarrollo la abundancia de recursos naturales y humanos, puesto que “al disminuir los recursos, la capacidad empresarial se debilita, la tecnología se vuelve obsoleta y el modelo político e institucional se deteriora”. Entonces, concluye, no es posible alcanzar los niveles de desarrollo esperados y la economía puede, incluso, entrar en un proceso de crecimiento negativo, de destrucción de capital físico y de pérdida de capital humano.

El crecimiento económico es un proceso caracterizado por la incertidumbre y el azar, y condicionado por el cambio de las condiciones de mercado y por las decisiones de inversión, condicionado por las capacidades y oportunidades que brinda el territorio en el que están localizadas, por lo que el análisis del crecimiento se enriquece ampliándolo desde la perspectiva territorial. Además, el crecimiento económico a largo plazo no depende únicamente de la dotación de recursos del territorio y de la capacidad de ahorro e inversión, sino de la interacción, funcionamiento y organización de los mecanismos a través de los que se produce la acumulación de capital.

Es claro que del concepto de desarrollo endógeno, además del principio de territorio complejo y desarrollo humano sostenible, participe la lógica de economía de mercado, bajo el principio de acumulación de capital y de distribución de la renta. Este enfoque lo hace aplicable a cualquier actividad económica, siempre que predomine una tendencia competitiva en los mercados, dándole un carácter de plenitud y universalidad²².

La teoría del desarrollo endógeno considera que la acumulación de capital en sus distintas formas y el progreso tecnológico son, sin duda, factores clave en el crecimiento económico. Pero, además, identifica una senda de desarrollo auto sostenido, de carácter endógeno, al argumentar que los factores, que contribuyen al proceso de acumulación de capital, generan economías, externas e internas, de escala, reducen los costes generales y los costes de producción y transacción y favorecen las economías de diversidad. La teoría del desarrollo endógeno reconoce, por lo tanto, la existencia de rendimientos crecientes de los factores acumulables y el papel de los actores económicos, privados y públicos, en las decisiones de inversión y localización. Por ello para interpretar y explicar el crecimiento económico, es necesario especificar que el comportamiento de la

²² Los estudios realizados en España, Italia y otros países del sur de Europa, evidencian que el desarrollo industrial endógeno se ha producido en sectores de alto valor agregado y en territorios predominantemente rurales y fuera de la total influencia de los centros metropolitanos, respondiendo a las iniciativas basadas en la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio.

productividad depende también de la dinámica, de las fuerzas y de los fenómenos que no considera de forma explícita la función de producción.

En esta perspectiva la teoría del desarrollo endógeno logra hacer una interpretación que ayuda a comprender el papel determinante de la interacción entre tecnología, organización de la producción, territorio e instituciones en la dinámica económica y, por lo tanto, es útil para proponer medidas que estimulen los procesos de acumulación de distintas formas de capital para un desarrollo humano e integral.

El resultado final de las diferentes reformulaciones del problema del desarrollo ha sido, sobre todo, el concepto diferente de espacio mantenido por los economistas. La teoría del desarrollo endógeno concibe el espacio no sólo como un concepto abstracto que dimensiona la distancia entre diferentes lugares, o como un escenario con condiciones para el intercambio de bienes y fuente de costos para los agentes económicos como señalan las teorías tradicionales de la localización industrial, sino que conjuntamente, el espacio asume la complejidad de *territorio*; se convierte en un factor estratégico de oportunidades de desarrollo y de características específicas.

Las empresas compiten en los mercados juntamente con el entorno productivo e institucional del que forman parte. Por ello, puede hablarse de la competencia entre territorios, y de que la división internacional del trabajo es un fenómeno territorial. La mejora de la productividad y competitividad de los territorios depende de la introducción de innovaciones en las empresas, de la flexibilidad y organización del sistema productivo, y de la existencia de instituciones que favorecen el funcionamiento de los mercados. La formación de redes de empresas, la introducción de formas flexibles de organización de las grandes empresas y la externalización de los sistemas de producción han permitido mejorar la productividad y competitividad de las ciudades y regiones urbanas innovadoras, como lo dejar ver Scott (1998).

El territorio representa una densa red de relaciones sociales, que permiten la difusión del conocimiento y estimulación de los procesos de innovación y de aprendizaje de las empresas (Quigley, 1998; Glaeser; 1998); también es el lugar donde la cultura local y otros rasgos locales no transferibles se sedimentan; es el lugar donde los hombres y las empresas establecen relaciones, donde las instituciones públicas y privadas intervienen para regular la sociedad, representa el área de encuentro de las relaciones de mercado y de formas de regulación social, que determinan diferentes modelos de organización de la producción y distintas capacidades innovadoras que conducen a una diversificación de los productos que se venden en el mercado, no sólo sobre la base del costo relativo de los factores (Garofoli 1991).

Las relaciones entre el sistema de empresas y el entorno se acentúan, y constituyen el fundamento de la existencia frecuente de economías externas para las empresas, pero internas al área. Estas economías externas incluyen diferentes técnicas de producción compatibles con procesos de organización y estrategias diferentes, incluso en áreas donde los mismos bienes se producen con independencia de las simples relaciones entre los precios de los "factores" o de los inputs utilizados (Garofoli 1984, 1992b).

Entonces, el espacio no es únicamente el soporte físico de los recursos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente más de transformación social. Cada territorio se vincula al sistema de relaciones económicas, nacionales e internacionales, en función de su especificidad territorial, de su identidad económica, tecnológica, social y cultural. La forma de organización de la producción, los contratos y los mecanismos que les gobiernan, los códigos de conducta de la población, las estructuras familiares y la cultura, condicionan los procesos de desarrollo, favorecen o limitan la dinámica económica y, en definitiva, determinan la senda específica de desarrollo de cada territorio.

El enfoque de desarrollo endógeno, conlleva importantes implicaciones de política económica y de estrategias para el desarrollo, que sugieren un modelo alternativo

al modelo de desarrollo industrial basado en las grandes empresas localizadas en grandes ciudades.

Todos los territorios sean “centro” o “periferia” ganaran o perderán en función de la dotación de recursos humanos o naturales que tengan y de su vinculación con la economía global. La senda de desarrollo viene determinada por la capacidad de respuesta y adaptación del territorio. Los territorios tienen un conjunto de recursos históricos, económicos, humanos, culturales e institucionales, que constituyen su potencial de desarrollo. En un momento histórico concreto una colectividad territorial, por iniciativa propia, puede encontrar nuevas ideas y proyectos que le permitan utilizar sus recursos para producir bienes y servicios y mejorar su posición en el mercado local o globalizado.

En el análisis de casos se evidencia que las decisiones que toman los actores públicos y privados que forman el complejo entramado de intereses e instituciones en el ámbito local, tiene efectos importantes sobre las fuerzas del desarrollo. Por ello, este enfoque prioriza las acciones de “abajo – arriba” (Stohr 1978,1981 y 1984) en los procesos de desarrollo frente al enfoque “arriba – abajo” que caracteriza las políticas tradicionales.

El enfoque de desarrollo local endógeno permite alcanzar de forma eficiente la respuesta local a los desafíos de la globalización, lo que lo convierte en una interpretación para la acción local. La globalización es un proceso vinculado al territorio, no sólo porque afecta a las naciones y países, sino, sobre todo, porque la dinámica económica y el ajuste productivo dependen de las decisiones de inversión y localización de los actores económicos y de los factores de atracción de cada territorio. El proceso de globalización, por lo tanto, es una cuestión que condiciona y dinamiza la dinámica económica de las ciudades o territorios y que, a su vez, se ve influenciada por el comportamiento de los actores locales.

Vázquez Barquero (1999) señala que el desarrollo endógeno obedecería a la formación de un proceso emprendedor e innovador, en que el territorio no es un

receptor pasivo de las estrategias de las grandes empresas y de las organizaciones externas, sino que tiene una estrategia propia que le permite incidir en la dinámica económica local. De ahí la importancia de conocer las culturas locales de emprendimiento, las tendencias a la innovación en los agentes locales y en particular las ideas que las elites tienen acerca del desarrollo.

1.5.1 Del marco institucional. Gobernabilidad y Governance para el desarrollo endógeno

El desarrollo endógeno se funda en el esfuerzo local y en su capacidad para mejorar la posición competitiva de sus empresas y en general de los territorios. Los procesos de desarrollo endógeno se producen cuando las instituciones y mecanismos de regulación, que caracterizan a cada territorio, estimulan la utilización eficiente de sus propios recursos.

El desarrollo territorial se construye en la dinámica y valoración de los recursos locales, evidentes o latentes, como lo señalara A. Hirschman (1958), que conllevan la comprensión y continua valoración de los propios recursos determinados por parte de los actores locales. En esta concepción, entonces, la “endogeneidad” del proceso de desarrollo no es entendida simplemente como explotación “*tout court*” de recursos locales. El concepto de “valorización” implica un proceso más complejo de identificación, comprensión y valorización de oportunidades y amenazas por parte de los mismos actores locales. De otro lado conlleva la capacidad de los actores locales de gobernar y orientar estas valoraciones, así como de reproducir y actualizar las ventajas específicas locales, en una lógica de innovación productiva y social sostenible en el largo plazo. La capacidad de reproducir en el tiempo este “potencial” depende fuertemente de la acumulación de competencias específicas y de la formación de una “inteligencia colectiva” del territorio.

Esto implica mayor atención analítica y estratégica a nivel mesoeconómico, que es el lugar donde directamente se puede elaborar y organizar la respuesta a los nuevos escenarios de la competitividad. Es este nivel donde se puede expresar con

mayor conocimiento, la capacidad de planificación participativa. Es decir, este es el nivel de animación de los recursos, de la conexión y coordinación de actores, de la construcción colectiva de diagnósticos, visiones y acciones. Es esta la dimensión de la *governabilidad*²³, entendida como movilización y coordinación estratégica de los recursos (materiales e intangibles, económicos y sociales) a través de procesos participativos, sustentado en una institucionalidad que promueva la dinamización, interacción y la cooperación en el territorio.

En este contexto, como señala Garay (1998), se da lugar a una nueva lógica de relacionamiento entre los agentes productivos, las organizaciones y el entorno alrededor del proceso de la producción, comercialización y distribución de bienes y servicios, de la provisión, capacitación e innovación de conocimiento, tecnología y capital humano, de la gestión, comportamiento y estrategia empresariales. El proceso ha de abarcar no sólo a los propios agentes productivos -como los empresarios- y los agentes proveedores de conocimiento, tecnología y servicios, sino también al Estado en su calidad de agente social de última instancia con la función de la preservación del interés colectivo.

Esta coordinación es un proceso social de construcción interactiva, de un arreglo colectivo para el relacionamiento entre los mismos agentes bajo condiciones de relativa autonomía, sin imposiciones desde afuera por parte del Estado de un determinado esquema institucional-organizacional ni bajo el propósito de planificar o programar la actividad productiva únicamente a través de la política pública. Se trata de un proceso de coordinación sustentado en una institucionalidad y un patrón de gobernabilidad funcional para la potencialización de las capacidades reales de acción de los agentes y para el desarrollo de otras nuevas favorecedoras de mayores niveles de eficiencia colectiva, de mejoramiento de la productividad y propiciadoras de ventajas competitivas dinámicas al nivel sistémico.

²³ Velasco, B. 2003. "Governance y Sistemas de Gobierno". Tesis de Magíster en Desarrollo Urbano del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC, Santiago - Chile.

Si bien en el nivel macroeconómico le corresponde al gobierno la función de auspiciar el ambiente propicio para el crecimiento y preservar la estabilidad bajo condiciones de equidad distributiva, para lo cual puede actuar con una cierta autonomía relativa; en la instancia mesoeconómica le compete el papel de promotor, generador y catalizador de las condiciones adecuadas para el relacionamiento entre agentes y organizaciones con miras a crear y recrear un entorno funcional para la competitividad dinámica. En este sentido, la estabilidad macro se constituye ineludiblemente en una condición necesaria pero no suficiente –y cada vez más insuficiente– para avanzar en la creación y recreación de la competitividad dinámica de la sociedad como un todo. Resulta decisiva la condición situacional en las otras instancias determinantes: la meta y mesoeconomía, la macrosectorial y subsectorial y la propiamente microeconómica. Por esta razón la competitividad en el capitalismo actual se ha denominado como competitividad estructural y sistémica²⁴.

Una buena *governabilidad* entonces, permitirá sustancialmente, la identificación de oportunidades para el desarrollo endógeno y coordinación coherente de actores y relaciones para aprovechar tales oportunidades y encaminar procesos de desarrollo autónomo y sostenible. La *governabilidad* será más un “proceso” que un plan de acción a un tiempo determinado que responde a estímulos y desafíos, involucrándose y adaptándose.

Lo testimonian las experiencias exitosas de algunas áreas periféricas, el liderazgo del proceso es importante para la continuidad y la coherencia y puede asumir formas diversas, no identificándose necesariamente con una institución específica. En la lógica del desarrollo endógeno el liderazgo nace de la dialéctica en el territorio, legitimándose y construyéndose sobre proyectos y sobre la capacidad de movilización entorno a ellos. Eso no debe implicar el cierre a *feedback* de los otros actores del territorio o el debate con actores extra-territoriales. El involucramiento amplio y el estímulo al proceso de aprendizaje colectivo son importantes también

²⁴ *Ibíd.*

en los aportes que puede llegar de los actores locales, sobre necesidades comunes y sobre la efectiva respuesta a estas necesidades en las acciones implementadas.

Existe una relación muy estrecha entre la *governabilidad* y la *governance* de un territorio, entendida esta como un conjunto de organizaciones y normas, reglas, códigos de conducta y formas de regulación social (North, 1990). La actividad económica en general no se desarrolla en vacío, sino que esta inmersa en un conjunto de organizaciones y de estructuras sociales, culturales y políticas, que pueden favorecer o entorpecer la dinámica económica (Vázquez Barquero, 2005). Las instituciones así ampliamente entendidas representan un instrumento y marco en el cual se incorpora la gestión del desarrollo (Arrighetti y Seravalli, 1999; Garofoli, 2002; CEPAL, 2005).

Las instituciones públicas de gobierno pueden ciertamente desarrollar un rol importante, como actores económicos directos y como agencias de coordinación entre la dimensión pública y los actores privados, también por su función esencial de garantizar el orden legal, social e interés colectivo, sobre el cual se basan las relaciones de intercambio. Como señalan Scott y Garofoli (2007), sin garantía de orden colectivo, el sistema de relaciones económicas esta destinado al colapso. Lo evidencia North (1990), cuando señala que las instituciones son fundamentales para reducir las incertidumbres de la interacción humana, y surgen como consecuencia de la complejidad de los problemas y de la información incompleta con respecto a la conducta de otros individuos.

En la prospectiva de *governance*, las instituciones no son solo fuente de reducción de costos de transacción. Ellas representan también factores esenciales de coordinación. Tales funciones de coordinación pueden ser desarrolladas por instituciones “hard” o instituciones organizaciones y, a medida que el tejido productivo y social se hace mas complejo, al sistema colectivo y a las funciones de animación o dinamización y coordinación de los recursos participan instituciones de la sociedad civil e instituciones “intermedias” entre los niveles de gobierno y las

unidades económicas, que pueden identificar necesidades comunes y organizar iniciativas colectivas.

Igualmente importante para la *governance* es el conjunto de instituciones “soft” o instituciones reglas, el marco o sistema normativo o códigos de comportamiento, formales o informales, incentivos formados históricamente en un territorio – comunidad. Estas instituciones pueden manifestarse como un recurso social, un factor favorable al desarrollo desde la base, a la dinamización de las energías locales. Por ejemplo, la coordinación puede ser promovida por instituciones que incentivan o premian intercambios de información y permiten el surgimiento de lógicas colectivas destinadas a alcanzar objetivos de largo plazo. Olson (1996) se refiere a estas instituciones como las que favorecen el surgimiento de una lógica de “intereses incluyentes” de acuerdo con la cual los agentes acuerdan metas de largo plazo y el establecimiento de políticas públicas.

El sistema de regulación social puede también constituir un factor limitante o hasta perturbador a la difusión de modelos económicos fundados sobre relaciones estables, de cooperación, de aprendizaje colectivo o de construcción de una visión común. Prats (2003) evidencia como los países subdesarrollados comparten el grave problema de un marco institucional que influye negativamente en la cantidad, tipo y forma del conocimiento y las habilidades socialmente disponibles. Las “malas instituciones” son aquellas que delimitan la dirección que tomara la adquisición de conocimientos y habilidades organizativas, orientándola hacia contenidos que, en cambio de ser animadores de un proceso de desarrollo, lo obstaculizan. En este propósito, Prats (2003) argumenta como los conocimientos y habilidades necesarias para prevalecer en marcos económicos de tipo rentístico o de subsistencia son bastante diferentes de los requeridos para crear procesos de competitividad en una economía de mercado moderna. Reconocerlo puede ya representar un paso importante hacia el cambio, si bien es cierto actúan siempre en los sistemas institucionales mecanismos de auto – preservación y defensa del *status quo*.

La calidad institucional para el desarrollo endógeno es un concepto contextual y dinámico. La estructura de valores y normas compartidas caracteriza en modo particular las específicas experiencias de desarrollo, volviéndolas entonces difícilmente replicables o imitables, si bien es cierto el análisis de los casos pueda de todas maneras representar un referente importante para comprender la importancia de algunas condiciones institucionales y los mecanismos de *governance* establecidos o limitados por tales condiciones. De otra parte, el proceso de desarrollo mismo genera y requiere del cambio institucional, como ya lo señalaban Lewis (1955) y North (1990). El sistema de reglas y de incentivos debe continuamente ajustarse para favorecer el desarrollo económico en un contexto de competencia en evolución.

1.5.2 Investigación, Formación y Acción. Innovación en territorios periféricos

El desarrollo endógeno es así interpretado como capacidad de innovación socio-económica de un sistema, en respuesta a los desafíos externos y como habilidad para introducir formas específicas de regulación social que favorecen el desarrollo de recursos específicos locales en ventaja competitiva dinámica (Garofoli, 1995).

En este sentido, el desarrollo endógeno es un proceso que se actualiza empíricamente. Implica que en la formulación de su objeto no solo se reflexione en cuanto al “que” del desarrollo, sino que también nos da elementos para llegar a un definición del “como” del desarrollo a través de su método de aproximación “Investigación – Formación – Acción”, que implica un dialogo de reflexión permanente de manera participativa, interpretativa, interdisciplinaria, colaborativa, critica, de aprendizaje colectivo, de acumulación, trasmisión y puesta en práctica de conocimientos en el territorio.

Actualmente, la discusión sobre el desarrollo endógeno pasa por un momento de auge, no solo en los países en desarrollo, sino también en aquellos menos avanzados, dada su capacidad de interpretación de las dinámicas económicas

contemporáneas, pero sobre todo al planteamiento de innovadoras alternativas de desarrollo sostenible a los territorios. El enfoque de desarrollo endógeno viene siendo utilizado, con gran aceptación, en territorios periféricos, atrasados o históricamente vinculados a economías de tipo extractivo o de abundantes recursos naturales, en los cuales las políticas de intervención económica han estado guiadas desde una visión periférica. El enfoque de desarrollo endógeno pretende guiar a los territorios, en estos casos, bajo una senda de desarrollo autónomo creciente y sostenido, a partir de la valorización de sus propios recursos.

Como sostiene Castells (1996), la economía global es asimétrica y policéntrica, a diferencia de lo que propugna el viejo paradigma Centro-Periferia, las categorías Norte y Sur han perdido capacidad analítica, ya que los centros y las periferias en el nuevo orden internacional no se sitúan simétricamente a ambos lados de la hipotética línea divisoria entre el "Norte" y el "Sur". Existen ciudades y regiones en el Sur articuladas a la economía global y existen ciudades y regiones del Norte que no lo están. Es más, la pobreza es una cuestión que no sólo afecta al Sur sino que los bajos niveles de renta, la baja capacidad tecnológica y la injusta distribución de la renta caracterizan, también, a las ciudades y regiones del Norte, si bien los niveles de pobreza en el norte y en el sur no son comparables.

En definitiva, la globalización y la reestructuración productiva afectan a los sistemas productivos de las regiones desarrolladas y las regiones retrasadas, las ciudades grandes y las ciudades medianas y pequeñas. En un mundo cada vez más globalizado, hay ciudades y regiones que ganan y otras que pierden, como lo dejan ver Benko y Lipietz (1992), en función de su dotación de recursos humanos, recursos naturales y su inserción a la economía global y no por su pertenencia a un Norte o a un Sur predefinido. En esta perspectiva, el estar en la "periferia" condiciona, pero no determina la dinámica económica de los territorios.

El desarrollo, entonces, puede lograrse sobre la base de ventajas competitivas dinámicas construidas en el contexto local, como lo demuestra la experiencia de

algunos países emergentes, así como del desarrollo de áreas periféricas de algunos países avanzados (Scott y Garofoli, 2007). Todos los territorios, sean “centro” o “periferia”, poseen recursos que pueden valorizarse y transformarse en “recursos propios”, bajo condiciones de transformación socio-económica y desarrollando una propia capacidad innovadora.

Desarrollo endógeno significa, en efecto (Garofoli 1992a), la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local. Cuando la comunidad local es capaz de utilizar el potencial de desarrollo y de liderar el proceso de cambio estructural, permitiendo generar rendimientos crecientes, mediante la utilización de los recursos disponibles y la introducción de innovaciones, logran la mejora del bienestar social.

Los desarrollos teóricos enfocados a territorios periféricos han recibido un nuevo impulso con trabajos recientes como los de Scott y Garofoli (2007) y Vázquez Barquero (2005). De otro lado, las políticas de desarrollo endógeno reciben actualmente un fuerte apoyo de organizaciones internacionales como la OCDE, la Unión Europea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OIT, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

En América Latina, la atención de los estudiosos esta acompañada de un interés siempre más fuerte por parte de los “*policy maker*” y de los organismos económicos multilaterales (BID, CEPAL, CAF), que, con más frecuencia, acogen estas conceptualizaciones en sus planes de desarrollo.

En Colombia el enfoque territorial bajo la perspectiva del desarrollo endógeno es verdaderamente reciente²⁵, pero existen antecedentes de carácter político administrativo desde inicios de la década de los años ochenta, que permitirán estructurar una nueva institucionalidad que llevara a los territorios a reconocerse y plantear sus propias alternativas; este enfoque será estudiado y alentado en toda América Latina por los organismos económicos multilaterales.

²⁵ En los últimos años Colombia se han formulado algunos instrumentos de política de desarrollo local en los departamentos de Arauca, Antioquia (Región de Uraba, Municipio de Medellín y Oriente antioqueño), Boyacá (Provincia de Ricaute), Nariño, Santander (Provincias de Soto y Vélez), Valle del Cauca (Cali, Yumbo y Centro del Valle), Cundinamarca (Sabana Centro, y Valle de Ubate), Norte de Santander (Provincia de Cúcuta), Cesar, Bogotá D.C. y el Distrito Turístico de Cartagena, entre otras regiones.

Bibliografía

1. Abramovitz, M. "Economics of Growth", en B.F. Haley (ed.), *A Survey of Contemporary Economics*, Homewood, Il Richard D. Irwin 1952.
2. Aghion, P. y Howitt, P. "Growth and Unemployment," *Review of Economic Studies*, Blackwell Publishing, vol. 61(3), pages 477-94, July. 1994.
3. Anand, S. y Ravallion, M. "Human development in poor countries: on the role of private incomes and public services." *Journal of Economic Perspectives* 7 (I): 133-55. 1993.
4. Aristóteles, 384-322 a. de J. C; *Metafísica*; traducción del griego por Patricio de Azcárate. 10a. ed. Madrid: Espasa-Calpe, 324 p.; 18 cm. - Colección Austral. Serie Verde. 1981.
5. Arrighetti, A. y Seravalli, G. (eds.), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Donzelli, Roma. 1999
6. Balasubramanyam, V. N. y Lall, S. (eds.) *Current issues in development economics* Macmillan Education, Basingstoke, 1991.
7. Bauer, P. *Crítica de la Teoría del Desarrollo*. España: Ediciones Orbis, 1971.
8. Benko, G. y A. Lipietz. (Eds.) *Les régions qui gagnent, districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris. PUF. 1992.
9. Boudeville, J.R. *Les espaces économiques*, Paris. PUF. 1961.
10. Boudeville, J.R. *Problems of regional economic planning*. Edinburgh: Edinburgh University Press. 1966.
11. Castells, M. "Innovazione tecnologica e sviluppo regionale", en M. Berra (ed.) *Ripensare la tecnologia. Informatica, occupazione e sviluppo regionale*, Bollati & Boringhieri, Torino. 1995
12. Castells, M., *La Era de la Información*, Volumen 1 La Sociedad Red. Edit. Alianza, Madrid. 1996.
13. CEPAL, *Agglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulaciones de políticas*, Santiago del Chile, 2005

14. Clark C., *The Conditions of Economic Progress*, 1st Edition, London, Macmillan 1951.
15. Edwards, M. *Un Futuro en Positivo - La Cooperación Internacional en el Siglo XXI*, Edi. Intermon. 2002.
16. Escobar, A. *La invención del tercer mundo*. Bogotá. Edi. Norma. 1998
17. Fuà, G. "L'industrializzazione nel nord est e nel centro", en G. Fuà y C. Zachia (edi.), *Industralizzazione senza fratture*, Bologna, Il Mulino. 1983.
18. Fuà G. *Economic growth: a Discussion on figures*, Ancona, Istaio. 1994.
19. Garay, L.; *Colombia: La industria de América Latina ante la globalización económica. Estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia. 958-8025-14-1. 1998.
20. Garofoli, G. "Lo sviluppo delle 'aree periferiche' nella economia italiana degli anni settanta". *L'Industria*, no 3, julio-sept., pp. 391-404. 1981.
21. Garofoli, G. "Sviluppo Regionale e Ristrutturazione Industriale: il Modello Italiano degli Anni '70". *Rassegna Economica*, XLVII, no 6, November-December. 1983.
22. Garofoli, G. "Diffuse Industrialization and Small Firms: The Italian Pattern in the 70s." En: Hudson, R. (ed.) *Small Firms and Regional Development*. Institute for transport, Tourism and Regional Economy, Copenhagen School of Economics and Business Administration, Copenhagen. 1984.
23. Garofoli, G. "Modelli Locali di Sviluppo: i sistemi di piccola impresa." En: Becattini, G.(ed.) *Modelli Locali di Sviluppo*. Il Mulino, Bologna. 1989.
24. Garofoli, G. *Modelli locali di sviluppo*. Franco Angeli, Milano. 1991.
25. Garofoli, G. *Endogenous Development and Southern Europe*. Avebury, Aldershot. 1992a.
26. Garofoli, G. "Les systèmes de petites entreprises: un cas paradigmatique de développement endogène." En: Benko, G, Lipietz, A. (eds.). *Les régions qui gagnent*. PUF, Paris. 1992b.

27. Garofoli, G. "Desarrollo Económico, Organización de la Producción y Territorio". En A. Vásquez Barquero y G. Garofoli (Edis.) *Desarrollo Económico Local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid. 1995.
28. Garofoli, G. "Local development in Europe. Theoretical models and international comparisons". *European Urban and Regional Studies*, 9 (3), pp: 225-229, 2002.
29. Glaeser, E. "Are Cities Dying?". *Journal of Economic Perspectives*, 12, 2, 1998.
30. Guidi, M. *Il Sovrano e L'imprenditore: Utilitarismo Ed Economia Politica in Jeremy Bentham*. Roma - Bari: Laterza, Biblioteca Di Cultura Moderna, 1991.
31. Hahn, F. "On growth Teory", Quaderni del Dipartimento di Economia Politica, Siena No 167, 1994.
32. Hayek, F. A. *Estudios de Filosofía, Política y Economía*. Unión Editorial Madrid, 2007.
33. Heilbroner, R. y Milberg, W. *La crisis de visión en el pensamiento económico moderno*, Barcelona, Paidós. 1998.
34. Hirschman, A. O. *The Strategies of Economic Development*. Yale University Press, New Haven. 1958.
35. Hirschman, A. O. "The rise and decline of development economics", en A. O. Hirschman, *Essays in trespassing: Economics to politics and beyond*. N. York, Cambridge University Press. 1981.
36. Hoyos, I. *De la dignidad humana y de los derechos humanos*, Edi. Temis S.A., Universidad de la Sabana, 2005. Bogotá – Colombia.
37. Jiménez Herrero L. M. *Desarrollo sostenible. Transición hacia la coevolución global*. Editorial Pirámide, 2000.
38. Lachance, L. *Humanismo político, Individuo y Estado en Tomás de Aquino* (traducción Jorge Cervantes y Juan Cruz). Pamplona: EUNSA. Mayo 2001.
39. Leibenstein, H. *Economic Backwardness and Economic Growth*. New York. Wiley. 1957

40. Lewis, W.A. *The Theory of Economic Growth* London. Allew and Unwin. 1955.
41. Lewis, W. A.: 'The Roots of Development Economics', in Chenery H. y Srinivasan T. N. (eds.), *Handbook of Development Economics*, Chap 2, pp. 327-37. 1988.
42. López L. y Vélez G. *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México. Estudios sobre desarrollo humano* PNUD México.. 2003.
43. Maillat, D. "Dinámica territorial, milieu y política regional". A. Vásquez Barquero y G. Garofoli (Edis.) *Desarrollo Económico Local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid. 1995.
44. Moncayo, E. *Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma?* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. S E R I E gestión pública 27 Santiago de Chile, diciembre de 2002.
45. Myrdal, G. *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, 1957, México, Fondo de Cultura Económica, 1970.
46. Nisbet, R. *Historia de la idea del progreso*. Trad. E. Hegewicz. Editorial Gedisa. Madrid 1998.
47. North, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press. 1990.
48. Olson. M, "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich and Other are Poor?". *Journal of Economic Perspectives*, 1996, vol.10, no2 ,1996.
49. Perroux, F. "Note sur la notion de pôle de croissance", *Economie Appliquée*, 7, pp. 307-320, 1955.
50. Prats, J. *La construcción histórica de la idea de desarrollo*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. Paper N. 34, 2003. <http://www.iigov.org>.
51. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Colombia 2009*.

52. Quigley, J. "Urban Diversity and Economic Growth" *Journal of Economic Perspectives*. vol. 12, issue 2, pp. 127-38, 1998.
53. Rostow, W. *The process of economic growth*. Oxford, Academic Press. 1960.
54. Ruttan, V.W. "The New Growth Theory and Development Economics: a Survey", *The Journal of Development Studies*, vol. 35, N° 2. 1998.
55. Schmutzler, A., "The New Economic Geography", *Journal of Economic Surveys*, vol. 13, N° 4. 1999.
56. Schultz, T. 1962 "Reflections on Investment in Man". *Journal of Political Economy* 70.
57. Schultz, T. *The Economic Value of Education*. Nueva York: Columbia University Press. 1963;
58. Schultz, T.. *Investment in Human Capital*. Nueva York: Free Press. 1971.
59. Schultz, T. *Investing in People*. San Francisco: University of California Press. 1980.
60. Schultz, T. *Economies of Population*. Nueva York: Addison-Wesley. 1981
61. Schumpeter, J. 1934. *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press. (New York: Oxford University Press, 1961.) First published in German, 1912.
62. Scott, A. *New Industrial Spaces*, London, Pion Ltd. 1998.
63. Scott, A. J. y G. Garofoli (eds.) *Development on the Ground*. Routledge, Londres. 2007.
64. Sen, A. "Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984". *Journal of Philosophy* 82. 1985.
65. Stiglitz, J. "Más allá del Consenso de Washington". *Instituciones y Desarrollo* N° 1,9, 1998.
66. Stohr, W.B. *Center-Down-and-Outward Development versus Periphery-up-and-Inward Development: A Comparison of Two Paradigms*. IIVRS., University of Economics, Vienna. 1978;

67. Stohr, W.B. "Development from below: the Bottom-up and Periphery-Inward Development Paradigm." En: Stohr, W.B. y Taylor, D.R.F. (eds.). *Development from above or below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. J.Wiley & Sons Ltd., Chichester. 1981.
68. Stohr, W.B. "La crise économique demande-telle de nouvelles stratégies de développement regional?" En: Aydalot, Ph.(ed.). *Crise & espace*. Economica, París. 1984.
69. Syrquin, M. "Structural Transformation and the New Growth Theory", in Pasinetti, L. and Solow, R.(eds.), *Economic Growth and the Structure of Long-Term Development*, Macmillan. 1994.
70. Todaro, M. P. *Economic Development* (5th ed.). New. York, London: Longman. 1994.
71. Vázquez Barquero, A. *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Pirámide, Madrid. 1988.
72. Vázquez Barquero, A. "Inward investment and endogenous development. The convergence of the strategies of large firms and territories?" *Entrepreneurship & Regional Development*, vol. 11, pp. 79-93. 1999.
73. Vázquez Barquero, A. "Sobre las raíces teóricas del desarrollo endógeno." En M.E. Casaus y J.C. Gimeno. *Desarrollo y diversidad cultural en Guatemala*. UAM, AECI. Cholsama. Edi. Cholsama Fundación. 2000.
74. Vázquez Barquero, A. *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Edi. Antonio Bosch, Barcelona. 2005.
75. Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. (eds.) *Desarrollo Económico Local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid, 1995.
76. Velasco, B. "Governance y Sistemas de Gobierno". Tesis de Magíster en Desarrollo Urbano del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC, Santiago - Chile. 2003.

CAPITULO DOS

Los Llanos, un Territorio de Frontera

El espacio no es únicamente el soporte físico de los procesos económicos, sino que es un agente más de transformación social, el territorio representa una compleja realidad social. El hombre ha tenido como desafío permanente su relación con el espacio en sentido físico, social y simbólico, por ser el espacio donde da significado al mundo, expresa y resuelve sus necesidades más esenciales y realiza sus aspiraciones. Es el entorno, el espacio donde el hombre históricamente ha organizado su propia existencia, en los modos más diversos posibles, determinado por las diferentes culturas y sus tecnologías.

Bagnasco y Neri (1994) sostienen que sin un referente espacial no se puede pensar correctamente en la estructura de una sociedad, porque no es posible pensar en los hechos sociales sin considerar el espacio, ya que los hechos sociales son formados espacialmente²⁶.

Las formas de poblamiento caracterizan una de las pautas culturales más arraigadas de los grupos humanos. Una vez institucionalizadas, se convierten en la manera “natural” de ocupar el espacio, de colonizar, de convivir, de trabajar o de organizarse la sociedad. La trascendencia en esas formas de asentamiento se perciben en su funcionalidad, es decir, examinando si estas responden a las necesidades del grupo humano, si facilita la adopción de prácticas eficientes del manejo de los recursos del territorio como el uso de tierras, un racional sistema de transporte o si favorece su dimensión espiritual y social.

²⁶ Bagnasco, A., Negri, N., *Fatti sociali formati nello spazio. Cinque lezioni di sociologia urbana e regionale*, Franco Angeli, Milano, 1994;.

Para los griegos era solo en la “polis”, como organización social del espacio, donde los hombres podían alcanzar la perfección. Según ellos, la familia surge de la necesidad de la especie humana para procrear y subsistir como especie, a la que llama unión primera entre hombres; pero considerando que una familia no podría procurarse a sí misma todo lo necesario para alcanzar sus fines últimos y que el hombre es un ser social por naturaleza “zôon politikón”, necesita de la aldea, pueblo, “polis” o ciudad estado, para satisfacer ya no solo sus necesidades primarias y cotidianas, sino "vivir bien"; es decir, de procurar bienestar a todos sus miembros.

Así la organización política del espacio formalizada en el Estado se comporta como si fuera un organismo que, como cualquier otro, tiende a un fin: el bienestar de los ciudadanos. “Aisladamente, los hombres no podemos lograr nuestros fines. Necesitamos de la comunidad política para conseguirla”²⁷. El hombre solo podría realizarse en la “ciudad” como el espacio donde alcanza actualidad el ser, por lo que en consecuencia, la fundación de ciudades será un trabajo civilizador del hombre.

Este principio se consolidara como el centro de la política de Ordenamiento del Territorio en las sociedades occidentales y a partir de él se derivaran otros de carácter social, económico y político que sirven de soporte al desarrollo de sus sociedades; serán estos principios los que llevaran y comunicaran en su encuentro con otras culturas a través de la historia.

En otra perspectiva las sociedades precolombinas desarrollaron un concepto del espacio, del que se derivaba una profunda relación con la tierra y el cosmos, del que hacia parte lo que podemos definir como Territorio o referente espacial. La tierra era parte de su cosmovisión, de su vida espiritual, hasta llegar a darle la denominación de “madre” entendiéndose como el origen o el principio de la vida.

²⁷ Aristóteles, “La Política”.

La relación en equilibrio entre los hombres y la tierra determinaba sus instituciones familiares, religiosas, políticas y económicas, con implicaciones sobre lo que en occidente se conoce como lo “celestial”. La ocupación y organización del espacio, sus caminos, viajes, dietas alimenticias, formas de agricultura, entre otros, estaban todas determinadas por el principio de equilibrio y respeto a la “madre tierra”. Todas las cosas y personas hacían parte de un solo cuerpo, una sola dimensión, la cual debía mantenerse en un equilibrio capaz de permitir la armonía con el universo.

Este principio “universal” era compartido por todos los pueblos de la América descubierta a pesar de su no despreciable número de pueblos y culturas. Desde esta perspectiva el territorio se concibe como un espacio vital, sin el cual la comunidad - por ende sus individuos - no puede existir.

El territorio es vida y les fue otorgado desde el origen, por lo tanto, tradición historia, comunidad y territorio son uno solo. “La mayor parte de tales sociedades piensa su relación con la tierra como un lazo vital del cual depende su propia existencia. Si esta relación ancestral se rompe, la sociedad está condenada a desaparecer. Incluso es posible que tal ruptura implique el trastrocamiento del mundo; su destrucción.

El indígena lucha por la tierra, aquella en que basa y fundamenta su comunidad, tanto en su pasado, presente y como existencia futura. Dirige sus fuerzas a la defensa de un territorio que es mucho más que un medio de producción, dado que del principio de acumulación hacen parte aspectos espirituales.

En las sociedades indígenas el territorio es algo que va mas allá del espacio geográfico que ocupan, abarcando el conjunto de muy diversas relaciones mediante las cuales se apropian, utilizan y piensan dicho espacio socializándolo. No se trata solo de tener acceso a una porción de terreno para trabajar y producir, (...) sino de poder establecer con ese espacio las relaciones que lo configuran como

territorio de una sociedad particular, permitiendo, al mismo tiempo, la continuidad de su existencia como sociedad específica”²⁸.

La conquista del imperio Muisca por Jiménez de Quezada en 1538 constituyó un factor decisivo, ya que determinó que el centro del dominio español se estableciera en las altiplanicies del Nuevo Reino de Granada. Era allí donde estaba asentada la mayor parte de la población indígena bajo una vertical y compleja organización, sus principales centros de población estaban ubicados entre los 2.600 y 2.700 metros de altura y en la organización y clasificación del territorio tenían como periférico, atípico y de poca importancia política las zonas que estaban por debajo de los 1.800 metros²⁹.

La organización institucional del poder real y la ocupación por parte de los pobladores blancos confirmaron a Santa Fe de Bogotá como un núcleo vital de poder dentro del entonces Virreinato del Perú. La región de los Llanos separada de los Andes por la cordillera oriental, se convirtió en un territorio lejano e inaccesible al centro, inexplorado y desconocido, destino único de aventureros, militares y misioneros, buscadores de tesoros, riquezas y almas. El extremo clima, la baja calidad de sus tierras, las enfermedades tropicales y el carácter poco amistoso de sus pobladores, eran suficientes razones para impedir una ocupación más dinámica y densa del territorio, contrario a lo sucedido con las mesetas andinas o las zonas costeras del norte.

Los buscadores del gran tesoro de “El Dorado” fueron los pioneros de la dominación española, la fundación de poblaciones trajo a los primeros núcleos permanentes de influencia europea en los Llanos. Jorge Espira, Nicolás de Federmann y Hernán Pérez de Quezada fueron los primeros fundadores de poblados.

²⁸ Vasco, L. *Entre Selva y Paramo. Viviendo y Pensando la lucha india*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICAHN. Bogotá D.C. 2002.

²⁹ Kroeber, A.L. “The Chibcha”, en Julian H. Stewart, *Hand Book of South American Indias* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1946)., II, 888-892.

Con el trascurso del tiempo, los aventureros que anhelaban encontrar “El Dorado” cedieron el paso a un grupo humano más pragmático compuesto por capitanes, encomenderos y misioneros, quienes continuaron a fundar otros pueblos, se dedicaron a la cría de ganado y congregaron a los indígenas alrededor de las misiones.

Entre 1531 y 1650 las diversas condiciones geográficas y demográficas prevalecientes en los Llanos Orientales dieron forma a un modelo de civilización orientado a relacionarse con los asentamientos más importantes de los Andes orientales³⁰.

Durante los primeros años del periodo colonial los colonizadores españoles eran los dueños y señores de toda la tierra. Los indios simplemente usaban de la tierra con el fin de rendir tributos. En este primer periodo de colonización y ocupación los conquistadores trataron de trasplantar el sistema de tenencia señorial, buscando perpetuar el principio romano de *manu captere* practicado por los visigodos en España, es decir, el del derecho por la ocupación armada. El antiguo *patrocinium* puede tener su origen en aquellas concesiones militares que los romanos denominaron in *agri vectigales*; así como los campos vacantes de los visigodos dieron sustento para el desarrollo de una economía pastoril en España y eventualmente al establecimiento del sistema señorial³¹.

Para mediados del siglo XV el principio de *manu captere* había sido morigerado por la iglesia; Dios como solo poseedor y creador de la tierra, debía ser recompensado por el goce de los territorios descubiertos; por esto uno de los primeros pasos dados por los Reyes Católicos después del regreso de Cristóbal Colon fue el determinar la soberanía con el Papa Alejandro VI, dando origen a la bula *Inter Caetera*, que señaló el titulo de dominio de la Corona de Castilla sobre el Nuevo Mundo.

³⁰ Rausch, J. *Una Frontera de la Sabana Tropical los Llanos de Colombia 1531-1831*. Colección Banco de la Republica. Bogotá, 1994.

³¹ Colmenares, G. *El régimen señorial, la Provincia de Tunja en el Nuevo Reino de Granada*. Universidad de los Andes. Bogotá 1970.

Diego Colon tenía un interés distinto, pues pretendía que se le entregara el completo dominio de las tierras descubiertas. Fray Bartolomé de las Casas y Fray Francisco de Vitoria creían que los indios eran los dueños naturales y legales de sus tierras. Juan de Solórzano y Pereyra desarrollaría la doctrina que se impondría, que las Indias se habían unido a los reinos de Castilla mediante el modo de accesión formando un solo reino³².

Los preceptos reales dados el 22 de junio de 1497 en Medina de Campo para ayudar a la colonización del nuevo mundo, le permitían a Cristóbal Colon repartir entre sus hombres tierras , montes y agua para hacer casas, heredades, huertas; pero con la salvedad de que se reservaban los reyes el oro, la plata y las piedras preciosas. “Se prestaría a los labradores cincuenta *hanegadas* de trigo para que sembrasen”... Es lo que los historiadores Oliveros de Castro y Jordan de Pozas (1968) denominan el germen de la colonización americana³³.

La tierra era un bien de uso; un bien público que se entregaba en préstamo y para un cultivo determinado. A los territorios dedicados al cultivo en España se les denominaban labranzas y, en el nuevo mundo, se les conoció con el nombre de esperanza. Los terrenos dedicados al cultivo eran distintos a los dedicados a la ganadería, por lo que los ganados se tenían en lugares diferentes.

Así es que a partir de 1497 se precisan cuales eran los cultivos que, según el criterio de los Consejeros Reales - apoyados en informaciones suministradas por expertos radicados en los distintos territorios – se consideraban los más adecuados para cada territorio.

La legislación sobre tierras y ganados y las disposiciones sobre resguardos indígenas vigentes por la esa época no eran de de ningún modo a capricho. La planificación de tierras y ganados fue fruto del estudio atento y responsable de verdaderos expertos en el tema, fundamentados además en la observación del comportamiento de las especies y de las cosechas en diferentes épocas y regiones.

³² Góngora, M. *El Estado en el Derecho Indiano*. Universidad de Chile, Santiago de Chile. 1951.

³³ Oliveros, T. Jordan de Pozas, J. *La agricultura en tiempos de los Reyes Católicos*, Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas. Madrid, 1968.

La agricultura y la ganadería no eran actividades de libre ejercicio. Tanto gobernantes como la misma población consideraban una serie de factores: La situación geográfica, la topografía, el clima, la vegetación, el suelo, constituían aspectos categóricos para la explotación económica de la tierra³⁴.

A pesar que la mayor parte de los primeros conquistadores y colonos eran empresarios particulares que habían invertido su propio patrimonio en las empresas de conquista, es en la Corona de Castilla que viene a quedar depositado el derecho de dominio de los territorios descubiertos. Sera la Corona a decidir quienes podían ocupar los territorios indios y bajo que formas.

Los indios fueron declarados vasallos del Rey de Castilla conservando sus organizaciones políticas administrativas. Las autoridades permitieron que continuaran las comunidades con algunas costumbres que no fueran contradictorias de la religión cristiana o la “ley natural”.

Los indios podían ser entregados a un conquistador, colono o comunidad religiosa para que este viera por su evangelización y percibiera parte de los tributos, sistema que se llamo “encomienda”, pero prohibiéndose que el encomendero ocupara la tierra de sus protegidos. Si el encomendero quería tierras, debía pedir las por separado a la Corona y demostrar previamente que había llenado los requisitos legales, especialmente la residencia por un número de años y la utilización o uso personal de la tierra³⁵.

El Nuevo Mundo no fue ajeno a la influencia de los pueblos fenicios, griegos, cartagineses, romanos, barbaros y árabes que influyeron varias de las instituciones españolas. Dado a que, generalmente, los conquistadores venían de regiones agrícolas y ganaderas, sumado a las condiciones naturales y geográficas del territorio, en América vino a establecerse prevalentemente una organización social

³⁴ Ibid.

³⁵ Fals, O. *El hombre y la tierra en Boyacá. Desarrollo histórico de una sociedad minifundista*. Ed. Punta de lanza. Bogotá 1973. Pág. 65.

agrícola que tenía que ver definitivamente con el uso de la tierra y con el desarrollo de las actividades del campo³⁶.

En el momento del descubrimiento aun se mantenía la influencia árabe y romana; Abb – Zaccaria Yahia Aben Mohamed Ebn – el – Awan, natural de Sevilla, Lucio Junio Moderato Columela, Juan de Arrieta y Alonso de Herrera formaban para la época el grupo más importante de maestría y técnica a agrícola y ganadera de la antigua España. Sus escritos, fueron fundamento de buena parte de la legislación agraria que trataba sobre las diferentes especies domesticas, las condiciones del clima, régimen de aguas tierras, pastos y cultivos y demás aspectos referentes a las condiciones propicias para una mayor rentabilidad económica y conservación del medio ambiente.

Legislación, tradiciones y costumbres que regían la actividad agrícola y ganadera en la península, y que, por circunstancias del descubrimiento y la conquista fueron difundidas perdurando hasta la actualidad. La corona española reglamentó y controló toda actividad; en las ordenanzas de Nuevo Descubrimiento y Nueva Población promulgadas por Felipe II en 1573 se expresa: *“Ordenanza 34: Para haber de poblar... se guarde el orden siguiente: Elijase la provincia, comarca y tierra que se han de poblar, teniendo consideración a que sean saludables, lo cual se conocerá en la copia que huviere de hombres viejos y mozos de buena complexión, disposición y color, y sin enfermedades; y en la copia de animales sanos y de competente tamaño, y de sanos frutos y mantenimientos; que no se críen cosas ponzoñosas y nocibles; de buena y felices constelación, el cielo claro y benigno; el aire puro y suave sin impedimento ni alteraciones, y de buen temple, sin exceso de calor o frío; y habiendo de declinar, es mejor que sea frío.”*³⁷ .

Desde finales del siglo XVI, estaba claramente señalado por España, con toda la autoridad de la Corona, que las partes bajas del territorio, una de ellas, en concreto, los Llanos Orientales de Colombia, no eran objetivo de población y por lo tanto, no

³⁶ Guzmán, G. *Cusiana; O la bonanza al revés*. Promover Edi. Seri de Documento Bogotá D.C. 1994.

³⁷ Ordenanza 34, en Ots Capdequi, J. M. 1969 pg. 357. En: Romero, M. *Café, Caballo y Hamaca. Historia de los Llanos de Venezuela y Colombia*. Bogotá (Col) Edi. 1992.

entraban en las precarias actividades de desarrollo económico y social que se podían practicar en su territorio. La Corona española no quería que sus súbditos desplazados a estas tierras americanas, carentes de una mentalidad y de una moral empresarial, dado el atraso de su país de origen, fuesen víctimas de plagas, enfermedades, adversidades del clima³⁸.

Es de estas disposiciones legales donde se originan las vocaciones económicas de los diferentes territorios; la ganadera en los Llanos Orientales, la tabacalera en Santander, la algodonera en el Tolima, los olivares en Villa de Leiva, la caña de azúcar en el Valle del Cuaca y el incremento de las huertas y los cultivos de tubérculos, como la papa, y las hortalizas en las regiones de Boyacá, Cundinamarca y Nariño.

Siguiendo a Oliveros de Castro y Jordan de Pozas (1946)³⁹ la base de la ganadería extensiva tenía que estar basada en el aprovechamiento de los pastos. No significa que todas las tierras estuvieran libres o dispuestas a ello, porque también las había “adehesadas” o cerradas, según voluntad real o por razones previstas en ordenanzas o en los fueros. La explotación de ganado resultaba, pues, basada en el aprovechamiento colectivo de tierras comunales y en la “derrota de mieses”, es decir, la práctica de permitir que los ganados una vez recogida la cosecha pasten en los barbechos. Esta práctica, la libertad de pastos y la prohibición de adehesar y de defender tierras y cercarlas, eran instituciones anteriores a los Reyes Católicos⁴⁰, que permanecieron mucho tiempo después y como lo señalamos, algunas permanecen en la actualidad.

Después de cuatrocientos años de encuentro de estas civilizaciones, nuevas realidades se han creado y su evolución ha sido significativa. La cultura occidental penetra la realidad tomando múltiples formas, invitándonos a un permanente diálogo y reflexión en torno la institucionalidad Americana; plural dadas las

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ Oliveros, T. Jordan de Pozas, J. OTS Capdequi José María. *Nuevos aspectos del siglo XVIII Español en América*. Edi. Centro – Bogotá. D.C. 1946.

⁴⁰ *Ibíd.*

particularidades históricas de cada territorio. Los efectos económicos y políticos, entre otros, están aun latentes y es imposible no reconocerlos bajo el lente de la historia para darles una interpretación cercana a la realidad.

2.1 Territorio de Frontera. Aspectos Teóricos Conceptuales

Varios investigadores han caracterizado a los llanos colombianos como “Frontera Permanente”. Por ejemplo, Raye Platt, en su artículo “Opportunities for Agricultural Colonization in the Eastern Bordes Valley of the Andes”⁴¹, dice que “aunque mucha gente de la región habita en fincas que han sido ocupadas por sus familias durante generaciones, vive, como ha vivido siempre, esencialmente en la condiciones de los primeros colonizadores”.

Distintas interpretaciones se han venido dando para entender e interpretar esta dinámica de ocupación espacial. Según Londoño (2002)⁴² las investigaciones sobre el tema se han visto influidas por el modelo de colonización propuesto por James Parsons en su investigación sobre la colonización antioqueña en el occidente de Colombia⁴³, que retoma el modelo de colonización propuesto por el geógrafo norteamericano Frederick Jackson Turner en sus estudios para analizar el caso de las migraciones y ocupación del oeste en los Estados Unidos⁴⁴.

⁴¹ En *Pioneer Settlement*, American Geographical Society, publicación especial núm. 14, Nueva York, 1932.

⁴² Londoño, J. *El modelo de colonización antioqueña de James Parsons. Un balance historiográfico*, Universidad del Valle, 2002.

⁴³ La obra de Parsons fue publicada originalmente en 1949 por la Universidad de California, con el título, *The Antioqueño Colonization in Western Colombia*. En Colombia el libro fue traducido en 1949 por Emilio Robledo y editado en 1950, con el auspicio de la Dirección Departamental de Educación de Antioquia. Hasta la fecha el texto ha sido reeditado en cuatro ocasiones.

⁴⁴ Frederick J. Turner, “El Significado de la frontera en la historia americana”, (San José: Universidad Autónoma de Centro América, 1986), 25.

F.J. Turner crea una relación de causalidad entre la existencia de tierras libres y ocupables con la ocupación misma de la frontera. La oportunidad de apropiación de este espacio, que implicaba el movimiento de la “línea de demarcación”, fue resultado de las iniciativas de ocupación y colonización que permitieron la incorporación de las tierras libres. Parsons, siguiendo con Londoño (2005)⁴⁵, se inspira en la concepción turneriana de frontera, pero hace equivalente esta noción con la de colonización, “reduciendo los estudios de frontera a la ocupación e incorporación de los espacios vacíos o no integrados”.

Turner en su trabajo señalara como un elemento central que lo más importante del concepto de frontera es la delimitación de las tierras abiertas a la expansión. Desde esta perspectiva, la frontera es una “línea móvil que señala el límite de la colonización con la naturaleza salvaje sin conquistar”.

Gómez (1991) en sus estudios sobre los Llanos Orientales⁴⁶ señala que el avance de una economía primaria y exportadora en casi toda América Latina, a consecuencia de las independencias, intensificó los procesos de colonización interna de las regiones de frontera, que en algunos casos se caracterizaban por ser zonas vacías y otros en ser espacios vitales y hábitat de grupos nativos que sobrevivieron a la invasión europea de los periodos anteriores. Hace una diferenciación entre colonización y frontera, definiendo colonización como él un proceso de transformación de espacios naturales en riqueza social, por medio de la inversión de trabajo o capital en forma permanente sobre tierras incultas, dando lugar a un espacio social, rural o urbano. A partir del concepto de Mellafe (1975)⁴⁷, hace una definición de frontera como un espacio de ocupación reciente, en vías de asimilación e incorporación, en el cual los procesos de producción, de estructuración institucional y social no se han integrado aun en un conjunto normal, pero están en camino de formación o de transformación sumamente

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Gómez, A. Indios, colonos y conflictos. Una historia regional de los Llanos Orientales (1870-1970). Pontificia Universidad Javeriana. Siglo XXI Ed. 1991. ISBN: 958-606-030-6.

⁴⁷ Mellafe R. “Frontera Agraria: El caso del Virreinato Peruano en el siglo XVI, Tierras Nuevas, Álvaro Jara (Ed.). El Colegio de México, 1969.

drástica. La frontera presupone un choque o fusión y encuentro cultural de dos o más horizontes culturales distintos. Por tanto sea dable hablar de frontera, económica, demográfica, comercial y minera⁴⁸.

De acuerdo con Hennessy, citado por García (1997), una de las características de la América española es la permanencia de las condiciones inherentes a los territorios de frontera. A partir de dicho supuesto el concepto de frontera, entendido en el sentido de “experiencias fronterizas, transacciones y mutaciones múltiples y complejas”, donde está inmerso el concepto de “espacio de migración” y una “forma particular de sociedad”, se constituye en el elemento central para explicar desde la perspectiva cultural, social, económica y política; la experiencia histórica de territorios en países como Colombia y América Latina en general⁴⁹.

Hennessy define la frontera oriental colombiana como una frontera ganadera y como una “frontera estática permanente”. Sus características estarían dadas por la separación geográfica del interior del país, por la barrera montañosa interpuesta por la cordillera oriental y la presencia de una diseminada población de hatos con ganados de baja calidad cuya administración implica altos costos de sostenimiento.

El autor señalara que Turner utiliza este concepto en tres sentidos, como una región geográfica, en calidad de proceso de adaptación y como la existencia al borde de la colonización de un área de tierra sin utilizar, sin incorporar o sin colonizar. García (2003)⁵⁰ señala que las condiciones aludidas por Hennessy suponen a su vez una acción recíproca entre los centros políticos principales y las diferentes zonas comprendidas por dichas fronteras.

Al igual que Parsons, Rausch (1994) se inspira en la obra de Turner, aun reconociendo lo polémico de su concepto de frontera en movimiento, para

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ García, M. Un pueblo de frontera: Villavicencio 1840-1940. Unillanos. Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes del Meta. Bogotá. ISBN: 95679-6-7.

⁵⁰ García, M. Persistencia y cambio en la frontera oriental de Colombia. El piedemonte del Meta, 1840 – 1950. Universidad EAFIT. 2003.

desarrollar sus estudios históricos sobre los Llanos de Colombia⁵¹ caracterizándolos como una región fronteriza permanente. Retoma igualmente la tesis de Hennessy⁵² cuando señala que “Una de las características más sobresalientes de la vida en la América Española es la permanencia de las condiciones inherentes a la frontera a lo largo de los siglos transcurridos desde la época de la conquista... el meollo de la experiencia histórica en América Latina consiste en la acción recíproca entre la metrópolis y la frontera”.

Desde Turner hasta Hennessy, los historiadores han considerado el concepto de frontera como un término confuso y difícil de definir. Turner utilizaba indistintamente el término frontera y oeste para referirse a una “región de migración”, “formad de sociedad”, “estado mental” o “estado de la sociedad” para describir una situación fenomenológica, antes que un lugar concreto⁵³.

Para Rausch, Hennessy basa su concepto de frontera en Morse (1965) cuando señala que: “La frontera no es una línea de demarcación o un límite, o un proceso ya sea unilateral o unilineal. De hecho, debemos hablar no de frontera sino de experiencias fronterizas, transacciones y mutaciones múltiples y complejas”⁵⁴.

Rausch conforme a los fines de su investigación, definirá la frontera como “una zona geográfica en la cual el confín de la colonización española se encuentra con territorio inexplorado. “Ese territorio inexplorado no está despoblado; lo habitan los grupos indígenas nativos de América”.

Es así que la frontera también constituye una región de interpenetración entre dos sociedades perfectamente definidas de antemano, mientras las características geográficas de la zona determinan los límites a la actividad humana que allí puede llevarse a cabo.

⁵¹ Óp. Cit.

⁵² Alistair Hennessy, *The frontier in Latin American history*, Albuquerque: University the New Mexico Press, 1978, 16.

⁵³ Billington, R. A. (ed), *The Frontier Thesis: Valid Interpretation of American History?* NY: Holt, Rinehart and Winston, 1966.

⁵⁴ Morse, R. *The Bandeirantes: The Historical Role of the Brazilian Pathfinders*. New York: Knopf, 1965.

El ingreso de los españoles al territorio ocurrió a partir de su centro principal de actividades, es decir la metrópolis ubicada en el altiplano andino. Los invasores crearon instituciones cuyo objetivo primordial era incorporar aquel territorio y sus habitantes al imperio español. Con el transcurso de los siglos, la acción recíproca de culturas y de pueblos con el medio ambiente da origen a una identidad regional y tiene un efecto intenso sobre la metrópolis”⁵⁵.

Según García (2003) Rausch y Hennessy comparten que una parte importante de la experiencia histórica del subcontinente proviene de la “acción recíproca entre Metrópolis y Frontera”. De allí que una parte importante de los trabajos de Rausch se hayan centrado en demostrar la interrelación entre diferentes zonas de la frontera oriental, “estática y permanente” (Arauca, Casanare, los Llanos de San Martín) y los principales centros de poder del interior andino, con el fin de demostrar que los Llanos Orientales han desempeñado un papel más importante de lo que comúnmente creen en la Historia de Colombia.

Para Rausch (1999), a pesar que hoy no se compartan muchos aspectos de la tesis de Turner, la mayor parte admite que una serie de zonas de frontera móviles incidió en el curso de la historia de los Estado Unidos y que como resultado del constante avance de colonos hacia el oeste, la frontera que Turner definiera como el “margen extremo de la tierra virgen” había prácticamente desaparecido para 1980⁵⁶.

Una de las características notables de la historia suramericana será la persistencia de zonas de frontera a lo largo de los siglos desde su conquista. En un escrito de 1931, el geógrafo Isaiah Bowman anotó que el primer impulso de colonización europea en Suramérica fue “uno de los acontecimientos humanos más

⁵⁵ Óp. Cit.

⁵⁶ Rausch M, Jane, *La Frontera de los Llanos en la Historia de Colombia. (1830-1930)*. Santafé de Bogotá, Banco de la República. El Ancora Editores, 1999.

extraordinarios que haya tenido lugar en el mundo”⁵⁷. Los españoles incorporaron rápidamente a su imperio del Nuevo Mundo a los indios de las alturas de los Andes y de las costas, pero su ímpetu cesó al llegar a las inhóspitas selvas y valles de la cuenca del Amazonas y Orinoco.

Los obstáculos geográficos, el clima mortífero y la ausencia de incentivos económicos, los detuvieron, y se limitaron a la extensión de un gobierno nominal a cientos de miles de kilómetros de baldíos inexplorados. La línea de frontera que se estableció en los siglos XVI y XVII se extendió solo en forma muy leve a pesar de las mejoras en las condiciones de salubridad y tecnológicas, que hicieron potencialmente más accesibles estas tierras en el siglo XX.

En consecuencia, Rausch y Bowman han sugerido que en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia subsisten grandes territorios que se caracterizan, al contrario de los Estados Unidos, por ser fronteras “permanentes” y que los habitantes de estas regiones apartadas son básicamente “pioneros”, aunque vivan en granjas o aldeas ocupadas por sus familias durante varias generaciones⁵⁸.

Palacios (1970) elabora un concepto a través de las definiciones de frontera provisoria y frontera económica cuando señala: “La historia colombiana, como la de muchos países de América Latina, es también la historia del avance o retroceso de la frontera económica y de su eventual integración al territorio definido por el Estado. La frontera es transición por excelencia: un proceso fluido de formación, transformación y cristalización de estructuras agrarias, de empuje lento o acelerado hacia la coherencia socio económica y espacial del grupo que la habita. La frontera tiende a desaparecer cuando logra la integración al entorno regional y al ámbito político – territorial del Estado central. Cuando esto se verifica, la frontera cesa de serlo”⁵⁹.

⁵⁷ Bowman, I. *The pioneer fringe*. New York: American Geographical Society, 1931. 361 pag. Citado por Rausch (1994).

⁵⁸ Óp. Cit.

⁵⁹ Palacios, M. *El café en Colombia 1850- 1970*. El Ancora Editores, Bogotá, 1983.

Colombia es un país de fronteras por excelencia. Cuando menos desde el siglo XVI y con toda probabilidad hasta bien entrado el siglo XXI, las sociedades periféricas se han desarrollado y se desarrollaran colonizando.

Desde el siglo XVIII se vendrían formando “fronteras provisionarias” en torno a las zonas bajas de los Andes centrales. La “frontera” estaría ubicada al oeste, Sur y Suroeste de la Sabana en las vertientes del Magdalena y el Orinoco, en los Llanos de San Martín y el pie de monte llanero.

“Como fenómeno sociológico y político, la frontera es un espacio sobre el cual conviven distintos modelos de sociedad, algunos de ellos excluyentes entre sí, lo que permite que su marco institucional no sea aun compartido por la mayoría, sea aun indeterminado y genere altos niveles de incertidumbre, conflictividad e inestabilidad, dificultando la construcción de una alternativa colectiva. Es factible, dadas las tendencias económicas, energéticas y culturales, que en los próximos años, estos territorios atraigan el interés de las elites económicas y políticas globales para convertir a los Llanos Orientales en una de las regiones más prosperas, mejor comunicadas y densamente habitadas de Colombia”⁶⁰.

2.2 La Frontera de los Llanos: Rasgos históricos

El oriente colombiano, como región uniforme, forma en la cuenca del Orinoco una unidad geográfica, dentro de la cual se ubican los territorios de los departamentos de Casanare y Meta. La cordillera Oriental al oeste, el río Arauca al norte, el río Orinoco al este y la región amazónica al sur, constituyen los límites de la región de los Llanos colombianos.

⁶⁰ Palacios, M. “El espejo de los enigmas”. Lecturas Dominicales. Diario El Tiempo, Noviembre 17 de 1985. Bogotá.

Su diversidad morfológica, climática, botánica y cultural, lo mismo que sus inundaciones y sequías estacionales incidieron históricamente en los procesos de poblamiento y despoblamiento del territorio. Las dificultades para el control de las aguas, obligaron a los colonizadores a buscar los sitios altos para establecer sus fundaciones, fracasando y desapareciendo aquellas ubicadas en lugares anegables durante los periodos de lluvia.

Los procesos de poblamiento del pie de monte de los Llanos del Meta y Casanare denotan una gran complejidad económica, política y cultural, dado a los distintos asentamientos de etnias que lo han habitado. La configuración espacial es producto de diversos procesos de poblamiento tal vez iniciados con la expansión territorial de un grupo humano identificado como Arauquinoide⁶¹. La presencia de este grupo en la región se ha establecido cronológicamente entre el año 500 al 1.500 D.C. existiendo aun polémica en torno al lugar donde se origina los rasgos típicos de esta corriente poblacional.

Para Ghisletti (1954), haciendo referencia al poblamiento Muisca de los Andes, señala que este tuvo su origen en las llanuras bajas del Amazonas y Orinoco, con desplazamientos hacia la cordillera oriental, formando lo que sería la región Muisca⁶². Ya el etnólogo había descrito las jornadas de sucesivas peregrinaciones, desde las tierras del alto Perú, hasta su penetración por las corrientes fluviales bajas del Brasil, Perú, Venezuela y el oriente de Colombia. Silvia Celis señala que restos arqueológicos de varios afluentes septentrionales del bajo Amazonas presentan elementos culturales muy propios del pueblo Chibcha.

De acuerdo con Pérez (1959) las primitivas migraciones sureñas están probadas con suficiencia: los pueblos de la antigua Bolivia y Perú, así como la de toda la región amazónica tienen un cimiento somático cuyas características han aparecido,

⁶¹ Zucchi, A. "La tecnología aborígen y el aprovechamiento agrícola de nuestras sabanas". Artículo publicado en la Revista *Líneas* No. 219 de julio de 1975; editada mensualmente por la gerencia ejecutiva de relaciones industriales y servicios administrativos para el personal de la compañía de Electricidad de Caracas, C. A. Luz Eléctrica de Venezuela y compañías afiliadas. 1975.

⁶² Ghisletti, L. V. *Los Muiscas, una gran civilización precolombina*, Biblioteca de Autores Colombianos, vol. I. Bogotá, 1954.

parcial pero notoriamente entre los Chibchas⁶³. Entre tanto, Camargo (1990) se cuestiona por la causa o el por qué quienes mantuvieron su habitad en la llanura exhiben otras costumbres, manifestaciones etnográficas y han sido menos evolucionados que los pueblos de los Andes. La respuesta es obvia, señala: "... como hemos dicho, el hombre se acomoda a cada ambiente y se desarrolla de acuerdo con su clima, su flora, su fauna y demás factores que le proporciona la naturaleza, para satisfacerse de alimento, procurarse trabajo y adquirir adelanto cultural ... Quienes prefirieron quedarse a orillas de los ríos o bajo el embrujo de la selva, por contar de inmediato con el alcance de peses, caracoles, tortugas, chigüiros salvajes, sin otra preocupación creativa, poco a poco irían perdiendo ciertas motivaciones de su ancestro, en tanto sus nuevas generaciones nacerían sin otra inquietud mental o espiritual, derivando a la contienda inter-tribal, y en circunstancias extremas al canibalismo, por causas de rivalidades o de control de territorio"⁶⁴.

Existen evidencias de pictogramas o dibujos alusivos a su cosmovisión espiritual, pero no hay evidencias de complejos sistemas de escritura o de codificación de sistemas información escrita, pues en ellos predominó la ritualidad y oralidad como formas de adquirir y transmitir el conocimiento. Instituciones propias en cada comunidad generalmente asociadas a experiencias espirituales, les permitía entender el mundo y tener los conocimientos necesarios para desarrollar su cotidianidad. Cada experiencia de aprendizaje era individual y estaba determinada por mérito y capacidad espiritual. Los chamanes, mayores, sabedores, guías espirituales o facilitadores, eran quienes mantenían la unidad y el liderazgo de la comunidad y a quienes venían consultadas las decisiones de mayor trascendencia, en ellos recaía la responsabilidad del bienestar de la comunidad.

⁶³ Pérez, J. *Los muisca antes de la Conquista*. Publicado en 1950, Pueblos indígenas de la Gran Colombia, T - 1- Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Bernardino de Sahagún (Madrid).

⁶⁴ Camargo, G. *Llano adentro: del pasado al presente*. Tunja, Memorias del 2o Simposio Internacional de Historia de los Llanos y de la Orinoquia Colombo - Venezolana. Centro de Historia de Casanare. (Yopal, Casanare Febrero 21 - 24 de 1990). Ed. UPTC. Tunja. Tomo I y II. 1992. Pág. 63.

Alexander Humboldt en sus observaciones de viaje a la región escribiría lo siguiente: “verdaderas estepas que en la estación lluviosa tienen un hermoso verde y en la más seca adquieren el aspecto de desiertos” “El rasgo más característico de las sabanas o estepas de América del Sur es su horizontalidad absoluta, razón por la cual los españoles no la llamaron desierto, ni sabana, ni pradera, sino llanura. Los Llanos en una extensión de 600 Kms² no presentan una irregularidad de un metro de altura”... “En las praderas comprendidas entre le Casiquiare, al Atabapo, el Orinoco y el Rio Negro, no se encuentra hoy ni rastro de vivienda humana. Digo hoy, porque aquí, como en todas las comarcas de Guyana, se descubren, tallados en las durísimas rocas de granito, dibujos del sol, la luna y diversos animales, prueba de que aquí vivió en tiempos pretéritos un pueblo completamente distinto del que hemos conocido a orillas del Orinoco.

A juzgar por las afirmaciones de los indios y de los misioneros, estas imágenes simbólicas concuerdan plenamente con las que encontramos a 400 Km al norte de “Caycara” frente a la desembocadura del Apure”... “Los sedentarios del Guainía (Guinares y Curripacos) como cazadores y cultivadores de mandioca, también trabajan en artefactos de cerámica y fibra, en tanto los Guayabero, Piapoco y Guahibo de los ríos Guaviare y Vichada, continúan nómades, unas veces conviviendo con diferentes grupos, y otras enfrentándose en acciones de violencia.

Los Guahibos avanzaron hacia el sector del Meta siempre belicosos; y más al norte los Salivas, Achaguas, Betoyes y Tunebos hallando mejores condiciones de subsistencia, establecieron cultivos periódicos y ensancharon la elaboración de artesanías para comerciar con sus vecinos, especialmente, con sus próximos de la nación Muisca”⁶⁵.

De otra parte Sanoja (1982) señala que los grupos indígenas, que habitaban el medio y bajo Orinoco desde los primeros siglos del último milenio antes de Cristo, practicaban desde el momento de ocupar dicha zona un sistema de subsistencia que combinaba la caza, la pesca fluvial, la recolección de caracoles terrestres y

⁶⁵ Humboldt, A. *Del Orinoco al Amazonas*. Edi. Guadarrama. España 1982.

mariscos de agua dulce, con el cultivo y consumo de la yuca amarga bajo la forma de casabe.

Toda la vida de los pobladores de la cuenca del Orinoco medio y bajo, en los tiempos prehispánicos, giro en torno a las fluctuaciones extremas de sus ríos, lo que lo hace un ecosistema cambiante todos los años, de manera tal que evidencia cierto poliformismo y bipolaridad de la vida del ecosistema de estos territorios de sabana. Tales comunidades se ajustaban a los ciclos climáticos muy marcados, propios de las fluctuaciones estacionales en dos grandes periodos: a) El de lluvia o invierno en el que el Orinoco refuerza su caudal represando las aguas en sus afluentes, generando con ello inundación de las zonas rivereñas, sabanas adyacentes y tierras bajas, así como la formación de lagunas estacionales o de relativa permanencia y limitadas extensiones de suelos arcillosos usados para la implantación de pequeños sembrados o “vegas” que sirvieron para la subsistencia del indígena y en tiempos presentes la de los llaneros. b) Un periodo de sequia, en el que los ríos disminuyen su caudal, los suelos se resecan, la vegetación se restringe y la fauna se dispersa buscando aquellos puntos de agua, fresca y vegetación verde, lo que influía, dadas sus limitaciones tecnológicas, en el hecho que las comunidades se dividieran en grupos en torno al núcleo familiar, para afrontar la dispersión y limitación de los recursos en el vasto espacio de los ríos y sabanas⁶⁶.

Para Gómez (1991) la organización en bandas del pueblo Guahibo, poblador de estos territorios, y su carácter seminomada o móvil, se ajustan a la dispersión de la flora y fauna regionales necesario para su supervivencia. “Su densidad demográfica era baja y variable dependiendo del ciclo de las aguas, de esta forma la vida de los grupos de cazadores recolectores de los Llanos giro en torno de familias nucleares que se emparentaban a través de sistemas de filiación que, si bien les permitían mantener sus unidades domesticas separadas, intercambiaban recíprocamente sus recursos alimentarios. Esta relación adaptativa desarrollo relaciones de parentesco exogámicas lo que facilito la migración permanente y las visitas a otras

⁶⁶ Sanoja, M. *Los hombres de la yuca y el maíz. Un ensayo sobre el origen y desarrollo de los sistemas agrarios en el Nuevo Mundo*, Monte Ávila Editores, Caracas, Venezuela 1981.

unidades domesticas a lo largo del año... La imposibilidad de reconocer, por parte de los españoles en los siglos XVI y XVII y de los colonos llaneros en los siglos XIX y XX, jefaturas, organizacionales cacicales o de otro orden, entre estos grupos de cazadores y recolectores, se debió a que el número de los miembros era variable y los intercambios recíprocos y diarios.

La reciprocidad fue el patrón económico dominante; no hay propiedad privada sobre los recursos básicos como la tierra o el agua; son sociedades igualitarias; se componen de familias nucleares de entre 20 y 50 personas por grupo. Existe muy poca diferencia entre sus miembros en cuanto a la riqueza, prestigio y poder; son relativamente independientes unas bandas de otras; tienen estructura de parentesco exogámica, lo cual facilita los nexos entre las diferentes organizaciones; el parentesco es bilateral; no tienen organización formal para la guerra y no existe en ellas la posición de guerrero; retroceden ante el contacto con grupos, tecnológica y culturalmente dominantes”⁶⁷.

La reciprocidad es la forma dominante de los intercambios entre grupos cazadores recolectores, mientras que los sistemas de intercambio redistributivo, son correspondientemente poco frecuentes. “La razón de ello consiste en que los sistemas de “grandes hombres” constituyen instrumentos político – económicos para incrementar la producción; dadas sus limitaciones tecnológicas, la intensificación supone un peligro para los ecosistemas cazadores recolectores... los cazadores actúan apenas uno o dos días a la semana; una caza más frecuente presionada por redistribuidores como los “grandes hombres” agotaría rápidamente la biomasa animal disponible”⁶⁸.

Para el siglo XVI, cuando la civilización occidental se encuentra con el continente americano y específicamente con los pueblos que hoy ocupan Colombia, una de sus características más importantes era su diversidad étnica, cultural, política y tecnológica.

⁶⁷ Óp. Cit.

⁶⁸ Harris, M. *El Materialismo Cultural*. Alianza Editorial, Madrid, 1982.

Los datos más antiguos sobre los grupos indígenas de las Llanuras Orientales se remontan al siglo XVI, con la llegada de los primeros conquistadores y pobladores: Nicolás de Federmann, Jorge Spira y Alonso de Herrera en 1535, Gonzalo Jiménez de Quesada en 1569-1571 y Antonio de Berrío en 1591. Entre los diversos grupos que habitaban los Llanos, podemos diferenciar los de la selva tropical o grupos amazónicos de sabana y grupos llaneros propiamente dichos. Generalmente los selváticos conocían la agricultura; entre éstos están los Achaguas y los Sálivas. Por el contrario, los llaneros se dedicaban a la recolección; son los Guahibos, los Chiricoas, los Yaruro y los Guamo⁶⁹.

Los agricultores recibieron pacíficamente a los españoles y comenzaron a adaptarse a las reducciones fomentadas por los jesuitas; otros nativos que sobreviven a la Conquista, a las Misiones y a la esclavitud, se retiran a lo profundo de las sabanas para proteger sus costumbres, su religión y su lengua. Los Achaguas se dirigen hacia las orillas del Meta, del Guaviare y del Casanare. Los Salivas se van a Maccuco, al Occidente de Orocué. Se asentaban por períodos de varios años en áreas de bosque de galería donde cultivaban numerosas plantas, principalmente la yuca y cazaban o pescaban para complementar su dieta. Intercambiaban aceite, proveniente de la fruta "abay", que les servía para embellecer el cabello y para fabricar antorchas, también cambiaban conchas, caracoles y perlas en collares, las cuales servían de "moneda" para todo el comercio de la zona del Orinoco. Llegaban al interior de los Llanos gracias a los Caribes quienes las introducían desde las costas del mar Caribe⁷⁰.

Los recolectores, representados por los grupos Guahibos y Chiricoas, eran nómades y ocupaban las sabanas a lo largo del río Meta y los bosques de galería a orillas del Vichada. El grupo Guahibo ha sido uno de los más numerosos de la región de los Llanos a través de todos los tiempos. La unidad básica de

⁶⁹ Hernandez, G. "The Achaguas and their Neighbors". En: *Handbook of South American Indians*, Vol. 4. Bureau of American Ethnology, Bulletin 143, Washington, 1948.

⁷⁰ Giraldo, M. *Investigación arqueológica en los Llanos Orientales*. Región de Cravo-Norte Arauca. en Boletín Museo del Oro , 21, Bogotá, Banco de la República, 1988.

organización política era una subdivisión local de la tribu: la banda. Esta tenía un jefe con poder hereditario por línea paterna y se dividía en subgrupos, los cuales disponían de capitanes y estaban formados por siete u ocho familias. En cuestiones de guerra, era la banda la que actuaba; los subgrupos trabajaban separadamente en la caza, los grupos familiares eran matriarcales y en ellos se practicaba la exogamia⁷¹.

Una nueva etapa de la vida regional se configuró con la invasión europea, cuya presencia inicial en los Llanos se manifestó en expediciones que no lograron consolidar, en la mayoría de los casos, núcleos de población que se prolongaran en el tiempo. No obstante, la presencia europea allí interrumpió relaciones de intercambio y alteró el comportamiento socio – espacial tradicional de los grupos indígenas, circunstancia que originó desde entonces el surgimiento de una frontera móvil; es decir un territorio en permanente definición, determinado por el ritmo e intensidad de las penetraciones europeas y al mismo tiempo un espacio no ocupado o tierra de nadie⁷² que separaba a los grupos étnicos de la presencia y acción invasora.

Finalizado el sueño del Dorado, se inició en el territorio una nueva etapa de ocupación, mediante la acción misionera de Franciscanos y la Compañía de Jesús que había hecho su ingreso a la Nueva Granada en 1589. La labor de los misioneros en los Llanos estuvo determinada no solo por el interés de reducir y catequizar indios, sino también el de abrir e incorporar mediante la colonización un territorio con características de zona de frontera que ofrecía dificultades para su administración política y económica.

Los esfuerzos misioneros por introducir nuevos cultivos y fomentar la ganadería fueron frecuentemente infructuosos, dada la dificultad por controlar efectivamente el potencial de la mano de obra indígena. Otros obstáculos consistían en la falta de

⁷¹ Estos grupos rendían culto al sol y a la luna, porque en ellos estaba expresada la naturaleza divina, así como a varios héroes culturales. Los entierros no tenían ningún rito funerario. A medida que los individuos se iban muriendo por el camino en sus largas marchas los enterraban de manera superficial o simplemente los abandonaban.

⁷² *Ibíd.*

una red de comunicaciones con centros urbanos como Tunja, Santa fe de Bogotá o Caracas, obstáculo determinado en gran medida por la geografía y el clima. A pesar de estas dificultades la acción misionera permitió la incorporación parcial de los Llanos a la vida colonial siendo la cría, levante y comercio de ganados la base económica principal de esa incorporación.

A partir de 1650 la misión organizada económicamente en haciendas se convirtió en la institución dominante en la frontera. Los franciscanos trabajaban en los llanos de San Martín al sur del río Meta; los Agustinos y Recoletos en el Casanare occidental; los Jesuitas a lo largo de los ríos Casanare y Meta. En 1767, las cuatro órdenes controlaban 14.838 indígenas repartidos en treinta y un misiones, cifra importante, si se piensa que no había más de 2.000 blancos y mestizos en la región por la misma época.

La expulsión de los jesuitas en 1767 trastornó durante un tiempo este equilibrio, pero las demás órdenes muy pronto tomaron el control de las misiones abandonadas. En el momento de la Independencia, los Franciscanos controlaban todavía a 1.542 indígenas en diez misiones; los Dominicos manejaban 5.425 en cinco misiones; los Recoletos, a 642 en las cuatro misiones cuilotos localizadas en Arauca, a otros 8.070 en nueve misiones a lo largo del río Meta y a un número indeterminado en tres misiones en Casanare para un total de por lo menos 15.679 indígenas en treinta y una misiones⁷³. De los hatos y haciendas de las misiones de los Llanos se suministraban carnes y otros bienes a las haciendas y centros de población del altiplano andino y las haciendas recibían herramientas, sal y otros productos de allí, hasta la expulsión de la compañía de Jesús en 1767.

⁷³ Rausch, J. Universidad de Massachusetts, Amherst. Traducción: Clara Isabel Botero *Fronteras en crisis: la desintegración de las misiones en el extremo norte de México y en la Nueva Granada, 1821-1849*. Boletín Cultural y Bibliográfico. Número 41. Volumen XXXIII. 1996. editado en 1997.

2.3 La frontera de los Llanos: Implicaciones económicas.

Los Llanos como región uniforme tienen en la unidad geográfica representada por la cuenca del río Orinoco una pauta fundamental que permite definir tanto sus límites naturales como sus especificidades políticas, económicas y culturales.

La configuración espacial de la Orinoquia colombiana, y el progresivo proceso de ocupación del espacio llanero, es producto de diversos procesos de poblamiento que tienen inicio aproximadamente entre 2000 años a.C. y el 1500 d.C. con la llegada de los primeros grupos de cazadores – recolectores y agricultores, la aparición de los españoles en el siglo XVI, las migraciones de grupos mestizos durante el periodo colonial y los distintos flujos de colonización iniciados al final del siglo XIX y durante el siglo XX, fruto de la violencia política, del auge económico de los recursos naturales que incentivaron la incursión de grupos de individuos bajo el modelo de economías extractivas y el desarrollo de procesos de ocupación y colonización interna.

Los enfoques económicos y políticos que se han ocupado del estudio de los Llanos Orientales han tendido a desconocer las particularidades de los procesos regionales, al utilizar enfoques estandarizados que venían siendo usados en los estudios para toda la nación colombiana; enfoques que buscan articular dentro de un mismo proceso formas particulares de la vida local.

Como consecuencia podemos señalar el desconocimiento de una tradición económica, política, cultural y social que ha influenciado la formación y consolidación del territorio, de su crecimiento y desarrollo como sociedad, pero sobre todo, la apertura y expansión de nuevas fronteras.

Para Ocampo (1984)⁷⁴, el proceso de apertura de la frontera de los Llanos y la consolidación tardía del modelo desarrollado en este territorio, es el resultado de la instauración en el corto plazo del modelo Producción – Especulación: “El objetivo de la Producción – Especulación no era generar sectores de exportación

⁷⁴ Ocampo, J. *Colombia y la Economía Mundial 1830 – 1910*. Siglo XXI Edi. Bogotá 1984.

estables, sino mas bien apropiarse de la ganancia extraordinaria asociada a la escasez. La expansión de un sector de esta naturaleza resultaba altamente dependiente de los precios internacionales y entraba en crisis tan pronto como los proveedores estables y dinámicos aparecían en el mercado mundial..., la caída en el precio de la tierra durante la crisis del sector exportador generaba un déficit cuantioso para aquellos capitalistas que habían hecho inversiones en propiedad raíz cuando los precios estaban muy elevados pero no por pérdida de capital social.

Este tipo de comportamiento empresarial explica la tendencia de los productos de exportación colombianos del siglo pasado a atravesar cortos ciclos de expansión y decadencia. El capital era rápidamente movilizado hacia cualquier sector que prometiera ganancias fáciles, pero también rápidamente retirado cuando presentaba condiciones desfavorables. ... El problema básico de este modelo de desarrollo exportador residía en su dependencia con relación a las condiciones aleatorias del mercado mundial. ... desde el punto de vista regional ambos problemas eran aun mas graves ya que la flexibilidad para producir artículos muy diferentes era mayor en el espacio nacional que en el regional. Por ello, ..., desde el punto de vista de regiones específicas el modelo era altamente inestable.

Todo esto no implica que el modelo Producción – Especulación no fuera una opción racional para la burguesía colombiana dados los condicionamientos que imponía su articulación a la económica mundial, ... mientras subsistiera la debilidad estructural asociada al carácter de periferia secundaria y el mercado mundial ofreciera nuevas oportunidades, este tipo de desarrollo exportador permitía un ritmo de acumulación, mediante la explotación de un capital escaso, de una incipiente red de transportes y ante todo, de unos recursos naturales abundantes.

Las formaciones técnicas más atrasadas se dieron sin duda alguna, en la explotación de recursos silvestres. Los sectores más importantes en este sentido fueron la quina, la minería de mazamorreo, las plumas de garza, pieles de animales, ganados, caucho, tagua, maderas preciosas ... La base técnica de estos sectores fue muy precaria, o incluso represento una regresión histórica con relación a las formas más simples de cultivo imperantes en la agricultura tradicional. ... Esto

implicaba que el límite máximo de su desarrollo estaba determinado exclusivamente por la riqueza natural preexistente.

En algunos casos, las técnicas de producción eran incluso destructivas de la riqueza natural, como parece haber sido cierto para la quina, el caucho, las plumas de garza y los ganados. En este caso la posibilidad de mantener ciertos niveles de producción dependió de la frontera de explotación”⁷⁵.

Gómez (1991) señala que esta interpretación implica el desconocimiento de la singularidad propia de un proceso histórico, al no considerar la complejidad étnica y social de este territorio y al darle una interpretación hegemónica desde el centro del país; desconociendo la intensidad y variedad de los flujos migratorios que ocuparon la región y en este sentido desconociendo los objetivos económicos que determinaron un tipo específico de ocupación y de explotación de los suelos afectando las posibilidades de comprensión de este proceso y sus dinámicas internas.

Es el caso de la tierra en los Llanos que dada la alta insolación, el empobrecimiento de los suelos, el fenómeno de las inundaciones estacionales, el difícil acceso a los centros poblados y los límites tecnológicos, hacen que económicamente las condiciones para la producción sean muy distintas de las otras regiones del país.

El fenómeno de la frontera en los Llanos no es producto solamente de la presión de los mercados internacionales ante una oferta abundante de recursos, sino también de la consolidación en el territorio de antiguos sistemas de explotación económica sobre la base de la renta absoluta del suelo. Pero también es producto de la ocupación por parte de colonizadores que ven en el espacio vacío la oportunidad de construir y reproducir nuevas dinámicas económicas y sociales que les permita el acceso a los recursos y al control del territorio, control que ante el continuo vacío del Estado Nacional se han soportado hasta nuestros días.

El proceso de frontera de los Llanos, ha estado marcado por objetivos económicos que van más allá del modelo de Producción – Especulación, el cual determina un

⁷⁵ Óp. Cit.

tipo específico de ocupación y de explotación de sus suelos. Si bien es cierto, existen manifestaciones importantes de este modelo vinculados a los mercados internacionales y a pesar de su importante impacto, no es susceptible de generalizarse a todos los sectores y formas socioeconómicas y culturales participantes del movimiento de apertura de la frontera.

En el largo plazo prevaleció también el modelo de Producción – Extracción originado en los procesos adelantados por pequeños grupos que, dadas las circunstancias sociales y políticas del país, se vieron obligados a permanecer en el territorio. El modelo orientado al consumo de productos de “pan coger” y sus excedentes al mercado doméstico y hacia regiones vecinas fue determinante en la formación del proceso de consolidación de la frontera de los Llanos; los colonos basaron su producción en bienes tradicionales y de uso doméstico y solo en muy pocos casos con propósito exportador como en el caso del café y cacao⁷⁶.

Pese al impacto que representaron en el territorio los ciclos del modelo de Producción – Especulación, la tendencia general de proceso de consolidación de la frontera de los Llanos y de su estructura económica estuvo marcada por el modelo de Producción – Extracción. Los ciclos de la economía exportadora no pudieron integrarse a los demás sectores de la economía, fueron limitados en el tiempo y el espacio, impidiéndosele mantener una dinámica articulada y sostenida en el territorio. Al contrario se impuso el modelo de hacienda extensiva ganadera y la transformación de bosques naturales en sabanas, produciendo una alteración del medio ambiente que afectó a las poblaciones nativas como consecuencia de los ciclos de colonización.

⁷⁶ Óp. Cit.

Bibliografía.

1. Aristóteles, "La Política".
2. Bagnasco, A., Negri, N. *Fatti sociali formati nello spazio. Cinque lezioni di sociologia urbana e regionale*, Franco Angeli, Milano, 1994.
3. Billington, R. A. (Ed), *The Frontier Thesis: Valid Interpretation of American History?* NY: Holt, Rinehart and Winston, 1966.
4. Bowman, I. *The pioneer fringe*. American Geographical Society, New York, 1931. 361 pag. Citado por Rausch (1994).
5. Camargo, G. *Llano adentro: del pasado al presente*. Tunja, Memorias del 2o Simposio Internacional de Historia de los Llanos y de la Orinoquia Colombo - Venezolana. Centro de Historia de Casanare (Yopal, Casanare Febrero 21 - 24 de 1990). Ed. UPTC. Tunja. Tomo I y II. 1992. Pág. 63.
6. Campesinado, *Tradicón comunal y presión señorial* Época: Eco-Soc. XVI. Año 1500 al 1600. www.artehistoria.jcyl.es .
7. Colmenares, G. *El régimen señorial, la Provincia de Tunja en el Nuevo Reino de Granada*. Universidad de los Andes. Bogotá 1970.
8. Corporinoquia, *La mejor Orinoquia que Podemos Construir, elementos para la sostenibilidad Ambiental del Desarrollo*. Octubre de 2009.
9. Departamento Nacional de Planeación DNP. *Documento Conpes 3477* de Julio 9 de 2007.
10. Departamento Nacional de Planeación DNP. *Documento Conpes 3510* de marzo 31 de 2008.
11. Fals, O. *El hombre y la tierra en Boyacá. Desarrollo histórico de una sociedad minifundista*. Ed. Punta de lanza. Bogotá 1973. Pág. 65.
12. García, M. *Persistencia y cambio en la frontera oriental de Colombia. El piedemonte del Meta, 1840 - 1950*. Universidad EAFIT. 2003.
13. García, M. *Un pueblo de frontera: Villavicencio 1840-1940*. Unillanos. Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes del Meta. Bogotá.
14. Ghisletti, L. V. *Los Muisca, una gran civilización precolombina*, Biblioteca de Autores Colombianos, vol. I. Bogotá, 1954.
15. Giraldo, M. "Investigación arqueológica en los Llanos Orientales. Región de Cravo-Norte Arauca". en *Boletín Museo del Oro* , 21, Bogotá, Banco de la República, 1988.

16. Gómez, A. *Indios, colonos y conflictos. Una historia regional de los Llanos Orientales (1870-1970)*. Pontificia Universidad Javeriana. Siglo XXI Edi. 1991. ISBN: 958-606-030-6.
17. Góngora, M. *El Estado en el Derecho Indiano*. Universidad de Chile, Santiago de Chile. 1951.
18. Grimson, A. "Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad", in C. I. García (ed.), *Fronteras, Territorios y Metáforas*, Hombre Nuevo Editores, Medellín, 2003.
19. Guzmán, G. *Cusiana; O la bonanza al revés*. Promover Edi. Serie de Documento Bogotá D.C. 1994.
20. Harris, M. *El Materialismo Cultural*. Alianza Editorial. Madrid. 1982.
21. Hennessy, A. *The frontier in Latin American history*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1978.
22. Hernandez, G. "The Achaguas and their Neighbors". En: *Handbook of South American Indians*, Vol. 4. Bureau of American Ethnology, Bulletin 143, Washington, 1948.
23. Humboldt, A. *Del Orinoco al Amazonas*. Edi. Guadarrama. España 1982.
24. Kroeber, A.L. "The Chibcha", en Julian H. Stewart, *Hand Book of South American Indians*, Washington: U.S. Government Printing Office, 1946, II, 888-892.
25. Londoño, J. *El modelo de colonización antioqueña de James Parsons. Un balance historiográfico*. Universidad del Valle, 2002.
26. Mellafe R. "Frontera Agraria: El caso del Virreinato Peruano en el siglo XVI", Álvaro Jara (Ed.), *Tierras Nuevas*,. El Colegio de México, 1969.
27. Ministerio de Agricultura, Corporinoquia, Universidad de Los Andes. Facultad de Administración *The Renaissance of de Orinoco River Savannahs: A Colombian Mega Project for the World*, Bogota. 2002.
28. Morse, R. *The Bandeirantes: The Historical Role of the Brazilian Pathfinders*. New York: Knopf, 1965.
29. Ocampo, J. *Colombia y la Economía Mundial 1830 - 1910*. Siglo XXI Edi. Bogotá 1984.
30. Oliveros, T. Jordan de Pozas, J. *La agricultura en tiempos de los Reyes Católicos*, Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas. Madrid, 1968.
31. Oliveros, T. Jordan de Pozas, J. OTS Capdequi José María. *Nuevos aspectos del siglo XVIII Español en América*. Edi. Centro - Bogotá. D.C. 1946.

32. Palacios, M. "El espejo de los enigmas". Lecturas Dominicales. Diario El Tiempo, Noviembre 17 de 1985. Bogotá.
33. Palacios, M. *El café en Colombia 1850- 1970*. El Ancora Editores, Bogotá, 1983.
34. Pérez, J. *Los muiscas antes de la Conquista*. Publicado en 1950, Pueblos indígenas de la Gran Colombia, T - 1- Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Bernardino de Sahagún (Madrid).
35. Platt R. "Opportunities for Agricultural Colonization in the Eastern Bordes Valley of the Andes, *Pioneer Settlement*, American Geographical Society, publicación especial núm. 14, Nueva York, 1932.
36. Rausch J. *La Frontera de los Llanos en la Historia de Colombia (1830-1930)*. Santafé de Bogotá, Banco de la República. El Ancora Editores, 1999.
37. Rausch, J. *Una Frontera de la Sabana Tropical los Llanos de Colombia 1531-1831*. Colección Banco de la República. Bogotá, 1994.
38. Rausch, J. Universidad de Massachusetts, Amherst. Traducción: Clara Isabel Botero *Fronteras en crisis: la desintegración de las misiones en el extremo norte de México y en la Nueva Granada, 1821-1849*. Boletín Cultural y Bibliográfico. Número 41. Volumen XXXIII. 1996. editado en 1997.
39. Romero, M. *Café, Caballo y Hamaca. Historia de los Llanos de Venezuela y Colombia*. Bogotá Edi. 1992.
40. Sanoja, M. *Los hombres de la yuca y el maíz. Un ensayo sobre el origen y desarrollo de los sistemas agrarios en el Nuevo Mundo* Monte Ávila Editores, Caracas, Venezuela 1981.
41. Vargas López De Mesa, G. "Fronteras: espacios conceptuales y materiales en el contexto de la geografía", *Fronteras Territorios y Metáforas*, Instituto de Estudios Regionales, INER, Universidad de Antioquia, Medellín, 2004.
42. Vasco, L. *Entre Selva y Paramo. Viviendo y Pensando la lucha india*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICAHN. Bogotá D.C. 2002.
43. Zucchi, A. "La tecnología aborígen y el aprovechamiento agrícola de nuestras sabanas". Artículo publicado en la Revista *Líneas* No. 219 de julio de 1975; editada mensualmente por la gerencia ejecutiva de relaciones industriales y servicios administrativos para el personal de la compañía de Electricidad de Caracas, C. A. Luz Eléctrica de Venezuela y compañías afiliadas. 1975.

CAPITULO TRES

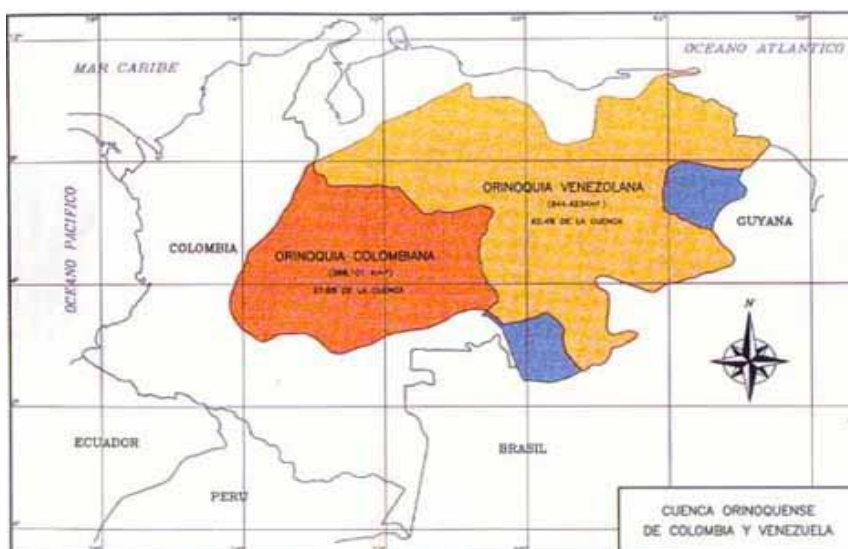
Región de la Orinoquia Colombiana

Departamentos de Casanare y Meta como Territorios de Frontera: análisis comparado e implicaciones económicas.

La región de la Orinoquia se identifica con la cuenca hidrográfica del río Orinoco, es decir, el área donde se recogen todas las aguas que confluyen en el río Orinoco. Las incluye: a) las vertientes andinas donde nacen los tributarios del norte y del occidente; b) el Macizo de las Guayanas, donde nacen los tributarios del sur; y, c) las planicies, hacia el centro, donde nacen las aguas de morichales y pequeñas serranías, que se agregan, en su mayoría, a los afluentes que bajan de los Andes. El gran río y sus afluentes crean una identidad regional que se imprime subregionalmente a las geformas por donde discurren las aguas que se juntan a la región hidrográfica. Es así que podemos hablar de una subregión Guayano Orinoquense, otra Andino Orinoquense, y de una Planicie Orinoquense en la cual están incluidas las llanuras herbáceas denominadas Llanos del Orinoco. En total estamos considerando un gran valle, que en su parte plana tiene un promedio de 500 km de ancho, flanqueado por montañas que al noroccidente, en los Andes, llegan a superar los 5.000 metros de altura (Nevado del Cocuy) y al suroriente, en la Guayana, llegan a los 2.875 metros (Monte Roraima). Es una superficie de 1'032.524 km², de los cuales 388.101 (37,6%) están en Colombia y 644.423 (62,4%) en Venezuela (Mapa 1) equivalente al 70,6 % del territorio nacional⁷⁷.

⁷⁷ Domínguez, C. *La Gran Cuenca del Orinoco en Colombia* Orinoco. Financiera Energética Nacional S.A Fondo FEN. Bogotá 2000.

Mapa 1: Cuenca Orinoquense de Colombia y Venezuela



Fuente: Corpes Orinoquía.

3.1 La Orinoquia Colombiana: Configuración Espacial, Población y Recursos Naturales.

La organización territorial colombiana tiene origen en un conjunto de espacios regionales que fueron organizados político administrativamente desde la colonia para que cumplieran una función económica y militar. La función económica era garantizar la apropiación y extracción de los recursos del “Nuevo Mundo” y su traslado al Viejo Continente; la función militar garantizar el control de las poblaciones administradas.

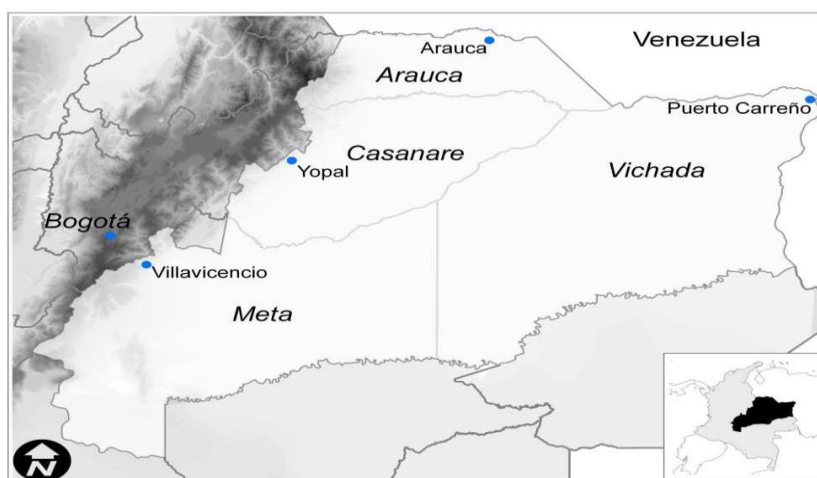
Geográficamente Colombia tiene un área de 1.141.748 Km² y una población de 45.682.941 habitantes⁷⁸; Bogotá D.C. es su centro político y administrativo. El territorio está dividido en 32 departamentos, 4 distritos administrativos especiales, 1.052 municipalidades y para efectos de planificación económica en 5 regiones continentales y una región natural marítima con características

⁷⁸ <http://www.dane.gov.co>

geográficas comunes⁷⁹, donde sus habitantes se identifican en intereses y rasgos socio-culturales comunes y por los valores colectivos que las definen. Entre los aspectos físicos que las identifican se destacan el relieve, el clima, la hidrografía y la biomasa y, entre los elementos humanos, la población, la economía, la estructura político-administrativa y sus expresiones culturales.

La Orinoquía colombiana como región natural pertenece a la cuenca del río Orinoco, con una extensión de 253.198 Km², equivalente al 22 % de la superficie nacional; comprende los departamentos del Meta, Casanare, Arauca y Vichada (Mapa 2). La densidad por habitante es notablemente inferior al promedio nacional⁸⁰. Sin embargo el territorio ha soportado en el curso de las últimas décadas, dados los costantes flujos migratorios, un incremento demográfico marcadamente superior a la media nacional. Para el 2008 la Región contaba con el 3.3% della población colombiana, porcentaje que en 1960 era tan solo el 1.5% (Tabla 1).

Mapa 2: Región Orinoquia - Colombia



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi 2010.

⁷⁹ Región Andina, Región Pacífico, Región Costa Caribe, Región Amazónica, Región Insular y Región Orinoquia. De acuerdo con Gouëset (1998), los medios naturales vendría a ser: “las selvas ecuatoriales de la Amazonía y de la costa del Pacífico, los suelos pobres y mal drenados de los Llanos, la península árida de la Guajira, los páramos de alturas y las numerosas zonas inundables de la depresión momposina (Magdalena medio y bajo y curso inferior del Cauca) y de las cuencas inferiores de los ríos del Caribe.

⁸⁰ La densidad poblacional es de 39 Habitantes por Kilometro cuadrado en el promedio nacional, mientras para la Región de la Orinoquia es de 5.7.

Tabla 1. Población de Colombia y departamentos de la Orinoquia, 1964-2008

Departamento	1964	1973	1985	1993	2008
Arauca	24.148	46.605	89.972	137.193	241.446
Casanare	66.613	91.318	147.472	158.149	313.433
Meta	165.530	261.854	474.046	561.121	835.461
Vichada	10.130	5.776	15.988	36.336	60.446
<i>Subtotal</i>	<i>266.421</i>	<i>405.553</i>	<i>727.478</i>	<i>892.799</i>	<i>1.450.786</i>
Colombia	17.484.598	20.666.920	27.867.326	33.109.840	44.450.260

Fuente: DANE, Censos de Población.

La Orinoquia es una de las regiones colombianas más complejas y extensas en biodiversidad y es considerada como área estratégica mundial, por su oferta ambiental y por el papel que desempeña en torno al equilibrio ambiental global en materia de oferta hídrica, condiciones climáticas, fauna, suelo y vegetación. La región ha sido establecida por el World Wild Found –WWF- (Fondo Mundial para la Naturaleza) como uno de los ocho ecosistemas estratégicos para la humanidad. El inventario de especies de flora y fauna publicado por el Banco Mundial en 1991 señala que la Orinoquía cuenta con cerca del 40% del total de las especies en Colombia que significan entre del 10 al 14% de la biodiversidad mundial. La región permite una amplia regulación de la biodiversidad, capturando CO₂ (gas carbónico) y producción de O₂ (oxígeno) a escala planetaria.

Vastas sabanas e innumerables humedales y morichales albergan una incalculable riqueza biótica, y su riqueza hídrica teje una gran red desde la cordillera hasta las llanuras colombo - venezolanas. La Orinoquía Colombiana produce aproximadamente 22 mil metros cúbicos por segundo de escorrentía (Tabla 2), lo que representa el 33.8% del agua total nacional y más del 50% del agua de la cuenca del Río Orinoco venezolano. Contiene el 32.4% de las existencias de agua de

Colombia, el 36% de los ríos con caudal superior a 10 m³/seg. y 38.7% de las microcuencas⁸¹. Además, por su ubicación geográfica, la Orinoquía cuenta con mayor cantidad de horas-día de brillo solar al año, superiores a la que se tiene en otros lugares del planeta.

Tabla 2. Caudales medios y rendimientos en las grandes regiones hidrográficas de Colombia

Región	Área km ²	Caudal m ³ /s	Rendimiento L/s/km ²	Volumen m ³ /año
Caribe	363.878	15.450	42,4	486.600
Orinoquia	350.000	21.399	61,14	674.839
Amazonia	343.000	22.185	64,68	699.626
Pacífico	76.500	6.903	90,24	217.695
Catatumbo	8.370	427	51	13.466
Colombia	1.141.748	66.364	61,9	2.092.226

Fuente: Adorinoquia, 2005.

La disponibilidad de tierras, recursos bióticos e hídricos, el potencial energético y su posición geográfica estratégica en el sub-continente latinoamericano, recientemente ha despertado el interés nacional e internacional en la Región, a pesar de décadas de olvido o marginalidad en el debate sobre el desarrollo colombiano. En ese sentido, ha sido significativa la valoración por parte de importantes instituciones internacionales. The Global Infrastructure Foundation G.I.F (Fondo Global de la infraestructura) del Japón reconoce que la geografía y topografía orinoquense presentan ventajas comparativas, para convertirse, en el futuro próximo, en un corredor vial que permita la conexión y el transporte entre el Atlántico y el Pacífico (Mapa 3)⁸². El Pacific Economic Council, PEC, está promoviendo la integración de los países de la cuenca del Pacífico y advierten las promisorias perspectivas de áreas geográficas como la Orinoquía Colombo-

⁸¹ En la Orinoquía Colombiana Hay una sola estación de lluvias (entre abril y octubre), seguida de sequía en los meses restantes. La zona más húmeda es el piedemonte (con precipitaciones anuales entre 3,000 y 7,000 mm anuales). La zona más seca está en Arauca (entre 1,000 y 2,000 mm anuales). La gran mayoría de la Orinoquia tiene una precipitación entre 2,000 y 3,000 mm anuales. Destáquese que el promedio de lluvias de Colombia es de 3,000 mm anuales, el de América del Sur es 1,600 mm anuales, y el mundial es 900 mm.

⁸² Consejo de Planificación Regional de la Orinoquia Corpes Orinoquia. *Orinoquia Colombiana: Visión Monográfica*. Villavicencio (Meta) 1996.

Venezolana, para la producción de alimentos. Su condición es favorable para la producción de energía solar, así como se reconoce el enorme potencial para que la región se pueda convertir en una zona de producción de madera y derivados para el mercado mundial. También se puede promover como una región del planeta “productora de oxígeno” y “protectora de la capa de ozono”⁸³.

Mapa 3: Ejes de integración vial de América



Fuente: Ministerio de Transporte (2006)

A pesar de este potencial estratégico, el territorio continúa a permanecer en una lógica marginal al interno de los procesos de planificación y del debate nacional; la Orinoquia en general y la región de los llanos colombianos en particular, continúa a ser objeto más que actor directo del debate en la formulación de su agenda de identificación y valorización de sus propios recursos.

3.2 La lógica Centro - Periferia.

Gouëset (1998) considera que en Colombia el proceso de concentración urbana se dio tardía y aceleradamente. Solo hasta después de los años 30 del siglo XX se

⁸³ Ibid.

incrementa el porcentaje urbano pasando del 30.9% en 1938 a 67 % en 1985 y al 72% en 1995.

Tabla 3. Colombia y América Latina: Evolución Población Urbana y Rural, 1970-1995

América Latina - Años	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Población total (Miles)	276147	312701	351678	390512	429775	468889
Población urbana	158558	192026	229537	266416	305252	343909
Población rural	117589	120674	122140	124096	124524	124980
Porcentaje urbano	57	61	65	68	71	73
Colombia - Años	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Población total (Miles)	22561	25381	28447	31659	34970	38542
Población urbana	12977	15645	18281	21184	24251	27773
Población rural	9584	9736	10165	10475	10719	10769
Porcentaje urbano	58	62	64	67	69	72

Fuente: Boletín demográfico nº 63, enero 1999, Eclac.

A diferencia de otros países con procesos “macro – cefálicos”, la concentración se hizo alrededor de cuatro ciudades mayores: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Bogotá fue la que mostro mayor crecimiento pero sin establecer grandes diferencias con las otras ciudades en cuanto al tamaño de su población. Se dio, pues, un despegue de las cuatro metrópolis en los años 30 y una estabilización de esta situación por unos veinte años posterior a los cuales Bogotá empieza a desprenderse de las otras ciudades, no sólo en su crecimiento demográfico, sino también en el plano económico. Gouëset (1998) considera que las razones para explicar esta particular concentración urbana, pueden estar asociados a los siguientes factores:

1. **Los elementos históricos:** La distribución de la población a la llegada de los españoles era fragmentada y predominantemente andina y caribeña. El territorio colombiano estaba habitado por tribus independientes,

diseminadas en todo el territorio, que si bien tenían contacto no tenían vínculos políticos, a excepción de los muisca en el altiplano andino central; Quesada, el primer conquistador español que llegó a la zona muisca, fundó la ciudad de Santa Fé de Bogotá y proclamó la dominación de la corona española y su derecho a los tesoros indígenas de una de las regiones más fértiles, con población numerosa y la más grande reserva de orfebrería. La fundación de Santa Marta, que abarcó desde el Cabo de la Vela hasta el río Magdalena, estuvo caracterizada por expediciones de saqueo y el comercio de esclavos, supeditándola a funciones de ciudad puerto militar más que de ocupación.

2. **Los procesos ulteriores de colonización:** La política de ocupación de los españoles se basó en la fundación de ciudades con el único propósito de controlar el espacio periférico; no penetraron más allá de lo que lo habían hecho los indígenas⁸⁴; la necesidad de mantener vínculos estrechos con la metrópoli hizo que los españoles dieran gran valor a los ejes de penetración y/o transporte, puertos marítimos y fluviales que actuaban como enclaves económicos y militares (Costa Caribe, ríos Magdalena y Cauca) y a las ciudades mineras, extendiéndose a medida que la población indígena era sometida y se mestizaba. La ubicación geográfica de Cartagena la constituyó en llave de América meridional y era la escala más importante del intercambio de mercancías, recaudo de tributos y comercio de esclavos. Hacia el interior, Santa Cruz de Mompox fue una escala muy importante para la navegación por el río Magdalena, de allí se distribuía el comercio hacia Antioquia por el río Cauca o hacia Honda por el Magdalena.
3. **La idea de ciudad utilizada por España:** A causa de la necesidad de replicar su propio modelo de unidades territoriales urbano-rurales, el correspondiente rural del centro urbano fue el latifundio, controlado por un propietario urbano, que sirvió como extensión de la ciudad en la aculturación y organización de la mano de obra rural.

⁸⁴ Todas las llanuras y las tierras bajas han constituido polos de repulsión debido a sus condiciones de insalubridad, razones por las cuales la población colombiana se refugia, excluyendo a la costa Caribe, en las alturas.

4. **Las limitaciones del relieve y del medio natural colombiano:** Hasta mediados del siglo XX, el relieve colombiano fue uno de los principales obstáculos para integrar el espacio nacional. En el sur, la cordillera de los Andes se ramifica en tres subcordilleras, más o menos paralelas, que dividen el país en tres cuencas y aíslan los principales núcleos de población; la dificultad para cruzar estas montañas afectó las comunicaciones entre este y oeste. La circulación norte - sur fue posible gracias a la navegabilidad de los ríos Magdalena y Cauca. En el oeste surgieron dos polos (Cali y Medellín), en el este, Bogotá y en la costa Caribe, Barranquilla.
5. **La falta de una adecuada red de vías de comunicación:** Debido a las características del relieve, los transportes internos fueron difíciles a principios de siglo: los trayectos de larga distancia combinaban los caminos, las vías de agua, a veces la vía férrea (en muy cortas distancias) y, en forma excepcional, el cabotaje. El equipamiento vial y ferroviario comenzó a desarrollarse a inicios del siglo y al monopolio del río Magdalena le siguió el auge del ferrocarril a partir de los años treinta. El transporte por carretera representó un gran progreso, pero tardío, pues las carreteras fueron un medio mayoritario de transporte a partir de los años cincuenta.
6. **El auge del café a finales del siglo XIX:** Gracias a los altos ingresos percibidos por la exportación de café, Colombia experimentó una fuerte densificación del campo y una colonización de tierras vírgenes; el poblamiento masivo de la cordillera central (Colonización Antioqueña) y de las cuencas periféricas, entre el macizo antioqueño al norte y las montañas del Valle del Cauca al sur y, el traslado del centro de gravedad de la población colombiana hacia el oeste del país entre 1900 y 1930. Su impacto se reflejó en el mayor desarrollo de Cali y Medellín fortalecido con la apertura de la conexión entre Cali y Buenaventura, que liberó esta región de su dependencia del río Magdalena y de Barranquilla y canalizó su desarrollo hacia el suroeste y el océano Pacífico. Este fuerte cambio solo es comparable con el auge de los llanos y del piedemonte amazónico que combina la colonización agraria, el incremento de las agroexportaciones y la explotación petrolera, que en la década de 1980 alcanza importancia por la

magnitud de sus reservas, situando al “corredor petrolero” (Arauca, Casanare y Meta) como primeros productores de petróleo; ello llevó al crecimiento acelerado de la población urbana de Arauca, Yopal y Villavicencio.

7. **La disposición local de bases económicas propias, diversificadas y complementarias (manufacturas, no industrializadas):** Las actividades productoras nunca han estado concentradas en una sola región. En la colonia, la economía tenía cuatro ejes regionales: la costa Caribe que permitía el intercambio de bienes y esclavos y cuyas ciudades principales eran Cartagena y Santa Marta; la región andina central, centro agrícola concentrado en Bogotá, Tunja y Bucaramanga; la región antioqueña, principal centro minero con centro en Santa Fé de Antioquia y la región caucana agrícola, ganadera y con algo de minería en el litoral pacífico, con Popayán como ciudad predominante. Hasta finales del siglo XIX, la economía colombiana tenía un bajo nivel de desarrollo, no estaba fuertemente articulada al comercio internacional y era básicamente rural, agraria y artesanal. La expansión del café y la colonización agraria de las primeras décadas del siglo XX beneficiaron en la acumulación de capital a Antioquia, el Viejo Caldas y al Valle del Cauca cuando se abre el puerto de Buenaventura y se inicia la modernización y la especialización regional: en Cundinamarca se cultivó trigo y algodón, en el Valle del Cauca caña de azúcar, en la Costa Atlántica algodón y banano, en Tolima arroz, y café en la región antioqueña. La agroexportación no se concentró en una sola región.

Inicialmente la industrialización se concentró en Medellín, Bogotá y Barranquilla; a Cali llegó después, con la industria de la caña. El crecimiento y la diversificación industrial posterior se dieron donde ya existía industria. Después de la década de 1950, la distribución de la economía se modificó, mostrando una mayor concentración en Bogotá⁸⁵.

⁸⁵ Cárdenas, M., Pontón, A. y Trujillo, J. (1993); Rocha, R. Vivas, (1998); Bonet, J. Meisel, A. (1999); Galvis, L. (2000); Lotero, J. (2000); Meisel, A. (2000); Moncayo, E, (2002a; 2002b; 2007); Barón, J. (2003); Acevedo, S. (2003); Lotero, J., Restrepo, S., Franco, L. (2003).

Mapa 4: Colombia: Vértices del Desarrollo Concentrado Cali – Medellín – Bogotá D.C.



Fuente: E.Encarta 2010.

Para las elites del centro del país, la Orinoquia, a pesar de su importancia estratégica y económica, no ha dejado de significar un área periférica y marginal de reserva a sus propios intereses, subvalorando la visión de quienes habitan el territorio. Ello se manifiesta en su baja capacidad de gestión y representación de sus intereses y la poca influencia en las decisiones estratégicas en las instancias nacionales, el bajo nivel de inversión pública del centro, el poco interés en el reconocimiento del territorio y de sus recursos, el bajo nivel de investigación científico y tecnológico, la baja presencia institucional, su categorización o forma estereotipada como es interpretado y la poca integración con las dinámicas de modernización, industrialización e inserción en los mercados nacional e internacional gestionados por el centro económico del país⁸⁶.

La marginalidad de la Orinoquia en la dinámica política y económica de Colombia se expreso formalmente, al menos hasta 1991, a través de la figura político –

⁸⁶ “Los ricos van de compras”, Revista *Semana* Edi. Sábado 11 Diciembre 2010. *Semana.com.*; “Il Foro de la altillanura colombiana”, diario *El Tiempo* 18 de noviembre de 2009; “Altillanura: retos y alerta”, 27 de Diciembre del 2010 diario *El Tiempo*; III Foro de la Altillanura Colombiana “Potencial energético y agropecuario del país”. Dic. de 2010. www.puertogaitan-meta.gov.co.

administrativa de los “Territorios Nacionales” que comprendía la administración desde el centro de estas regiones, que aun con su extensión y riqueza en recursos naturales son consideradas casi residualmente. Los Territorios Nacionales respondían a una categoría institucional creada en 1863, como resultado de las dinámicas territoriales que se venían dando hasta ese momento, como resultado de los enfrentamientos políticos entre las tendencias centralistas y federalistas en la administración del Estado. Los entonces “Territorios Nacionales” siempre se han caracterizado por ser vastas regiones con poca población, generalmente calificados por el gobierno central como territorios abandonados o desde la legislación civil, como zonas baldías y bienes incultos (bienes inmuebles rurales, que no son explotados económicamente y que por motivos de utilidad social y económica, pueden ser expropiables o adjudicables por parte del Estado. Código Civil Art. 675: “Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño”). El Estado delegaba la administración de estos territorios a un organismo del Nivel Administrativo Central, sin importar que su jurisdicción quedara fuera del propio territorio administrado. Esta tutela a distancia nunca permitió el desarrollo adecuado de estructuras institucionales propias, solo hasta la reforma constitucional de 1991 donde se dio paso a la categorización de departamentos con autonomía administrativa.

3.3 Los ejes de integración regional

Las relaciones al interno de la región históricamente se fundaron en el comercio de la ganadería. Rebaños de animales se conducían a pie por los caminos “ganaderos”, es decir, caminos creados por el paso de los animales en medio de la llanura o a través de sus ríos, entre Arauca, Vichada y Casanare hasta el principal centro de negocios que era Villavicencio (capital del Meta). Posteriormente desde esta ciudad intermediarios lo llevaban al mercado más importante que aun continua siendo Bogotá. Esta ruta fue creada por los Jesuitas en el siglo XVIII para llevar las ganaderías de sus haciendas hasta la capital, permaneciendo sin grandes cambios hasta mediados del siglo XX. Esta forma de economía, seria determinante para la ubicación de nuevas ciudades en sitios de abastecimiento y para el trazado

de los caminos modernos a partir de 1940 y su modernización con la aparición del petróleo en 1980. Las condiciones topográficas “favorables” al transporte del tipo de mercancía, las limitaciones de recursos y sus condición de frontera, les permitió solo hasta finalizar el siglo XX, disponer de modernas infraestructuras de transporte y servicios.

Foto 1: Forma de Transporte de las ganaderías al mercado de Villavicencio, utilizado hasta finales del siglo XX.



Fuente: Flia. Castro.

Las relaciones entre centros poblados se limitaron a las que el paso de las ganaderías requería; la ausencia de vías de comunicación vehicular creó dificultades de mayor integración con su circuito de ciudades o con Venezuela y fomentó relaciones más sólidas con las ciudades más cercanas de la región andina, donde ya desde la colonia, se habían estructurado un sistema de caminos y comercio con centros poblados que hacían de metrópolis; condición que se sostuvo hasta finales del siglo XX cuando la modernización de los caminos vino a establecer un nuevo sentido de relaciones que permitió una mayor integración entre los poblados de la región.

Sin lugar a dudas, elemento común de la Región ha sido compartir la característica de territorio de “frontera permanente”, como espacio periférico y dinámico de construcción de identidades, de explotación de recursos y de búsqueda de

oportunidades por parte de poblaciones excluidas de los ciclos económicos del centro, estableciéndose flujos poblacionales acelerados durante las últimas décadas, que se explican, por las presiones migratorias de la zona andina del país, principalmente alimentados por el conflicto agrario, ciclos de violencia política, la atracción de oportunidades económicas y captación de rentas. La región representa entonces un modelo del todo peculiar, con dinámicas diversas y generalmente con mayores niveles de confrontación respecto al centro, dentro de un marco de regulación social en permanente redefinición, lo que genera altos niveles de incertidumbre.

Mapa 5: Relaciones Intra y Extraterritoriales.



Fuente: E.Encarta 2010

Sistema de relación intraregional.



Sistema de relación extraterritorial.



3.4 Estructura Económica Regional.

La Orinoquía se identifica como un área estratégica, de reserva alimentaria, hídrica, mineral y energética del centro, así como una de las más importantes

reservas de biodiversidad⁸⁷; su carácter estratégico deriva también de su posicionamiento como zona de frontera con Venezuela, lo que explica la presencia de centros poblados dispersos, construidos estratégicamente como formas de ocupación y de control del territorio, sin relaciones fuertes con el centro mismo.

En los últimos años, su valor estratégico ha vuelto a ser evidente con la explotación petrolera. Sin embargo, este nuevo protagonismo como reserva energética no niega sus dificultades que como territorio atrasado aun tiene. La Orinoquía, que representa el 22% de la superficie del país, tiene solo el 3.3 % de la población y 4.1% del PIB nacional para el año 2007.

Su economía ha estado ligada a un modelo de economía extractiva, sin que quede algún tipo de acumulación de capital o valorización permanente sobre el territorio: Este modelo propicia un divorcio entre el hombre y el territorio y sus factores productivos se pierden o se destruyen no sólo como riqueza creada sino también como riqueza potencial. Por lo tanto ese empobrecimiento del medio le roba posibilidades al territorio para mejorar las condiciones sociales hacia futuro, condenándola a la pobreza; se crea pobreza en lugar de propiciar crecimiento y bienestar, lo cual nos explica por qué los más ricos enclaves de este tipo de economía se convierten en regiones de extrema pobreza⁸⁸.

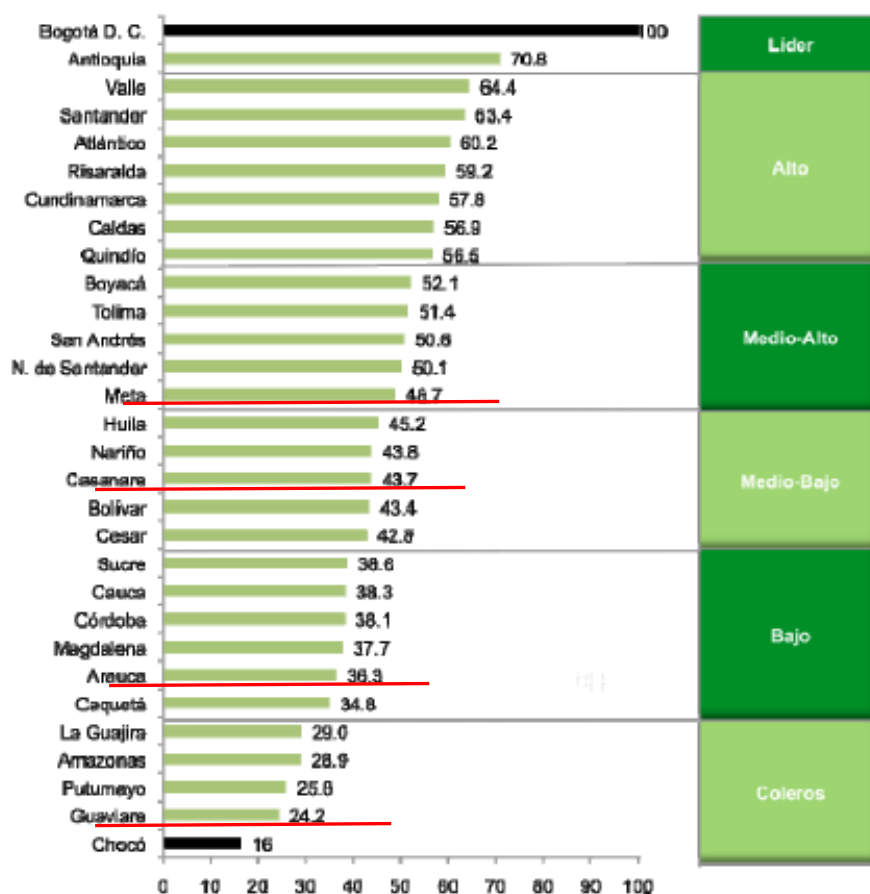
⁸⁷ *The Renaissance of de Orinoco River Savannahs: A Colombian Mega Project for the World*, Ministerio de Agricultura, 2002. *La mejor Orinoquia que Podemos Construir, elementos para la sostenibilidad Ambiental del Desarrollo* Corporinoquia, Universidad de Los Andes. Facultad de Administración.. Octubre de 2009. Departamento Nacional de Planeación DNP. Documento Conpes 3477 de Julio 9 de 2007, Documento Conpes 3510 de marzo 31 de 2008.

⁸⁸ Pearce Jenny, *Oil and armed conflict in Casanare, Colombia*. 2004 .Ross Michael L., *Resources and Rebellion in Aceh, Indonesia*, Prepared for the Yale-World Bank project on "The Economics of Political Violence.". and *Does Resource Wealth Cause Authoritarian Rule?* 2000. Karl Terry L., *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, 1997. *The Oil Trap Petroleum Dependence, Poverty and the Violation of Rights*.2004, and Gary Ian and Karl Terry L., *Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor*. Stanford University. 2003.

3.4.1 Los departamentos de la Orinoquia en el contexto competitivo colombiano

Según el Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia elaborado por la CEPAL y el Departamento Nacional de Planeación, los departamentos que comprende la región Piedemonte Oriental de la Orinoquia tienen bajos niveles de competitividad y se evidencia el bajo peso de sus exportaciones en el contexto nacional (Gráfico 1). El Meta resalta como medio alto, seguido por Casanare (medio bajo), Arauca (bajo) y Guaviare (colero).

Gráfico 1. Escalafón Global de Competitividad Departamental 2009



Fuente: Cálculos de Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2009, Ramírez, J., Parra, R. CEPAL. Bogotá, D.C. 2010.

Del Escalafón Global de Competitividad de los departamentos, podrían derivarse varias conclusiones: La primera es que los departamentos Andinos del vértice Bogotá, Medellín y Cali, logran ubicarse en las primeras posiciones del ranking, sosteniendo la tendencia de desigualdad en la estructura territorial del país. La segunda, si bien es cierto las regiones de Casanare y Meta logran una posición media baja y media alta respectivamente, su nivel es alcanzado gracias a la influencia que adquieren sus “Finanzas y Gestión Públicas” como criterio de evaluación (Tabla 4).

Tabla 4. Factores de Competitividad de los departamentos en Colombia, Meta y Casanare 2009

	Fortaleza Económica	Infraestructura	Capital Humano	Finanzas y Gestión Públicas	Ciencia y Tecnología
Líder (100)	Bogotá-Cundinamarca	Quindío	Bogotá-Cundinamarca	Bogotá-Cundinamarca	Bogotá-Cundinamarca
Meta	Medio Bajo (49.3)	Medio Bajo (69.4)	Medio Alto (68.4)	Medio Alto (68.8)	Colero (18)
Casanare	Medio Bajo (46.4)	Colero (47.8)	Medio Bajo (49.3)	Lider (86.2)	Colero (16.5)
<p><i>Factores:</i></p> <p><i>Fortaleza Económica:</i> Estructura Económica, Comercio Internacional de Bienes, Servicios Financieros, <i>Infraestructura:</i> Básica, Transporte, Infraestructura TIC</p> <p><i>Capital Humano:</i> Educación, Salud, Habilidades Globales</p> <p><i>Finanzas y Gestión Públicas:</i> Finanzas Públicas, Gestión Públicas</p> <p><i>Ciencia y Tecnología:</i> Ambiente Científico y Tecnológico, Actividades Científicas</p>					

Fuente: Ramírez y Parra-Pena, CEPAL (2010)

Si analizamos de manera particular cada departamento encontraríamos que para el caso de Casanare, este es el único criterio que dentro del estudio posee mayor

ventaja sobre la mayoría de departamentos, mientras bajo los otros criterios, pasaría en los últimos lugares de la calificación. Para el caso del Meta, frente a los departamentos de la Orinoquia es el mejor posicionado y que mejores índices presenta, pero en un análisis nacional deja ver que aun se mantiene muy atrás de los departamentos Andinos y que en nuestro enfoque hacen parte del “centro” del país. La tercera y última consideración, es observar que la fortaleza financiera de estas dos regiones proviene del nivel de sus ingresos financieros, especialmente por concepto de Regalías o ingresos por la explotación Petrolera, representados en un 82% para Casanare y un 50% para el Meta.

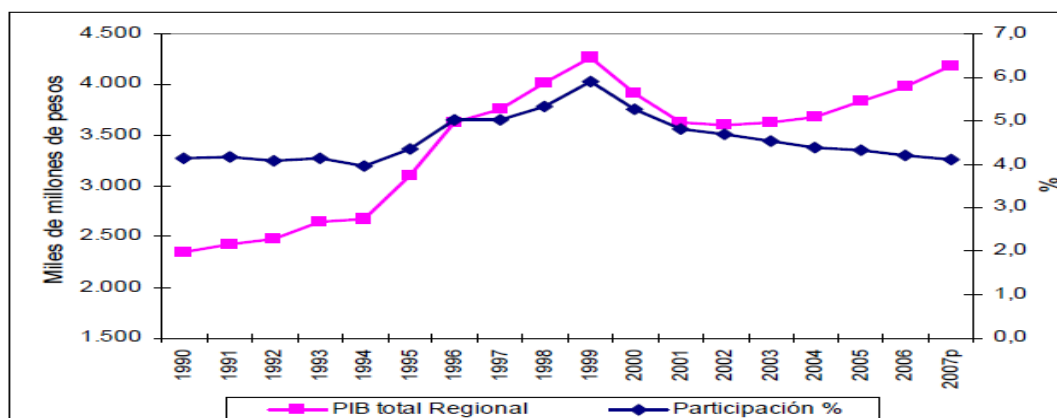
La participación en el PIB regional y nacional de las entidades territoriales de la Orinoquia ha estado fuertemente influenciada por el petróleo; es reflejo de las regalías o ingresos que se perciben por concepto de la explotación del crudo, recursos del que son titulares la nación y los Gobiernos locales y regionales de las zonas de influencia de los yacimientos.

En dos décadas (1990-2008), las entidades territoriales de Colombia recibieron por concepto de regalías 18,4 billones de pesos, de los cuales el 43% se concentraron en los municipios y departamentos de la Orinoquia. A su vez, de estos casi ocho billones de pesos pagados a los entes territoriales, Casanare recibió el 45% y Meta el 38%. Sin embargo difícilmente estos recursos han llegado a consolidar una base de capital para impulsar la productividad económica, sino que por el contrario han generado grandes incentivos para la aparición y predominio de actores armados ilegales y de elites políticas corruptas que se han apropiado de ellos, consolidando un modelo económico basado en rentas ilegales y la desinstitucionalización.

Entre los años 1990-2007, la participación del Producto Interno Bruto (PIB) de la Orinoquia dentro del agregado nacional se divide en dos subperíodos (Gráfico 2): de 1990 a 1999 se presenta un crecimiento acelerado al pasar de 4,1% a 5,9%, dadas las explotaciones petroleras de Arauca y Casanare. En 1999, el PIB de los departamentos de la Orinoquia creció en promedio el 6,4% anual, mientras Colombia en su conjunto se debatía en una crisis económica profunda, con decrecimiento del 4,2%. En los tres años siguientes la dinámica se invirtió ya que la

economía de la Orinoquia se contrajo, por la disminución de la producción petrolera en Arauca y Casanare, mientras los nuevos yacimientos aparecieron en otras regiones y la economía nacional creció con mayor dinamismo. La participación de la economía de la región empezó a caer a partir del año 2000, hasta llegar siete años después a los niveles de 1990.

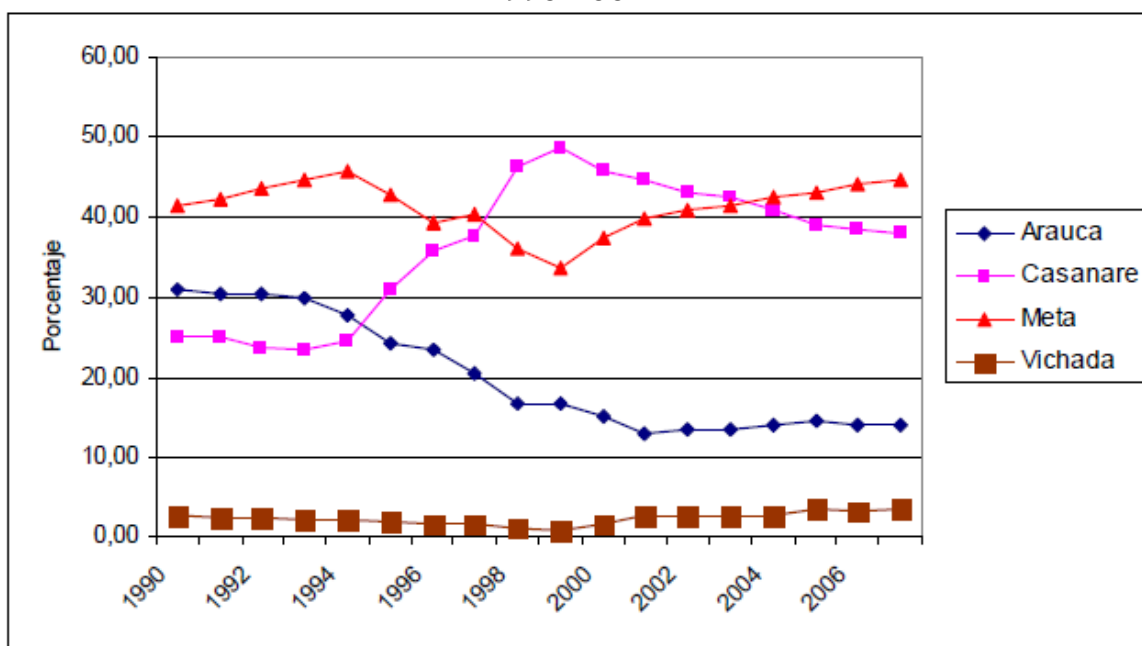
Grafico 2. PIB regional de la Orinoquia y su participación en el total nacional, 1990-2007 (pesos constantes de 1994).



Fuente: Dane.

Es notorio al interno del territorio las profundas diferencias económicas y sociales entre sus subregiones, derivadas de diferentes procesos económicos y sociales a lo largo de su historia, lo que establece ritmos de desarrollo diferenciados y conformaciones sociales particulares, que hacen que dichos territorios no se expresen bajo identidades que vayan más allá de lógicas culturales, geográficas y naturales.

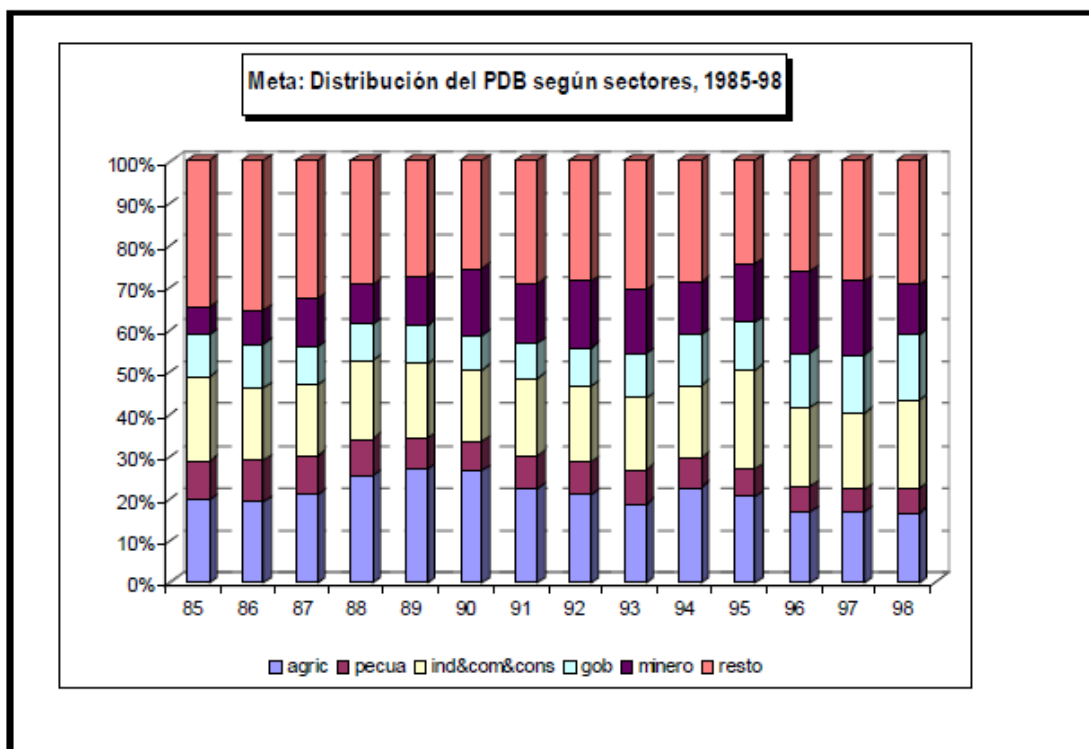
Grafico 3. Participación departamentos en el PIB regional de la Orinoquia, 1990-2007



Fuente: Viloria de la Hoz, 2009 con base en Dane.

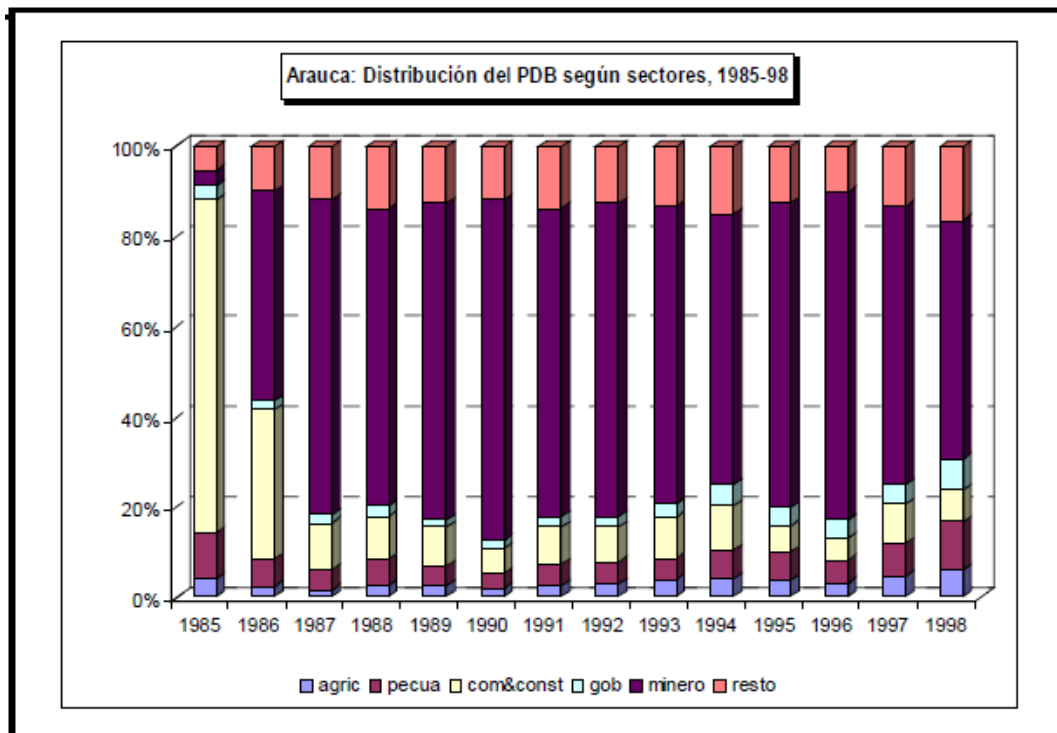
La economía regional está formada principalmente por actividades agrícolas y minería; en este aspecto, el Meta presenta un mejor balance entre actividades económicas, aunque el aumento de ingresos por petróleo haya llevado a un crecimiento rápido de los servicios (Grafico 4). Además, dentro de la región, el departamento del Meta tiene los mayores índices y densidad de población, la mayor tasa de crecimiento del PIB y un mayor peso dentro del PIB nacional. En el otro extremo, Arauca (Grafico 5) y Casanare presentan una dependencia casi absoluta de las regalías. La manufactura, los servicios financieros y las exportaciones tienen escaso peso en el producto interno bruto de la región.

Grafico 4. Distribución del PIB por sectores Meta 1985 - 1998.



Fuente: Cega 2002.

Grafico 5. Distribución del PIB por sectores Arauca 1985-1998.



Fuente: Cega 2002.

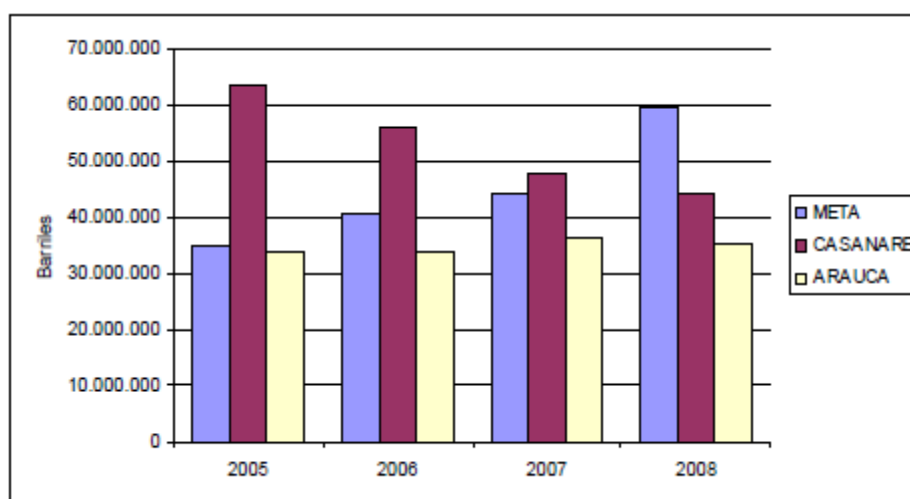
Las explotaciones de petróleo y gas de Arauca, Casanare y Meta representan la fuente principal de ingresos y de exportaciones, lo que ha permitido el desarrollo de la infraestructura vial y el crecimiento del sector de servicios de estos tres departamentos. Para el 2009, la Orinoquia produjo 425 mil barriles diarios de petróleo, equivalentes al 66.45% de la producción de Colombia. Esta cuenca tiene 118 campos activos, de un total de 257 campos en explotación en Colombia. El reciente ingreso en operación del campo Rubiales (Meta), con una producción de 100,000 barriles, ha compensado en parte la declinación de los campos de Caño Limón (Arauca), y Cusiana y Cupiagua (Casanare). La inversión extranjera directa en petróleo en Colombia, ascendió a US\$ 1,125 millones en 2005, US\$ 1,995 millones en 2006, US\$ 3,333 millones en 2007 y US\$ 3,409 millones en 2008 (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2009). Una parte sustancial de esta inversión corresponden a la cuenca de los Llanos Orientales. La Orinoquia produjo el 81% del gas natural de Colombia en 2005 en los campos de Cusiana y Cupiagua (Casanare). Las regalías giradas a los municipios y departamentos productores de hidrocarburos de la Orinoquia en 2009 fueron de \$ 486.4 mil millones para el Meta; \$ 693.5 mil millones para Casanare; y \$ 307.5 mil millones para Arauca. Estas rentas confirman contablemente el alto ingreso per cápita de estos departamentos.

Tabla 5. Colombia: Producción de petróleo, 2008 –2009

Departamento	Miles de barriles			
	2008	2009	Part. %	Var. %
Total Nacional	206.557	224.490	100,0	8,7
Antioquia	5.453	6.036	2,7	10,7
Arauca	36.024	34.580	15,4	-4,0
Bolívar	4.873	4.318	1,9	-11,4
Boyacá	8.878	9.778	4,4	10,1
Casanare	43.088	40.271	17,9	-6,5
Cauca	430	407	0,2	-5,4
Cesar	830	1.043	0,5	25,7
Cundinamarca	428	371	0,2	-13,3
Huila	15.994	16.445	7,3	2,8
Meta	55.660	73.486	32,7	32,0
Nariño	75	70	0,0	-6,0
Norte de Santander	1.142	1.218	0,5	6,7
Putumayo	4.897	5.172	2,3	5,6
Santander	12.693	16.200	7,2	27,6
Tolima	16.092	15.094	6,7	-6,2

Fuente: ECOPETROL. Departamento de Gestión Volumétrica. Cálculos CREE. Banco de la República. Villavicencio. Producción de campos operados directamente por ECOPETROL o a través de contratos de asociación. No incluye contratos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH.

Grafico 6. Producción de barriles de petróleo en los departamentos productores de la Orinoquia



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH.

3.4.3 La frontera agrícola.

La Orinoquia tiene el 7.2% de las tierras agrícolas del país, de las que sólo están utilizadas 2.2%; la mayor parte de la tierra con vocación agrícola de esta región se usa en ganadería extensiva. La actividad ganadera es históricamente la principal actividad económica de la región. La Orinoquia produce 68% de la carne que consume de Bogotá D.C.; actividad que se efectúa en un 90% sobre tierras con vocación agrícola, mientras que las áreas cultivadas ocupan el 32% de las tierras con esa vocación.

Tabla 6. Inventario ganadero, hectáreas en pastos y carga, 2001 y 2008

Departamentos	2001			2008		
	Cabezas	Has. pastos	Carga (Has./cab.)	Cabezas	Has. pastos	Carga (Has./cab.)
Nacional	24.789.875	29.530.941	1,2	26.877.824	39.152.358	1,5
Córdoba	2.458.498	1.473.475	0,6	2.366.960	1.702.807	0,7
Meta	2.203.718	3.987.355	1,8	2.656.570	4.682.016	1,8
Antioquia	1.942.445	2.018.832	1,0	2.413.870	3.039.083	1,3
Arauca	912.068	1.297.376	1,4	800.000	1.512.443	1,9
Casanare	1.520.587	3.258.810	2,1	2.135.561	3.557.129	1,7
Vichada (aprox.)	135.000			135.000		
Orinoquia	4.771.373	8.543.541		5.727.131	9.751.588	1,7

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2001 y 2008.

El área cultivada de la Orinoquia creció de 274,931 has (1996) a 430,205 has (2007), equivalente en este periodo a un 56% (Tabla 7); Meta y Casanare tienen el 63% y el 25%, respectivamente, del total de su área cultivada. Entre los cultivos de mayor desarrollo en la región están el arroz, la palma de aceite, los forestales.

Tabla 7. Superficie cultivada en la Orinoquia, 1996 y 2007(en hectáreas).

Departamentos	1996	2007
Arauca	41.100	53.188
Casanare	58.880	105.715
Meta	173.450	270.184
Vichada	1.501	1.118
Total Orinoquia	274.931	430.205

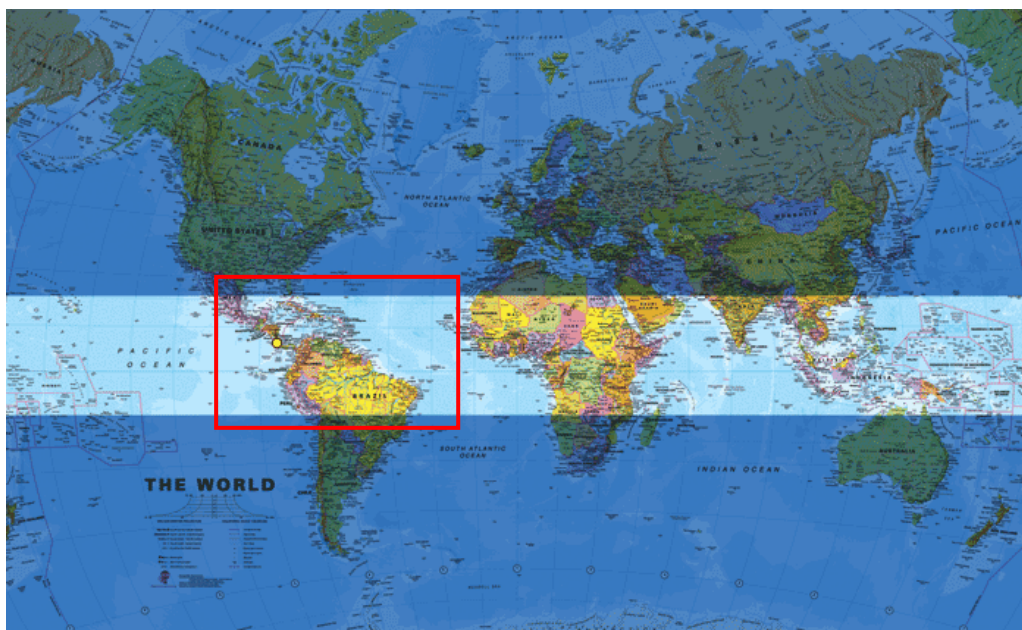
Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2001 y 2008. Departamento del Meta, 2008.

Para los años 60 del siglo XX se despertó un gran interés en las potencialidades de los recursos no explotados, especialmente los agrícolas de las zonas tropicales cálidas y húmedas en América Latina; gran parte de este impulso se debió a la

ayuda oficial del presidente de los EE.UU John F. Kennedy dentro del programa de “Alianza para el Progreso” para América Latina desarrollado entre los años 1961 y 1970. Estos esfuerzos permitieron reunir iniciativas de centros de investigación en Agricultura, la creación de otros especializados en agricultura tropical y sobre todo el impulso a investigaciones y programas de fomento en la región.

Los debates más importantes giraron en torno a las limitaciones y reales posibilidades por el aprovechamiento de los recursos; las inmensas distancias, la falta o adecuadas infraestructuras, las limitaciones del uso de los suelos (alta compactación, baja inclinación, bajos niveles de nitrógeno, fosforo, potasio cal) y sus ecosistemas, la exuberante presencia de malezas, insectos y microorganismos que atacan los cultivos, las limitaciones institucionales, culturales, políticas, sociales y económicas, falta de defunción en las formas de propiedad, ausencia de capital, conocimiento e investigación acerca de sus recursos, históricamente despobladas, la disponibilidad de importantes reservas de petróleo, el alto grado de radiación solar al año y grandes reservas hídricas, entre otros; argumentos que aun continúan a estar vigentes en las agendas de inversionistas privados, gobiernos y comunidad científica, dado a que apenas han sido mínimamente resueltos y la agenda energética y agrícola volvió a ser de interés.

Mapa 8. Área Cálida Húmeda Tropical⁸⁹



Fuente: britannica.com

Brasil empezó a investigar sobre el problema de la calidad de sus suelos y en Colombia el Centro de Investigaciones de Carimagua inició un programa similar en la década siguiente. Aunque el objetivo final de ambos proyectos era el aumento de la productividad agrícola, cada país enfocó la investigación desde una perspectiva diferente: mientras en Brasil se propusieron tanto el mejoramiento de la calidad del suelo como de semillas resistentes al trópico, la investigación de Carimagua se centró en producir semillas mejoradas y resistentes a las condiciones ambientales, físicas y químicas de la Altillanura. Con este propósito trabajó Carimagua hasta la década de 1990, pero se chocaron con que sus productos no tuvieron aceptación en el mercado⁹⁰. En 1975, la Empresa Brasileira de Investigación Agropecuaria -

⁸⁹ Trópico: La porción de tierra que se encuentra entre el Trópico de Cáncer y el Trópico de Capricornio a una altitud inferior a los 900 Msnm y que tiene un promedio de precipitación al año de 178 Cms. (Paddock, W. 1967 en Turk, K. and Crowder, L.. *Desarrollo Rural en los Trópicos de América Latina*, Edi. Roble. México 1970).

⁹⁰ Entrevista con Ricardo Espinosa y Edgar Bolaños. Villavicencio, 20 de abril de 2009. Citado en Vilorio De La Hoz, J. *Geografía económica de la Orinoquia*. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional - Banco de la República. Cartagena 2009

EMBRAPA, creó el Centro Nacional de Investigación de Soya, cuyo propósito era crear una semilla que se pudiera cultivar en las regiones tropicales de Brasil. Al producir genéticamente esta semilla, estas regiones se convirtieron en las más productivas de Brasil, país que pasó a ser el segundo mayor exportador mundial de soya. Por su parte Colombia no logró avanzar en materia de semillas, por lo que se decidió cambiar al “sistema brasileño” de mejora de la tierra a través de enmiendas físicas y químicas, presentándose los primeros resultados de investigaciones solo hasta 1998.

Con estos resultados positivos se iniciaron al año siguiente los primeros proyectos privados de mejora de tierras, para la siembra de arroz, palma, maíz, soya, cacao y caña, entre otros. Como era de esperarse, el valor de la tierra se incrementó considerablemente en la Altillanura y en los últimos cuatro años el precio pasó de 400 mil pesos a tres millones de pesos la hectárea. De todas formas, si se tiene en cuenta que del valor total de una finca cerca del 40% corresponde al costo de la tierra y el restante 60% es el valor de las adecuaciones que se le deben hacer al suelo, los precios por hectárea siguen siendo inferiores a los del Valle del Cauca o Tolima, en donde una hectárea puede costar cerca de 40 millones de pesos.

En la última década la agricultura ha tomado un impulso inusitado en el Piedemonte y la Altillanura de la Orinoquia. Los precios de la tierra, la calidad de la misma luego de las enmiendas físicas y químicas, así como la cercanía al mayor mercado del país hace prever que las tierras de la Altillanura bien drenada tendrán un desarrollo dinámico y acelerado en los próximos diez años, tanto para cultivos transitorios como de tardío rendimiento⁹¹.

La mayoría del arroz producido en la Orinoquia en 2007 fue seco mecanizado, variedad de siembra en la que Meta y Casanare conjuntamente representaron el 57.9% del total nacional. Entre 2000 y 2007 el área sembrada de arroz cayó en un 15%, al pasar de 473 mil a 400 mil hectáreas, mientras la producción sólo descendió en 3%. La caída en el área sembrada se explica en parte por la sustitución de cultivos

⁹¹ *Ibíd.*

de arroz para sembrar palma de aceite o caña de azúcar destinados a la producción de biocombustibles. De otra parte, la menor caída en la producción de arroz se debe a incrementos en la productividad, a partir de mayor tecnología en los cultivos, como por ejemplo el uso de semillas certificadas. Los departamentos de la Orinoquia han aumentado su participación en los últimos años hasta llegar en 2007 a tener el 37% del área sembrada⁹². A nivel nacional, las zonas arroceras más dinámicas son los Llanos Orientales (Meta y Casanare) y el Caribe húmedo (Atlántico, Bolívar, Córdoba y Sucre), aunque la productividad en la zona Centro (Huila y Tolima) es superior. La zona Centro se tiene una productividad de 8 toneladas por hectárea (ton/ha.), mientras en los Llanos es de 5,5 ton./ha⁹³. Estas diferencias se explican básicamente por los distritos de riego disponibles en Huila y Tolima, así como la calidad de la tierra⁹⁴.

Por el contrario, por la falta de riego en los Llanos del Meta y Casanare, el arroz es un cultivo estacional: se siembra en época de lluvias (abril-mayo) y se cosecha a los cuatro meses (septiembre-octubre). La estacionalidad de las zonas donde no existen distritos de riego, lleva a que todos los arroceros siembren y cosechen para la misma época, generándose sobreoferta en unos pocos meses del año. Los cultivos de arroz se siguen extendiendo por la Orinoquia, como el proyecto de la Altillanura colombiana, que abarca grandes extensiones en los municipios de Puerto López y Puerto Gaitán, hasta los límites con el departamento de Vichada (Viloria de la Hoz, 2009).

El otro cultivo que presenta una dinámica positiva en los últimos años es el de la palma de aceite, enmarcado en una estrategia nacional para tener sembradas más de 420 mil hectáreas al 2010, para producir biocombustibles y aceite de cocina. Ha sido tal el crecimiento de este cultivo en las últimas cuatro décadas, que Colombia se convirtió en el primer productor de aceite de palma en América y el quinto a

⁹² www.fedearroz.com.co

⁹³ En el 2007, a nivel nacional el rendimiento de arroz con riego fue de 5,95 ton./ha. y en secano de 4,31 ton./ha.

⁹⁴ La zona arroceras más productiva a nivel nacional es la meseta de Ibagué, en donde se cuenta con las condiciones óptimas de radiación solar y riego, permitiendo planificar la siembra a los largo del año.

nivel mundial, después de Malasia, Indonesia, Nigeria y Tailandia. Los críticos señalan que el monocultivo de la palma lo desarrollan grandes cultivadores, quienes son los que reciben los beneficios entregados por el gobierno. En Colombia, entre 2003 y 2007 se pasó de cultivar 207 mil a 327 mil hectáreas de palma; Meta y Casanare duplicaron los cultivos en seis años (2001-2007) al pasar de 57 mil a 125 mil hectáreas, en el que Meta fue el mayor productor. En este último año, el área sembrada en la región representó el 40% del total nacional. A diferencia de otras regiones de Colombia donde la palma de aceite ha reemplazado otros cultivos, en la Orinoquia la siembra se ha realizado sobre las sabanas, donde no hay necesidad de tumbar selva. Esto resulta de capital importancia, ya que a partir del 1 de enero de 2010, los países de la Unión Europea no recibirán aceite de palma o biocombustibles que para su cultivo hayan tenido necesidad de talar el bosque. Esta medida busca limitar los efectos ambientales producidos por la siembra de palma de aceite en los países tropicales⁹⁵.

La apuesta colombiana de producir biodiesel, se explica por varios factores: disminución de las reservas de petróleo a nivel nacional y plena utilización de la capacidad nacional para producir diésel (ACPM), buscando disminuir la dependencia energética de combustibles fósiles como el petróleo, darle una alternativa económica al sector rural, más allá de la ganadería extensiva, e impulsar alternativas empresariales en las diferentes regiones de Colombia. Se tiene proyectado que para el 2010 la mezcla de biodiesel aumente al 10% en todo el país.

En el Meta se están desarrollando seis proyectos de producción de biocombustibles, tres de biodiesel y tres de etanol, los cuales empezaron operaciones en el 2009. Estos proyectos son: Biocastilla con 7.700 hectáreas de palma en el municipio de Castilla La Nueva, para procesar 35 mil toneladas de aceite. Aceites Manuelita con 21 mil hectáreas en San Carlos de Guaroa, para producir 100 mil toneladas de aceite de palma, Bio-D, en el cual están asociados 18 palmicultores del Meta, quienes tienen la planta en el municipio de Facatativá (Cundinamarca), con capacidad para producir 100 mil toneladas de biodiesel. Los

⁹⁵ Ídem.

proyectos de etanol son con base en la caña de azúcar y las investigaciones han sido lideradas por dos ingenios azucareros del Valle del Cauca, Riopaila y Central Castilla. Estos proyectos están ubicados en Puerto López: Inversiones Nacionales, con investigaciones en la Altillanura. La empresa Petrotesting, cuya materia prima para producir etanol es la yuca. El otro proyecto es el de Ecopetrol- Bioenergy, que inicia con 6.000 hectáreas en 2009 y proyecta sembrar 17.000 hectáreas en los próximos años⁹⁶.

El apoyo del gobierno nacional a los proyectos de siembra de palma de aceite y fabricación de biodiesel y etanol ha sido decisivo para su consolidación. La Ley 939 de 2004 y su decreto 1970 de 2005, reglamenta la exención de renta para nuevos cultivos de tardío rendimiento en palma de aceite, caucho, cacao, cítrico y frutales. Los beneficios cobijan a los nuevos cultivos por diez años, a partir del momento en que inician la producción. Por su parte, algunos sectores argumentan que estos beneficios son acaparados por un grupo minúsculo de cultivadores, a los que no tienen acceso los campesinos pobres: “de los recursos de Agro Ingreso Seguro⁹⁷, más del 95% de lo entregado ha sido para los grandes y medianos empresarios” (López, 2008).

La región tiene un área de 8.2 millones de hectáreas con aptitud forestal, en 2007 se tenían solamente 4,000 has de reforestación comercial en el Meta y 12,500 has en Vichada. Desde la década de 1970, se han venido impulsando proyectos agroambientales a nivel nacional para la captura de dióxido de carbono. En efecto,

⁹⁶ Gobernación del Meta, 2008.

⁹⁷ Frente al reto de la puesta en marcha del TLC con Estados Unidos y ante la decisión gubernamental de continuar promoviendo la firma de nuevos tratados comerciales con otros países y bloques de países, en el año 2006 el gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el intención de compensar ciertos sectores agrícolas sensibles a la apertura comercial e impulsar la reconversión y la competitividad del sector, crea e implementa el programa “Agro, Ingreso Seguro-AIS”. El Programa está “destinado a proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía”. El Programa AIS hace parte de las acciones previstas por el Gobierno Nacional para “promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía.

en esos años se puso en marcha el Proyecto Gaviotas en los departamentos de Vichada y Meta, teniendo como objetivo el restablecimiento del bosque húmedo tropical que predominó de tiempo atrás en la región. En Gaviotas hay sembradas 8.000 hectáreas de pino caribe, de las que se extraen 1.200 toneladas anuales de resinas para pinturas y papel, producen 120 toneladas de trementina o aguarrás. También cuentan con una planta envasadora de agua potable, generando empleo a 200 familias de la región. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, “Gaviotas tuvo éxito al comprobar a plenitud la posibilidad de absorber de la atmósfera dióxido de carbono” (MADR, 2004).

En esta zona de la Orinoquia se desató un proceso acelerado de titulación de tierras a partir de 1996, luego que el Incora⁹⁸ determinara en la resolución 041 el tamaño de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF), y ante la expectativa de grandes proyectos de reforestación. En Vichada, territorio de difícil acceso y baja calidad de los suelos, el tamaño de la adjudicación de baldíos o UAF se estableció entre 956 y 1.725 hectáreas; en la “Serranía” del Meta (Mapiripán, Puerto Rico, Puerto Lleras) entre 1.360 y 1840 hectáreas y en algunas zonas de Arauca entre 850 y 1.071 hectáreas. En estas zonas de grandes adjudicaciones de baldíos, predomina la ganadería extensiva, la agricultura de subsistencia de colonos, los cultivos ilícitos y se perfila la reforestación comercial en el mediano plazo.

3.4.4 La apuesta agro-ambiental.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura formuló el Megaproyecto “Renacimiento de la Alta Orinoquia Colombiana”, como un programa agroambiental a desarrollarse en los municipios de Puerto Carreño, La Primavera, Cumaribo (Vichada) y Puerto Gaitán (Meta). Con el Megaproyecto, conocido como “Gaviotas II”, se busca identificar alternativas productivas agropecuarias y agroforestales, a partir de especies como la palma de aceite, caucho, marañón, inchi, pino caribe, acacia mangium, eucalipto y teca. El

⁹⁸ Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, actualmente denominado Incoder.

megaproyecto de la Alta Orinoquia fue presentado inicialmente al gobierno de Japón en 2004, quienes para la época estaban evaluando 65 estudios de factibilidad similares al colombiano.

Con este megaproyecto, el Ministerio de Agricultura le apostaba a incursionar en los “mercados verdes” que se han generado en torno a las expectativas del Protocolo de Kioto. En efecto, la Unión Europea y los países firmantes del Protocolo de Kioto están comprometidos a limitar las emisiones de gases como el dióxido de carbono, por lo que empiezan a impulsar los Certificados de Reducción de Emisión de Carbono (CER por su sigla en inglés), el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL o CDM por su sigla en inglés) y el proyecto ZERI (Zero Emissions and Research Initiative). Los CER deben adquirirlos las empresas que sobrepasen los límites establecidos, por lo que deberán pagar 30 euros por tonelada adicional de CO₂ emitido⁹⁹. Para el año 2010, se estima que la demanda mundial por bonos CER será cercana a 1.300 millones de toneladas. El proyecto de la Alta Orinoquia en su primera fase de cuatro años tiene contemplado cultivar 150 mil hectáreas de diferentes especies, la inversión del componente agrícola ascenderá a 360 millones de dólares y generará 5.000 empleos directos. Al cuarto año, este proyecto podrá ofrecer la captura o fijación de 3,8 millones de toneladas anuales de carbono atmosférico.

De las 150 mil hectáreas, 80 mil estarán cultivadas en Gaviotas, tanto de pino caribe como palma de aceite y caucho; en Marandúa, base de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) de 64 mil hectáreas en el departamento del Vichada, habría 20 mil hectáreas de pino caribe, 10 mil de caucho, 10 mil de palma de aceite y 5 mil con cultivos de seguridad alimentaria. En Carimagua, granja experimental del gobierno, habrá disponible 15 mil hectáreas para el cultivo de las mismas especies a sembrarse en Marandúa. En Cumaribo se tiene proyectado cultivar 10 mil hectáreas de caucho, para lo cual contarán con el apoyo de Mavalle, empresa privada que tiene una alianza con Michelin, fabricante francés de llantas. La

⁹⁹ Cano, C. 2008. “La economía del cambio climático y la opción amazónica”, *Borradores de Economía*, N° 530, Banco de la República, Bogotá. Citado por Vilorio De La Hoz, J. *Geografía económica de la Orinoquia*. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional - Banco de la República. Cartagena 2009.

industria del caucho en Colombia necesita cerca de 30 mil toneladas de caucho seco al año, pero sólo produce unas 1.400 toneladas. Es necesario sembrar al menos 15 mil hectáreas en los próximos 15 años, para lograr abastecer la demanda interna (García y Martínez, 2006).

Se espera que estos megaproyectos agropecuarios y agroforestales no acentúen aún más la concentración de la tierra en la región. En efecto, la mayor concentración de la tierra rural en Colombia está en el departamento del Meta, con un coeficiente GINI de 0,86, en el que 1 representa la mayor desigualdad en la distribución de la tierra y 0 una distribución equitativa¹⁰⁰.

3.4.5 El peso de la producción cocalera.

Otro producto que no se puede dejar de incluir en este análisis, a pesar de su condición de ilegal, es el de la producción y mercado de hoja de coca, destinada al mercado mundial de la cocaína. Si bien es cierto, las cifras que se tienen son aproximativas; su impacto en la economía y en la institucionalidad de la región continúan siendo considerables, dado su no despreciable aporte a la formación de capital, pero también como factor de violencia y desinstitucionalización.

Para el año 2008, Meta tuvo un área cultivada de cultivos ilícitos (coca) de 5,525 has, Arauca de 447 has y Vichada de 3,174 has. El municipio de Cumaribo (Vichada; el más extenso de Colombia) produjo 48 toneladas métricas de cocaína pura (11.2% del total nacional) y tuvo un área cultivada de 3,128 has. El municipio de Mapiripán (Meta) produjo 12 toneladas métricas de cocaína pura y tuvo un área cultivada de 2,180 has. Estos dos municipios están localizados en la altillanura de la Orinoquia.

El rendimiento en la región Meta-Guaviare en 2008 fue de 5.6 ton/ha de hojas de coca, y en Vichada de 7.9 ton/ha. Para el periodo 2008, el precio promedio nacional de la base de coca en el sitio de producción fue US\$ 963/kg y el precio promedio de la cocaína en el mercado fue US\$ 2,348/kg. El ingreso *anual* de un

¹⁰⁰ Banco Mundial, 2004.

hogar por producción de base de coca y sus derivados en para el mismo año fue US\$ 10,508. El total de población vinculada directamente a la producción de hoja de coca en la Orinoquia en 2008 fue de 31,431 personas¹⁰¹. Este cuadro muestra una realidad inocultable y de alto impacto económico y social en la región, que a lo largo de los últimos años se ha buscado mitigar, a través de los programas gubernamentales de lucha contra cultivos ilícitos a través de erradicación manual, fumigación aérea y sustitución de cultivos. Los programas, apoyados por la Agencia de Cooperación Internacional (Usaid), han pretendido fomentar el desarrollo de actividades agropecuarias lícitas entre los campesinos cultivadores, sin mayores resultados, dada la fragilidad del mercado agropecuario en estas zona, sea por la distancias a los centros poblados, los bajos incentivos económicos (Ruiz, 2006) o por la introducción de productos y actividades extrañas a la cultura del territorio.

Tabla 8. Hectáreas cultivadas de coca en Colombia, Orinoquia y otros departamentos, 1999-2007

Departamento	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nariño	3.959	9.343	7.494	15.131	17.628	14.154	13.875	15.606	20.259
Putumayo	58.297	66.022	47.120	13.725	7.559	4.386	8.963	12.254	14.813
Meta	11.384	11.123	11.425	9.222	12.814	18.740	17.305	11.063	10.386
Vichada	0	4.935	9.166	4.910	3.818	4.692	7.826	5.523	7.218
Arauca	0	978	2.749	2.214	539	1.552	1.883	1.306	2.116
Subtotal Orinoquia	11.384	17.036	23.340	16.346	17.171	24.984	27.014	17.892	19.720
Total	160.000	163.000	145.000	102.071	86.340	80.350	85.750	77.870	98.899
Departamentos afectados	12	21	22	21	23	23	23	23	23

Fuente: ONU-UNODOC, 2008.

¹⁰¹ Vilorio De La Hoz, J. *Geografía económica de la Orinoquia*. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional - Banco de la República. Cartagena 2009.

Bibliografía

1. Acevedo, S. "Convergencia y Crecimiento Económico en Colombia: 1980-2000". *Ecos de Economía* N° 17. Universidad EAFIT. p. 51-78, octubre., 2003.
2. Banco Mundial, "Colombia: una política de tierras en transición", *Documento CEDE* N° 29, Universidad de los Andes, Bogotá, 2004.
3. Barón, J. *¿Qué sucedió con las disparidades económicas regionales en Colombia entre 1980 y el 2000?* Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, Banco de la República. Bogotá, 2003.
4. Bonet, J. Meisel, A. *La Convergencia Regional en Colombia: Una Visión de Largo Plazo, 1926 – 1995*. Banco de la República Sucursal Cartagena, 1999.
5. Cárdenas, M., Pontón, A. y Trujillo, J.. *Convergencia y migraciones interdepartamentales en Colombia: 1950-1989*. Coyuntura Económica. Bogotá, 1993.
6. Consejo de Planificación Regional de la Orinoquia Corpes Orinoquia. *Orinoquia Colombiana: Visión Monográfica*. Villavicencio (Meta) 1996.
7. Corporinoquia, Universidad de Los Andes. Facultad de Administración. *La mejor Orinoquia que Podemos Construir, elementos para la sostenibilidad Ambiental del Desarrollo*. Bogotá D.C. 2009.
8. De La Hoz, V. J. *Geografía económica de la Orinoquia*. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional - Banco de la República. Cartagena 2009.
9. Departamento Nacional de Planeación DNP, *Documento Conpes 3477* de Julio 9 de 2007.
10. Departamento Nacional de Planeación DNP, *Documento Conpes 3510* de marzo 31 de 2008.
11. Domínguez, C. *La Gran Cuenca del Orinoco en Colombia Orinoco*. Financiera Energética Nacional S.A Fondo FEN. Bogotá 2000.
12. Eclac. *Boletín Demográfico* n° 63, enero 1999.

13. Galvis, L.; *Centro de Investigaciones Económicas del Caribe Colombiano*. Banco de la República, Cartagena, 2000.
14. García, F. y Martínez, A. *Investigaciones en el cultivo del caucho en la Orinoquia y Norte amazónico*, Corpoica, Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, Villavicencio, 2006.
15. Gary, I. and Karl, T. *Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor*. Stanford University. 2003.
16. Gouëset, V. *Bogotá: Nacimiento de una Metrópoli; la originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*. Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, 1998.
17. Karl, T. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, 1997.
18. Karl, T. *The Oil Trap: Petroleum Dependence, Poverty and the Violation of Rights*, CCDRL Research Seminars, Stanford University, 2004.
19. López, C. *Elementos para control político. Situación del Crédito Agropecuario en Colombia*. Senado de la República, Comisión Quinta Bogotá D.C. 2008.
20. Lotero, J. *Modelos de desarrollo y convergencia interregional de la productividad industrial en Colombia*. Lecturas de Economía, Universidad de Antioquia - Medellín., 2000.
21. Lotero, J., Restrepo, S., Franco, L *Desarrollo regional y productividad de la industria colombiana*, Universidad de Antioquia - Universidad Nacional de Colombia. Medellín, 2003.
22. Meisel, A. *El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998*. Cartagena, 2000.
23. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *El Renacimiento de la Orinoquia Alta de Colombia: un megaproyecto para el mundo*, memo, Bogotá, 2004.
24. Ministerio de Agricultura. *The Renaissance of de Orinoco River Savannahs: A Colombian Mega Proyect for the World*, 2002.
25. Moncayo, E. *Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. Las nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre*

- el desarrollo regional* República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos. Bogotá, 2002a.
26. Moncayo, E, “*Tendencias del desarrollo regional en Colombia, -Polarización, apertura y conflicto*”. *Archivos de Economía*, No 199. 2002b.
 27. Moncayo, E. “*Dinámicas regionales de la Industrialización. Análisis Comparativo de Cundinamarca y Bogotá D.C*”. Universidad Central, Bogotá, 2007.
 28. Pearce, J. *Beyond the perimeter fence: oil and armed conflict in Casanare, Colombia*. Discussion papers, Centre for the Study of Global Governance, London School of Economics and Political Science, London, UK. 2004.
 29. Ramírez, J.; Parra, R. *Cálculos de Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2009*. CEPAL, Bogotá, D.C. 2010.
 30. Rocha, R. Vivas, “Crecimiento regional en Colombia: ¿Persiste la desigualdad?” Universidad del Rosario - Facultad de Economía. *Revista de Economía Del Rosario*. Bogotá, 1998.
 31. Ross, M. *Resources and Rebellion in Aceh, Indonesia*, Prepared for the Yale-World Bank project on “The Economics of Political Violence”, 2003 .
 32. Ross, M. *Does Resource Wealth Cause Authoritarian Rule?* , Working Paper World Bank, 2000.
 33. Ruiz. M, “Operación Colombia Verde ¿asunto de locos?” Documentos Semana.com. Bogotá 2006.
 34. Turk, K. and Crowder, L. *Desarrollo Rural en las América Tropical*, Edi. Roble. México 1970.
 35. <http://www.anh.gov.co>
 36. <http://www.bancomundial.org>
 37. <http://www.britannica.com>
 38. <http://www.dane.gov.co>
 39. <http://www.ecopetrol.com.co>

40. <http://www.eltiempo.com> "II Foro de la altillanura colombiana", diario *El Tiempo* 18 de noviembre de 2009; "Altillanura: retos y alerta", 27 de Diciembre del 2010 diario *El Tiempo*; III Foro de la Altillanura Colombiana "Potencial energético y agropecuario del país". Dic. de 2010.
41. <http://www.fedearroz.com.co>
42. <http://www.puertogaitan-meta.gov.co>.
43. <http://www.semana.com>. "Los ricos van de compras". Revista *Semana* Edi. Sábado 11 Diciembre 2010.

3.5 Casanare

El “departamento” de Casanare fue creado bajo esta figura político – administrativa por la Constitución de 1991. Tiene una extensión de 44.640 Km², hace parte de la región de la Orinoquía colombiana representando un 17.55% de la misma, correspondiente al 3.91% del total del área nacional.

Mapa 9. Departamento de Casanare.



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Está dividido en 19 municipios y su territorio abarca parte de cordillera Oriental de los Andes (15% del Departamento), piedemonte¹⁰² llanero (25%) y sabanas (60%), clasificadas por los expertos como sabanas mal drenadas por su forma convexa perteneciente al plano inundable del Río Meta y que hace que en épocas de invierno permanezcan inundadas la mayor parte del tiempo.

¹⁰² El “Piedemonte” es la zona de transición entre la cordillera y la sabana.

Los recursos naturales han determinado que la mayoría de sus actividades económicas sean de carácter extractivo, empezando por la comercialización de pieles y plumas de garza a comienzos de siglo XX, pasando por la ganadería y las maderas, hasta llegar en la segunda mitad del siglo a la explotación petrolera, industria extractiva por excelencia. Con la llegada del petróleo, permite la incorporación de Casanare a la modernidad, al permitirle la oportunidad de iniciar a resolver necesidades históricas de la población y su integración al mercado y la sociedad nacional.

Mapa 10. Departamento de Casanare: el territorio



Fuente: Encarta.com

3.5.1 Contexto Histórico. Casanare, Tierra de Libertad.

Antes de la conquista española el territorio de Casanare estaba poblado por diversas comunidades indígenas, varias de las cuales – particularmente de la familia de los Laches – habían logrado niveles importantes de organización social; y otras, especialmente en el llano, mantenían condiciones de nomadismo.

Con la llegada de los españoles y en particular con las haciendas de los Jesuitas en 1625 se presenta un cambio en las características del poblamiento: la población

indígena se volvió más sedentaria, surgieron nuevos asentamientos y se crearon las condiciones para el desarrollo de un particular mestizaje, cuyo prototipo de raza ha sido conocido comúnmente como “llanera”.

De la evolución histórica del espacio regional formó parte la visión geopolítica de la hacienda jesuita, que buscaba el fortalecimiento poblacional, económico y estructural de Casanare para dominar desde allí los llanos del Orinoco - desde el alto Guaviare hasta el delta del Amacuro en Venezuela.¹⁰³ Largo sería entrar a detallar la importancia geoestratégica que históricamente ha tenido esta región, la cual contrasta con la magnitud de la devastación de su territorio y el abandono y el olvido a la que ha sido sometida, motivo por el cual sólo se reseñarán algunos de esos momentos:

1. En 1625 entran por primera vez los jesuitas¹⁰⁴ a Casanare.
2. En 1760 se hallaba prácticamente ocupado todo el territorio de Casanare, Arauca y Meta. Todo el sistema de haciendas se entrelazó de tal suerte que se generó una especie de autoabastecimiento: mientras en el llano se criaba el ganado, en el piedemonte se desarrollaban actividades de agricultura y manufactura, soportado en la existencia de una abundante y sumisa población nativa.
3. El funcionamiento de las haciendas se hizo posible gracias a la existencia de la natural racionalidad que el indígena hace del uso de los recursos y de su mano de obra; facilitado por el mesianismo religioso que dirigía los trabajos y protegía el trabajo.
4. La disponibilidad de mano de obra, la abundancia de pastos y sabanas naturales, además del control del mercado, por parte de la administración jesuita, hizo de la ganadería la más importante actividad en los llanos, la cual en algunas épocas llegó a ser única, toda vez que las haciendas se

¹⁰³ DANE, IGAC, *Casanare, características geográficas*. Bogotá 1999. Página 149.

¹⁰⁴ Si bien el fenómeno colonizador ha sido conocido y caracterizado por la presencia de los jesuitas y la implementación del modelo de las haciendas, en Casanare también hizo presencia la comunidad religiosa de los dominicos.

consolidaron como centros de tal actividad y fundamentalmente como centros de poder.

5. En 1767 con la expulsión de los jesuitas, se inicia una etapa de deterioro de la economía regional y de despoblamiento, producto del conflicto entre los nativos y los mestizos, el cual finalmente se expresó con el levantamiento comunero de 1781.
6. El levantamiento de los pueblos del llano contra los gravámenes (incluía los pueblos de Morcote, Támara, Paya, Pisba, Labranzagrande y Pore, entre otros) llevó a la destitución del Gobernador, al nombramiento de sus propios capitanes, a la organización de una fuerza de 10.805 hombres (cifra cercana al total de la población de la provincia) y a la proclamación de Tupac Amaru como Rey de las Indias.
7. Hay que destacar igualmente los acontecimientos que siguieron entre el Movimiento Comunero y la pacificación de Morillo, que determinaron el levantamiento de la provincia casanareña y la acumulación de las fuerzas “llaneras” para emprender la independencia por la Nueva Granada, como lo sugería Santander, y no por Venezuela, como era la idea original de Bolívar.
8. En Pore, en Junio 22 de 1819, el ejército venezolano al mando de Bolívar se encuentra con el ejército del General Santander para emprender el paso de los Andes por el páramo de Pisba, que los llevaría a la independencia¹⁰⁵.

Cronistas de la época indican que a comienzos del siglo XIX los llaneros formaban un grupo étnico muy caracterizado, quienes eran “dueños” de las llanuras y el cual estaba conformado por grupos de mestizos generalmente nómadas. En ellos se destacaba su amor a la libertad, su franqueza, su valor y su amor por la naturaleza espléndida de su inmenso territorio. “Vivir en espacios abiertos les desarrollo un alto sentido de independencia y liberalidad porque, en contacto directo con la naturaleza, los sentidos se agudizan y se estimula el sentido de pertenencia.”¹⁰⁶

¹⁰⁵ Preciado, F. *Caracterization de la Region de Casanare-Colombia*, Yopal – Casanare 2000.

¹⁰⁶ Ibid.

3.5.2 Casanare Contemporáneo. Dinámica Político - Administrativa

Hasta 1960 Casanare seguía siendo un territorio de municipios con tradición “histórica” con dificultades de relacionarse entre sí a razón de las dificultades en las comunicaciones. Una población dispersa, predominantemente rural y con muy bajos niveles de calidad de vida. Su economía giraba alrededor de la ganadería extensiva en las sabanas, economía campesina de subsistencia en la cordillera, y apenas si de manera aislada se presentaban los primeros asomos de agricultura comercial y de tecnificación de la ganadería en el piedemonte.

En la década del 70 se suceden varios acontecimientos, que vendrán a permitir nuevas dinámicas en los procesos de desarrollo regional¹⁰⁷:

1. La separación político administrativa del departamento de Boyacá (1973) y su categorización como Intendencia Nacional (rango menor al de departamento), que sumada a la creación del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (DAINCO) con rango de Ministerio, para administrar y gestionar los recursos de los llamados territorio periféricos, permitiría incrementar la inversión pública en los territorios nacionales.
2. Promulgación de la Ley 5ª de 1973 que creó el Fondo Financiero Agropecuario y la Ley de Fronteras. Generó incentivos tributarios para la inversión en los territorios nacionales, abriendo paso a la agricultura comercial (distritos de riego, cultivos de largo plazo, etc.).
3. La construcción de la vía alterna al Llano a través de Santa María en Boyacá, precipitada por la tragedia de Quebrada Blanca¹⁰⁸ que aisló a Villavicencio¹⁰⁹ de la capital de la República.

¹⁰⁷ Casanare, características geográficas. DANE, IGAC. Bogotá 1999.

4. El inicio de la exploración y explotación petrolera a gran escala en los Llanos.

Los macro – proyectos nacionales impulsaron el mejoramiento en las coberturas de servicios públicos y sociales, dotación de infraestructura vial, energética y de comunicaciones así como el interés en la destinación de importantes recursos al estímulo de la agricultura comercial y el desarrollo productivo; dinámicas circunscritas al objetivo de viabilizar el proyecto petrolero, en un contexto nacional de transformaciones igualmente significativas.

Durante la última década del siglo XX, Colombia inicia un proceso de apertura económica, que redefine los papeles de las regiones dentro del mercado y precipita complejos retos y repercusiones para las economías incipientes como la casanareña. Se promulga la Constitución Política de 1991, que viabilizó la departamentalización y sus desarrollos legales amplían los esfuerzos de descentralización y participación de las Entidades Territoriales en la conducción de sus propios destinos.

En el marco de la apertura de mercados, modernización y cambio normativo se producen legislaciones especializadas que incentivan la inversión privada y extranjera en torno a los intereses petroleros, que involucran directamente las alternativas de desarrollo del territorio y en especial, la administración y gestión de los recursos provenientes de las regalías del petróleo, con impactos directos sobre los sectores y actividades básicas del departamento como la agricultura comercial y la explotación de hidrocarburos. Paralelamente, se recrudece el conflicto y la violencia, bajo el auspicio de un Estado que no copa su territorio y no garantiza el desenvolvimiento pleno de los derechos ciudadanos y sus actividades esenciales.

¹⁰⁸ La tarde del viernes 28 de junio de 1974 una trágica derrumbe bloqueó la única vía que comunicaba los Llanos del Meta con Bogotá. Más de 400 víctimas. Cerca de 30 vehículos, entre ellos 5 flotas de pasajeros, 15 camiones, un carro tanque, quedaron cubiertos por más de 500 mil metros cúbicos de lodo.

¹⁰⁹ Ciudad capital del departamento del Meta.

La combinación de estos factores y junto con el ajuste a las dinámicas nacionales e internacionales, crean un modelo de desarrollo específico con poca autonomía, pues se construye bajo el impulso de la viabilidad y los ciclos del proyecto petrolero; sobre un contexto de modernización parcial con rezagos todavía notorios en materia social; con un aparato estatal departamental de escaso desarrollo pero dominante en la sociedad dada su disponibilidad de recursos financieros y sustancialmente mayor al tamaño y complejidad. La legitimidad del Estado descansa en el gobierno seccional y en los municipios que acusan una fragilidad manifiesta¹¹⁰.

Bajo estas circunstancias se da un modelo de desarrollo “que tiene como resultado una modernización a medias, desigual e inequitativa, lograda a partir del gasto público, que facilita la oferta básica de infraestructura y servicios públicos y sociales, muchas veces centrada en la ampliación de coberturas más que en el mejoramiento de la calidad, y con el agravante de la existencia de un casanareño pasivo, objeto del gasto, dependiente y no copartícipe y responsable del desarrollo.”¹¹¹ El desarrollo institucional en Casanare durante este período, ha sido más formal que real, altamente concentrado en pocas entidades de gobierno, donde se formó una burocracia incipiente, sin historia institucional y poco especializada, que manejan los recursos públicos de las regalías petroleras en detrimento del equilibrio y la equidad del desarrollo integral de un territorio por integrar y, también, del desarrollo de instancias de mediación de los intereses públicos y privados de los casanareños.

A comienzos de la década del 90 suceden nuevos acontecimientos que plantearían nuevos retos y nuevas oportunidades:

- Se promulga la Constitución 1991 que eleva la Intendencia a la categoría político administrativa de Departamento, introduce la elección popular del gobernador y crea el Fondo Nacional de Regalías.

¹¹⁰ *Ibíd.*

¹¹¹ Plan de Desarrollo Departamental de Casanare 2001 – 2003, “Casanare con alma de pueblo”.

- Se declara la comercialidad de los pozos de Cusiana y Cupiagua; entonces el mayor descubrimiento petrolero en el mundo occidental en los últimos 25 años.
- Se profundiza la descentralización y se entra de lleno en el proceso de apertura y globalización, que redefine los papeles de las regiones en el desarrollo nacional y genera complejos retos para la incipiente economía y sociedad Casanareña.

Con la llegada de la era petrolera en gran escala, se piensa en el momento de la incorporación de Casanare a la modernidad y su integración al mercado y la sociedad nacional¹¹². Se cree que la nueva “bonanza” brindara la oportunidad para comenzar a solventar las carencias históricas de la población. La dinámica socio – económica auspiciada por la “bonanza petrolera” ocasiona diversas transformaciones a la sociedad regional movilizadas por impactos positivos y críticos, donde el aparato económico, social e institucional, de corte tradicional, se ajusta a la nueva actividad. Paralelamente, se recrudece la violencia y Casanare experimenta una escalada en el conflicto armado que encuentra un ambiente propicio por los cambios acelerados, la afluencia de los recursos, el represamiento de las demandas y la poca presencia estatal.

Esta situación llevo a plantear el debate acerca de las oportunidades que el territorio tiene para su desarrollo, creándose cierto consenso sobre la necesidad de potencializar los recursos que se poseen, impulsando su base productiva tradicional con la dinamización de sus sistemas productivos; es decir una mayor integración a los mercados regionales y nacionales, pero sin perder de vista las posibilidades del mercado internacional.

¹¹² *Ibidem*.

3.5.3. Dinámica demográfica y urbanización acelerada

La población de Casanare estimada para el año 2010 es de 325.596 habitantes, de los cuales el 50,6% son hombres y el 49,4% mujeres y el 1,5% de la población residente se autorreconoce como Indígena. Cerca del 68 % se encuentra concentrada en poblaciones y el 32% en el campo¹¹³.

Tabla 9. Casanare, Índices demográficos, 1985-2020

Año	Total	Hombres	Mujeres
1985	170.238	88.198	82.040
1990	196.100	101.118	94.982
1995	230.873	118.714	112.159
2000	263.996	135.279	128.717
2005	295.353	150.835	144.518
2010	325.596	165.726	159.870
2015	356.438	180.828	175.610
2020	387.822	196.131	191.691

Fuente: DANE. Censo General 2005 con Proyecciones a 2020.

Respecto a la densidad de población, el departamento se encuentra muy por debajo del promedio nacional con 4.73 h/km² para 1993¹¹⁴ y de 7,2 h/Km² para el 2010, lo que nos permite concluir con respecto al intervalo intercensal de 1985 - 1995 - 2010 (25 años) un incremento en el 127% de la población.

¹¹³ Presidencia de la República, Informe departamento de Casanare. Alta Consejería para la Reintegración, 2008.

¹¹⁴ Las cifras de los censos de población de 1973 y 1985 presentan para este periodo un valor de 2 h / Km². Durante este mismo periodo y aun en censos anteriores, el valor de la densidad se mantuvo estable y sobre rangos de valores relativamente bajos, comparados con la cifra que se presenta en el periodo de 1985/1993 para el departamento de Casanare.

Desde Las últimas décadas de fines del siglo XX se genera a un ritmo acelerado el crecimiento de la población en términos absolutos, debido a migraciones masivas en busca de tierras y oportunidades económicas.

La aparición de la actividad petrolera, en la década de 1980, provoco cambios esenciales en la configuración espacial en las áreas de influencia de la producción y, en menor proporción, en su radio de acción. El incremento en el valor de las tierras fue factor paralelo al impacto ambiental de la industria petrolera, al desplazamiento de antiguos moradores, y a la entrada de nuevos actores poderosos (legales e ilegales) que luchan por mantener el control de las tierras potencialmente muy ricas.

El mayor impacto de la inmigración ha recaído en los centro poblados donde se concentra la mayor oferta de servicios. Su origen está representado por los habitantes de otras regiones con destino a las ciudades casanareñas y por desplazamiento de campesinos de las zonas rurales de la región, como causa de la violencia o en busca de oportunidades económicas, servicios públicos o sociales. Yopal (ciudad capital del departamento) entre 1993 y 2005 alcanza una tasa promedio de crecimiento de la población de 7,48%, muy alta para el país¹¹⁵.

Para el año 2005 la Población en Edad Trabajar fue de 249.327, la Población Económica Activa (PEA) fue de 138.609¹¹⁶ que representa el 42% de la total. De esta, el 71% lo representan los hombres, y de la población económicamente inactiva (110.718), el 76% corresponde a mujeres¹¹⁷. Es necesario así mismo considerar que el departamento de Casanare presenta un índice de dependencia muy alto (20% mayor que el promedio nacional) equivalente al 75.48%, indicando que cada 100 personas sostiene la carga económica propia y la de 75 personas más, en su gran mayoría niños, teniendo efectos nocivos en la calidad de vida de los casanareños.

¹¹⁵ CEDE – ORSTOM, “Movilidad Espacial en ciudades de zonas de expansión”. *Documento CEDE 96-03* Universidad de los Andes. Bogota, Colombia 1993.

¹¹⁶ DANE, *Censo 2005*, Sistema Redatam.

¹¹⁷ Empleados 88.861 – Desempleados 49.748

La tasa de desempleo para el año 2005 fue del 21.6%¹¹⁸, mientras la nacional fue de 11.8%¹¹⁹. La mayor actividad de la población rural es la agricultura y la ganadería, con un 61% de la población en estas áreas ocupacionales. En el área urbana las actividades se encuentran diversificadas, siendo las más importantes el comercio, con un 15% de participación, la construcción con un 12%, la industria manufacturera con un 7%.

Con base en un estudio del CRECE para el año de 1995¹²⁰, periodo alto de la actividad petrolera, de la población que residía en la zona de municipios de influencia petrolera (Yopal, Aguazul, Tauramena, Monterrey y Maní), el 48 % era nativa (ha vivido toda su vida en el municipio); el 40 % personas que inmigraron antes de 1990 (inmigrantes antiguos) y un 12 % inmigrantes recientes (llegaron después de 1990)¹²¹, lo que muestra que la transición poblacional en la región se sucedió en al menos 10 años, entre 1980 y 1990, donde cambio significativamente la estructura poblacional, estando mayormente constituida por nuevos habitantes o recientes inmigrantes. “Este fenómeno a su vez genera por un lado, una transculturización que absorbe rápidamente las manifestaciones de la llaneridad precedente y que reclama con afán una identidad consecuente con las nuevas circunstancias. De otra parte, una urbanización sin modernización, dado que no se ha logrado trascender realmente a una vida urbana real a más allá de ser aglomeraciones y conglomerados poblacionales.

El resultado de este particular proceso, ha sido la existencia de una sociedad muy inestable en lo social y lo económico con un bajo nivel de calidad de vida, de desarrollo de sus derechos, deberes y responsabilidades, con grandes limitaciones

¹¹⁸ Tasa de desempleo en 3 ciudades (Yopal, Aguazul, Tauramena) Abril 2005. Camara de Comercio de Casanare.

¹¹⁹ DANE. Tasa global de participación, ocupación y desempleo. Total nacional Anual (2001 - 2009).

¹²⁰ Centro Regional de Estudios Cafeteros y Empresariales. *Construcción de un Sistema de Cuentas Económicas y Sociales para Casanare. Manizales – Caldas. 1995*

¹²¹ 48 % Nativa, 40 % Inmigrantes antiguos y 12 % Inmigrantes recientes.

para su desarrollo individual y comunitario y sin un derrotero cierto y colectivo; a pesar de la existencia de recursos públicos que han permitido mitigar las necesidades básicas de manera significativa pero no suficiente. En la dinámica creciente de poblamiento la oferta fue rebasada por la demanda¹²²”.

3.5.4 Estructura del PIB Departamental.

En el 2007, Casanare representaba cerca del 3% del PIB de Colombia, registrando un PIB per- cápita tres veces superior al promedio regional del país. Por su actividad petrolera, los casanareños perciben el PIB per cápita más alto de todo el país superando en 2,2% al de Bogotá D.C y 2,6% al departamento de Santander. Cuando se excluye de los datos departamentales el sector petróleo, se evidencia sintéticamente el estado de atraso de la región: el PIB per-cápita así calculado es muy inferior del promedio regional del país (Tabla 10)¹²³.

Tabla 10. Colombia y Casanare: comparaciones macroeconómicas

	Superficie (Km2)	Población (2005)	PIB per cápita (2007)	PIB per-cápita (2006)	
				Precios constantes (2000)	Precios corrientes
Colombia	1.141.748	42.888.592	100%	5.863.456	8.831.228
<i>sin petróleo</i>				5.674.875	8.445.277
Casanare	44.640	295.353	2,4%	21.157.907	40.460.418
<i>sin petróleo</i>				5.343.173	8.268.621

Fuente: Autor con base en el DANE; cuentas Nacionales Departamentales 2007

3.5.4.1 Desarrollo petrolero y regalías

El sector petrolero ha asumido un papel protagónico en la economía departamental, representando entre los años 2000 al 2007 el 76.50 % del PIB regional (Tabla 11) y casi la totalidad de las exportaciones del departamento

¹²² Plan de Desarrollo Departamental de Casanare 2001 - 2003 “Casanare con alma de pueblo”.

¹²³ En razón del factor petróleo, y de la variabilidad en los precios; las comparaciones entre variabilidad nacional y variabilidad regional son ampliamente diferentes cuando se analizan los datos a precios corrientes y constantes.

(99,9%), tratándose pero exclusivamente de reexportaciones de equipos para la perforación y explotación.

Tabla 11. Casanare: Participación porcentual por ramas de actividad económica dentro del PIB departamental, a precios corrientes, 2000 - 2007p.

SECTOR	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007p.
Café	0.01	0.02	0.03	0.02	0.04	0.04	0.03	0.02
Otros Productos Agrícolas	1.83	2.37	1.17	2.43	2.25	1.40	1.39	1.94
Animales Vivos y Otros Productos	4.73	4.93	4.70	3.19	3.61	3.38	3.05	3.50
Petróleo Crudo Gas Natural	79.69	73.00	74.80	75.75	76.39	79.11	79.56	76.76
Alimentos Bebidas y Tabaco	1.39	1.46	1.54	1.34	1.37	1.20	1.12	1.35
Resto de La Industria	0.33	0.41	0.45	0.45	0.49	0.49	0.50	0.55
Construcción Obras Civiles	1.38	3.46	2.03	3.20	1.84	1.89	2.04	2.45
Comercio	2.15	2.54	2.57	2.40	2.34	2.10	2.22	2.58
Servicios de Transporte Terrestre	0.51	0.96	1.03	0.78	0.73	0.70	0.68	0.75
Servicios Sociales y de Salud	0.43	0.56	0.61	0.53	0.50	0.60	0.61	0.46
Derechos e Impuestos	1.0	1.5	0.94	1.33	1.73	1.14	0.81	1.0

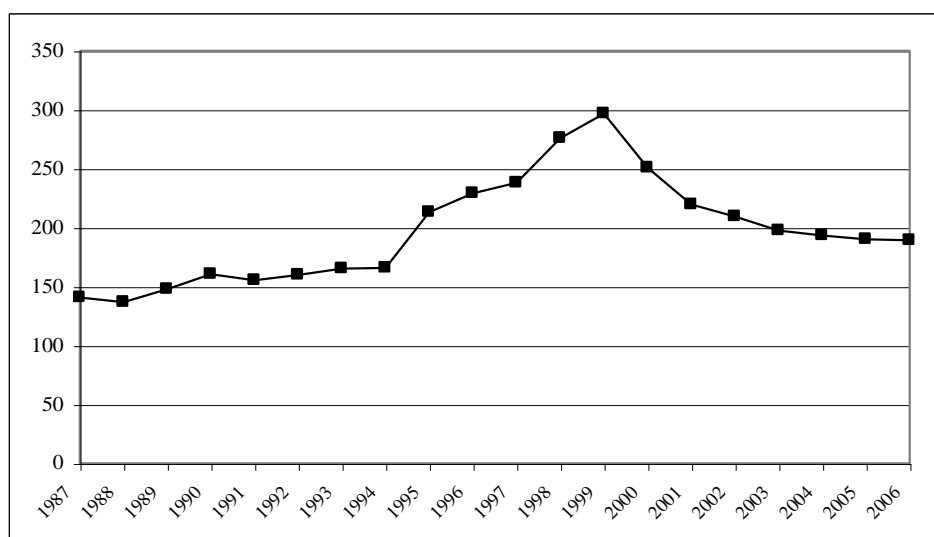
Fuente: Autor con base en el DANE; cuentas Nacionales Departamentales.

No obstante que la producción petrolera está en fase decreciente, después de su máximo nivel de producción en 1999 (Grafico 7), los precios sostenidos del petróleo han generado un fuerte aumento del valor, lo que ha implicado a su vez el de los ingresos departamentales por concepto de regalías¹²⁴ (Grafico 8), convirtiéndose en el mayor ingreso del sector público.

¹²⁴ Las regalías son un derecho que tiene el Estado en el producto de la explotación de un recurso no renovable de su propiedad. Son un pago que exige la Nación, como propietaria del subsuelo por agotamiento del recurso no renovable y que es asumido por quien explote el recurso. Las regalías se determinan calculando un porcentaje del volumen bruto explotado, el cual varía según el sistema de explotación. El 20% representado en las regalías se distribuye a los municipios productores,

El departamento es dependiente de las regalías petroleras, estas participan con el 82% de los ingresos totales. En el año 2006, el departamento recibió por concepto de regalías petrolíferas \$575 mil millones, el valor más alto en Colombia, seguido del departamento de Meta con \$367 mil millones y del Huila \$297 mil millones.

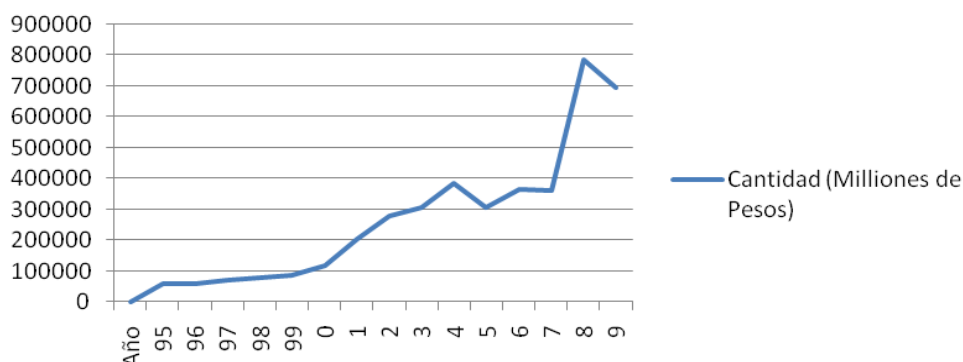
Grafico 7. Producción petróleo, Casanare 1987-2006 (Millones de barriles)



Fuente: Ministerio de Minas y Energía, 2006

Grafico 8. Ingresos anuales por concepto de regalías petroleras, Casanare, 1995 - 2009

Ingresos anuales por concepto de regalías petroleras, Casanare 1995-2009 (Millones de pesos)



Fuente: Secretaria de Hacienda - Gobernación de Casanare, 2006

departamento productor, municipios no productores a través del fondo nacional de regalías y a la Nación.

La “era petrolera” actual para Casanare comienza en 1983¹²⁵, pero la gran producción, empezó con fuerza a partir de 1996 aportando el 35% del total de la producción nacional. Progresivamente fue modificando la estructura de producción y participación de los diferentes sectores de la economía en el PIB regional. En 1984 las reservas de petróleo en el departamento se estimaban en 47 millones de barriles, cifra considerada alta si se compara con las reservas más altas en ese entonces (Caño Limón, Arauca con 37 millones de barriles). La producción de gas para dicho año ascendió a 650 millones de pies cúbicos.

En 2008, el departamento de Casanare pasó a ocupar el segundo puesto a nivel nacional en producción de petróleo, después de Meta, con 130.000 y 156.875 Barriles de crudo diario respectivamente. El sector de la minería aportó 39,36% a la producción nacional, representado por la producción de petróleo \$4.751 millones.

Tabla 12. Colombia. Producción de petróleo (2008 – 2009)

Departamento	Miles de barriles			
	2008	2009	Part. %	Var. %
Total Nacional	206.557	224.490	100,0	8,7
Antioquia	5.453	6.036	2,7	10,7
Arauca	36.024	34.580	15,4	-4,0
Bolívar	4.873	4.318	1,9	-11,4
Boyacá	8.878	9.778	4,4	10,1
Casanare	43.088	40.271	17,9	-6,5
Cauca	430	407	0,2	-5,4
Cesar	830	1.043	0,5	25,7
Cundinamarca	428	371	0,2	-13,3
Huila	15.994	16.445	7,3	2,8
Meta	55.660	73.486	32,7	32,0
Nariño	75	70	0,0	-6,0
Norte de Santander	1.142	1.218	0,5	6,7
Putumayo	4.897	5.172	2,3	5,6
Santander	12.693	16.200	7,2	27,6
Tolima	16.092	15.094	6,7	-6,2

Fuente: ECOPETROL. Departamento de Gestión Volumétrica. Cálculos CREE. Banco de la República. Villavicencio. Producción de campos operados directamente por ECOPETROL o a través de contratos de asociación. No incluye contratos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH.

¹²⁵ Para 1984, Casanare aportaba solamente el 4.3% de la producción total nacional de petróleo.

Los ingresos por producción del petróleo se distribuyen en el departamento de la siguiente manera: el 20%, en regalías que se pagan al Estado y a las entidades territoriales; el 80% restante se distribuye entre las empresas asociadas (Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH y multinacionales), de acuerdo a unos factores establecidos con base en la rentabilidad individual de cada yacimiento. Sin embargo la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH nunca recibirá menos del 50% de este porcentaje y en el mejor de los casos hasta el 75%. Para el caso de la compañía asociada, el porcentaje de la producción que le corresponde de ese 80% es determinado con base en ingresos acumulados, comparados con las inversiones y costos que genere el desarrollo del campo. Puede fluctuar entre el 25% y 50%.

Por departamentos, contrario a lo que sucede con el hidrocarburo del Meta, en el Casanare la producción siguió cayendo, en gran medida por el agotamiento de las reservas de grandes campos explotados desde hace varios años. En efecto, la producción de los campos ubicados en esta zona del país, al cierre de 2009, contabilizó 40.271 miles de barriles, 6,5% menos que el registro de 2008, atribuible en gran medida a la baja en la producción de los campos ubicados en el municipio de Aguazul, correspondiente a 15,5% para el período de comparación; especialmente, la disminución del Campo Cupiagua, que pasó de un promedio diario cercano a los 34.000 barriles en 2008, a uno de 27.000 barriles por día en 2009. En definitiva, la explotación en todo el departamento se calculó, para 2009, en un promedio de 110.000 barriles por día.

Casanare empezó a recibir regalías desde 1983, esta participación se ha constituido en uno de los más importantes recursos económicos dentro de la estructura fiscal. Durante 2009, las regalías giradas en Colombia por la ANH a departamentos, municipios, puertos de carga, y otros beneficiarios, por explotación de hidrocarburos, ascendieron a \$3.697.028 millones, cifra 23,8% inferior a la generada en igual período del año precedente. A pesar de esta tendencia, Casanare continúa a ser uno de los primeros Departamento en recibir recursos de regalías.

Tabla 13. Colombia. Regalías giradas por explotación de Hidrocarburos, según beneficiarios, 2008 – 2009p.

Beneficiario	Millones de pesos				
	2008	Part. %	2009	Part. %	Var. %
Total	4.854.099	100,0	3.697.028	100,0	-23,8
Antioquia	104.670	2,2	59.795	1,6	-42,9
Arauca	286.019	5,9	307.465	8,3	7,5
Bolívar	73.626	1,5	34.279	0,9	-53,4
Boyacá	167.371	3,4	82.134	2,2	-50,9
Casanare	783.462	16,1	693.460	18,8	-11,5
Cauca	8.649	0,2	4.091	0,1	-52,7
Cesar	22.963	0,5	25.056	0,7	9,1
Córdoba	56	0,0	559	0,0	902,2
Cundinamarca	11.001	0,2	5.377	0,1	-51,1
Guajira	164.017	3,4	206.358	5,6	25,8
Huila	404.235	8,3	210.010	5,7	-48,0
Meta	671.685	13,8	486.451	13,2	-27,6
Nariño	2.119	0,0	901	0,0	-57,5
Norte de Santander	34.760	0,7	19.990	0,5	-42,5
Putumayo	118.019	2,4	68.535	1,9	-41,9
Santander	290.457	6,0	206.045	5,6	-29,1
Sucre	5.421	0,1	8.135	0,2	50,1
Tolima	199.410	4,1	108.310	2,9	-45,7
Otros ¹	1.506.162	31,0	1.170.076	31,6	-22,3

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos. www.anh.gov.co. Cuadro elaborado por el CREE. Banco de la República. Villavicencio. Comprende las regalías de noviembre de 2007 y 2008, giradas en enero de 2008 y 2009; las de diciembre de 2007 y 2008, giradas en febrero, y así sucesivamente, hasta el ajuste tercer trimestre y octubre de 2008 y 2009, giradas en diciembre de los años respectivos.

Sin embargo es necesario tener presente que si el sector petrolero lidera la generación de valor agregado departamental, si las regalías y el gasto público derivado son las fuerzas que estimulan la dinámica socioeconómica e institucional del territorio, el sector solo genera 2,5% del empleo total, configurándose el típico modelo de economía de enclave¹²⁶. La actividad petrolera no se encadena completamente a la economía del territorio, ni se relaciona con los gremios ni la sociedad regional. La mayor parte de sus compras y servicios no se relacionan o eslabonan a la región manteniendo débil el mercado local y tampoco se han desarrollado o integrado fases importantes de elaboración en la petroquímica o la mecánica.

¹²⁶ Gobernación de Casanare, Plan de Desarrollo “Trabajando en Equipo”, 2004

3.5.5. Sectores Tradicionales de Especialización.

El desarrollo del proyecto petrolero llegó a un territorio caracterizado principalmente por actividades agropecuarias, en el cual la transformación manufacturera tiene un rol marginal. En el departamento de Casanare el sector industrial es poco representativo. El índice de densidad industrial (IDI) por Km² fue de 0,00013 para el 2005.

Para el año 2005, el 8,0% de los establecimientos matriculados en la Cámara de Comercio de Casanare se dedicaban a la pequeña industria; el 56,8% a comercio; el 34,3% a servicios y el 0,9% a otra actividad. El 97,2% de los establecimientos ocupó entre 1 y 10 empleados. El crecimiento del área urbana y la expansión de la infraestructura urbana, han determinado una expansión del sector terciario y de las “*public utilities*”. Los sectores que presentaron mayor crecimiento en el 2006 fueron energía, gas y agua (22,5%); transportes, correos y comunicaciones (8,4%); y servicios sociales y comunitarios (6,5%). Todavía, si bien los servicios crecen, es más a causa del resultado de las demandas directas e indirectas derivadas por las distintas fases de implementación del proyecto petrolero que los hace inestables al culminarse.

De acuerdo a la Encuesta Nacional Agropecuaria para el año 2007 el área agrícola cultivada fue de 154.063 has (3,85%)¹²⁷. La Tabla 14 y el Grafico 9 ilustran la distribución del suelo y sus usos, donde la mayor extensión es dedicada al uso pecuario y en su mayoría, bajo modalidad de pastos naturales. El 88,0% de las viviendas rurales ocupadas, tienen actividades agropecuarias (Agrícola 75,5%, pecuaria 97,8%, piscícola 5,6%). Del total de cultivos asociados a la vivienda rural el 40,3% corresponde a transitorios solos, el 9,4% a transitorios asociados, el 27,6% a permanentes solos y el 22,7% a permanentes asociados¹²⁸.

¹²⁷ Encuesta Nacional Agropecuaria 2007. Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural.

¹²⁸ Presidencia de la Republica, Alta Consejería para la Reintegración. Diagnóstico Socioeconómico Departamento de Casanare, Bogotá D.C, Septiembre 2008.

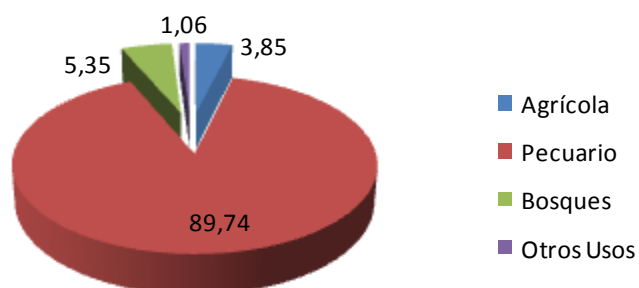
Tabla 14. Casanare: Uso del Suelo (Año 2007)

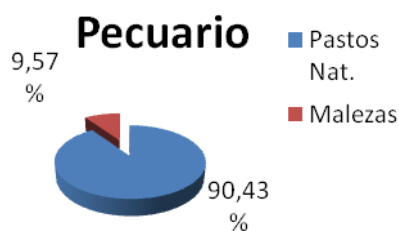
Casanare – Uso del suelo	Área /Hc.	%
Agrícola	154.063	3,85
Cultivos permanentes	20.783	0.51
Cultivos transitorios y Barbechos	133.280	3.20
Pecuario	3.594.698	89,74
Pastos (Naturales)	3.250.686	81.15
Malezas	344.012	8.58
Bosques	214.102	5,35
Bosques naturales	189.009	4.71
Bosques plantados	25.093	0.62
Otros Usos	42.597	1,06
Total Suelo	4.005.460	100

Fuente: ENA 2007. MADR.

Grafico 9. Uso del suelo, Casanare, 2007

Casanare – Uso del suelo





Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria 2007. DIAN (SIEX).

La producción animal representa el carácter distintivo del departamento, colocándose entre las principales áreas colombianas en términos de inventario y producción. Para el año 2008, Casanare ocupó el primer puesto a nivel nacional como productor de Cachama (especie piscícola de agua dulce) en el país, aportando el 52,2% de la producción nacional, el primer puesto en equinos con el 7,89%, el décimo puesto de aves de corral con el 0,35%, el tercer puesto en producción porcícola 6,4% y cuarto puesto a nivel nacional del inventario bovino con el 6,49%.

Tabla 15. Casanare, participación en el total nacional de algunos productos animales para el año 2007.

Área Cultivada	154.063 Hc.
Mayor Productor de Cachama	52.2% Total Nacional
Primer Puesto Inventario Equino	7.89% Total Nacional
Decimo Puesto Prod. de Aves de Corral	0.35% Total Nacional
Tercer Puesto Producción Porcícola	6.4% Total Nacional
Cuarto Puesto Inventario Bovino	6.49% Total Nacional

Fuente: ENA 2007

La ganadería entre los años 2000 y 2001 presentó una dinámica negativa, por factores de seguridad. Muchos ganaderos vendieron sus animales al mercado, mientras entre los años 2007 a 2009 se presenta una dinámica positiva en su inventario, como resultado de los programas de repoblamiento bovino y retención de vientres en los hatos ganaderos (Tabla 16).

Tabla 16. Comportamiento de los productos tradicionales en la economía regional por área sembrada (Ha) 1993 – 2007.

	1993	1998	1999	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ganado ¹²⁹	N.D.	N.D.	N.D.	1.745.675	1.520.587	1.594.700	1.602.700	1.628.200	1.672.411	1.733.473	2.135.561	2.346.902
Arroz	20.950	41.586	37.603	59.233	64.533	87.372	96.056	65.302	54.450	59.841	77.820	79.786
Maíz	5.169	2.567	1.499	1.782	3.206	3.221	2.977	3.241	3.547	3.891	3.061	N.D.
Plátano	2.827	2.474	2.367	2.200	2.354	1.570	1.663	2.263	2.444	2.336	1.567	4.589
Café	2.500	2.168	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	703	584	1.160	N.D.	2.595	N.D.
Yuca	1.175	1.713	937	1.578	2.511	1.385	1.563	1.791	1.792	1.756	1.803	3.996
Palma	8.316	8.174	8.281	8.782	9.102	9.024	8.691	11.140	11.202	11.870	12.710	15.729

Fuente: Secretaría de Agricultura y Ganadería, Fedearroz. Censo Llanos. Agronet. Anuario Estadístico Agropecuario 2008, Encuesta Nacional Agropecuaria MADR 2009.

Los principales productos agrícolas del departamento son: palma de aceite, arroz, plátano y yuca. Aun en estos sectores, en el curso de los últimos años, y a pesar de importantes inversiones por parte del sector público, no se ha generado procesos incrementales significativos de valor agregado. La dinámica productiva ha estado en cualquier manera estancada o de tendencia al declino. Cuando se han registrado incrementos importantes, como en el caso del arroz, estos han sido respuesta a coyunturas ajenas a las reglas del mercado del cereal. El incremento de áreas sembradas ha estado, de hecho, relacionado con la entrada en el mercado de nuevos productores, motivados por el acceso a incentivos públicos, causa misma en la caída de los precios que llevaron a crisis a los productores tradicionales.

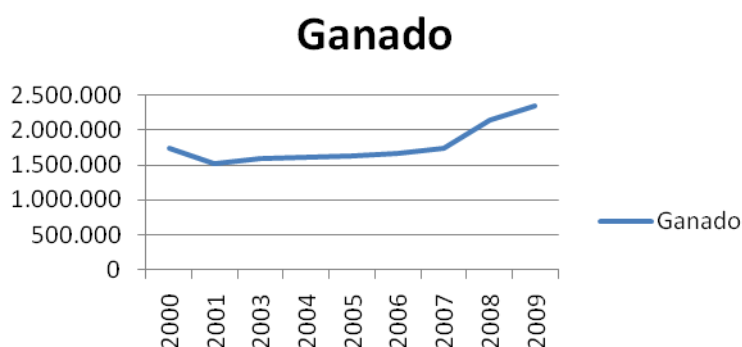
Limitados o nulos han estado los procesos de articulación del sector agropecuario, vale decir de división del trabajo, especialización, desarrollo de funciones a monte o valle respecto a las fases históricamente radicadas en el territorio. No obstante los progresos en infraestructura y en los servicios de base, sin dejar de considerar el acceso a la tecnología y servicios de capacitación, Casanare aparece todavía como un abastecedor de bienes agrícolas primarios, sin mayor transformación,

¹²⁹ En unidades de animales.

para el principal mercado del país, Bogotá. Poco significativa ha sido la integración con los mercados internacionales; en el 2007, las exportaciones agropecuarias representaron el 0,46% de las exportaciones totales del departamento¹³⁰.

3.5.5.1 Ganadería

Grafico 10. Casanare: Inventario Bovino 2000-2009



Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria MADR 2009

Para el año 2009 Casanare era el tercer productor colombiano de ganado después de los Departamentos de Antioquia y Córdoba, con el 7.3 % del hato ganadero nacional representado en 2.346.902 bovinos (Grafico 10). Con una producción entre 180.000 y 200.000 reses por año, la ganadería llanera es la actividad de mayor tradición histórica de la región, se caracteriza por ser extensiva, poco tecnificada y con bajo valor agregado. Se explica en parte por las múltiples características y usos del suelo y, sobre todo, la presencia importante en la sabana de áreas inundables, que hacen necesario, para alcanzar una producción medianamente rentable, modos de explotación extensivos (Romero, 1992). En cambio el área de piedemonte y la cordillera tienen suelos aptos para la agricultura y la ganadería intensiva.

¹³⁰ *Ibíd.*

La organización de la actividad ganadera no ha sufrido grandes cambios desde sus orígenes en el territorio. Además de la actividad económica, desde la misma época de las misiones, la ganadería siempre ha servido a mantener un control amplio del territorio, contribuyendo también a la concepción “flexible” del derecho de propiedad en la sociedad local, que aun se refleja en la cultura de los negocios y en la gestión pública. Ya la “ley de los Llanos”, promulgada por Simón Bolívar, preveía el uso de sabanas comunales y la facultad de apropiarse del ganado silvestre no marcado, que se encontraba en estos territorios.

En el modelo de ganadería extensiva la reproducción del ganado continúa haciéndose en forma silvestre, sin mayor control del proceso reproductivo animal, sumado a los esquemas de administración delegada que se impusieron desde mediados del siglo XIX a través de la figura del encargado o administrador, lo que deja notar un modelo de producción con limitadas capacidades de gestión.

Solo hasta la mitad del siglo XX es que se plantean inversiones destinadas a mejorar la productividad ganadera a través de la introducción de nuevas pasturas artificiales y de nuevas razas. No se modifica en cambio la organización de la producción; todavía hoy no hay claridad en los grados de especialización entre productores de cría o ceba y solo el 5% del ganado es de doble propósito (carne y leche).

La relación con el mercado representa otro factor crítico para la ganadería casanareña. No existe en el territorio una articulación de cadena productiva, como una infraestructura en red para el sacrificio y una cadena de frío, que permita desarrollar las primeras fases de elaboración en el mismo territorio. El 90% del ganado es transportado en pie a Bogotá para ser sacrificado. La venta es efectuada siempre a través de intermediarios, como la subasta ganadera o comisionistas que van directamente al hato.

A pesar de la organización y el liderazgo institucional de los productores de ganado¹³¹, las condiciones de negociación entre ganaderos sea mayoristas o

¹³¹ Los productores de ganado están organizados localmente y regionalmente en sus respectivos comités de ganaderos. A nivel nacional están afiliados a Fedegan (Federación Nacional de Ganaderos).

minoristas y los intermediarios son bastante asimétricas. La red de intermediación tiene una considerable capacidad para influir en el precio, en razón de la tradición, organización y de una red establecida de proveedores y compradores, pero también en razón de debilidades por parte de los productores, por su baja capacidad de negociación colectiva, desconocimiento de mercados, dificultad de movilización del ganado, o urgencia de liquidez.

Este esquema productivo se convierte en un límite para la acumulación de capital, el mejoramiento genético de los ganados e incluso para la integración de la cadena cárnica, pues es el productor el eslabón que establece inicialmente la calidad total del producto y de todos sus derivados. Este mayor poder de los intermediarios en algunos casos se ha traducido en capacidad de bloqueo frente a autoridades sanitarias nacionales y ante importantes proyectos de desarrollo de infraestructura local de transformación (mataderos, frigoríficos), que habrían permitido agregación de valor previa y durante la comercialización al mercado central de los Andes.

Recientemente, el sector ha sufrido dinámicas de sustitución con otros productos en el mercado final, inducidos por la variación en los precios relativos y de cambios en los modelos de consumo desfavorables a la inclusión de la carne roja en la dieta alimenticia. Frente a estos cambios, faltan todavía en el territorio cultura, competencias y organización para general valor en la manufactura de los productos derivados de su recurso históricamente más importante (cuero, sangre, huesos, cachos, colas, etc.). La cadena carece de articulación horizontal y de desarrollo vertical. Los dos aspectos están naturalmente relacionados. La falta de infraestructuras y capacidad de sacrificio en el territorio no permite a los productores de percibir el valor agregado de tales productos derivados que es apropiado por el mercado final.

Falta de cultura empresarial, de capacitación y de organización explican también el incipiente desarrollo en la industria de lácteos. La única planta local de procesamiento industrial, de capital público, es fuertemente subutilizada y sufre

del condicionamiento a las lógicas políticas locales, que generan inestabilidad administrativa y discontinuidad en su planificación. De otro lado, se evidencian límites en el proyecto relacionados con mercados locales poco organizados, sea en el aprovisionamiento que en la comercialización. En cuanto al aprovisionamiento existen límites sea cuantitativos (falta de una cultura productiva lechera y de la percepción de oportunidades entre ganaderos) que cualitativos. Falta una cadena de frío que garantice la calidad de la materia prima en la etapa de acopio.

En lo que tiene que ver con el mercado final, las dificultades técnicas se confunden o se asocian a problemas culturales. Es poco difuso, de hecho, el hábito de adquirir la leche procesada o de refrigerar los alimentos. Al tiempo es muy frecuente que en las tiendas los refrigeradores sean desconectados en la noche, en razón de un supuesto alto consumo de energía. Este comportamiento se asocia también a un periodo no muy lejano en el que el aprovisionamiento de energía era a turnos entre sectores de un mismo municipio y producido por generadores eléctricos, independientes del sistema eléctrico nacional.

Tal historia reciente de atraso infraestructural se refleja todavía en los hábitos de consumo y producción, por lo que es escasa la actitud y capacidad de conservación, con respecto de la leche y la carne. Esto, sin duda, limita la ampliación del mercado local de productos perecederos. En otros términos, del mercado local, todavía orientado al consumo “fresco”, no se genera aun una percepción amplia de oportunidades para inversiones en las fases de transformación y “maduración” de productos.

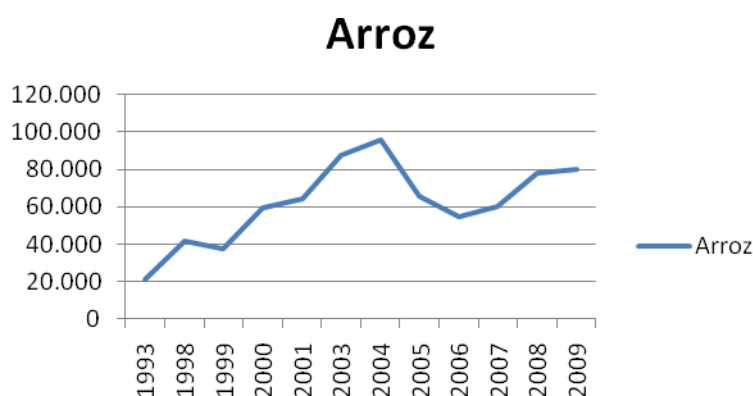
3.5.5.2 El Sector Arrocerero

El sector arrocerero de Casanare se ha desarrollado a partir de migraciones de cultivadores de los departamentos del Tolima, Meta y Santander, difundiéndose y constituyéndose gradualmente como negocio alterno entre los ganaderos locales, convirtiéndose también, a través de migraciones estacionales y aportes de tecnología de los departamentos de origen, en una de las producciones más

importantes del país y en la principal actividad agrícola del Casanare, ubicándose para el año 2009 como el tercero productor del grano, después de Meta y Huila, con una producción de 466.485 (Tn.) en un área de 79.786 hectáreas cultivadas.

A partir del año 2000 el sector inicia un periodo de significativo crecimiento, a causa del desplazamiento de cultivadores al Departamento, debido al costo del uso de la tierra y problemas de acceso al agua en otras zonas del país.

Grafico 11. Casanare: Áreas (Hc.) cultivadas de Arroz, 1993 - 2009



Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria MADR 2009

La cadena arrocera encuentra en el departamento especialmente tres tipos de actores; los proveedores de insumos, los cultivadores, que desarrollan las fases de siembra y cosecha, y más a “valle” los molineros industriales, que desarrollan funciones de transformación y de comercialización en el mercado nacional. En la fase del cultivo es donde se concentra la mayor demanda de empleo, involucrando en forma indirecta alrededor de 20.000 familias. Este eslabón presenta una gran vulnerabilidad, sea en la producción que en la comercialización. En lo que tiene que ver con la producción, hay una gran dependencia de los ciclos climáticos y de continuas inversiones en el manejo de las enfermedades propias del cultivo; de la misma manera enfrentan los altos costos de los insumos, especialmente los relacionados con la tecnología de cosecha, que necesita de grandes inversiones de

capital que luego de la recolección permanece en “stand by” por un largo periodo del año.

Tabla 17. Censo Arrocero 2007

Área (Hc)	Producción (Tn)	Rendimiento	Maquinaria %		Asistencia Técnica %		Productores	Edad Prom. 30-60 Años. %	Escolaridad %				Tenencia		*UPA
			Propia	Renta	Si	No			No	Básica	Media	Profesional	Propio	Renta	
59.841	346.002	5.8 Tn/Hc	22.5	81.5	59.9	40.1	658	80.7%	3.6	51.4	29.3	15.8	23%	76%	912

Fuente: Fedearroz.

*UPA: Unidad Productora de Arroz

** Arroz Mecanizado.

El sector de la transformación industrial y de la comercialización es muy concentrado; a nivel departamental operan establecimientos de los principales grupos nacionales, que funcionan a la manera de “cartel”, determinando los precios para la adquisición del cereal al tiempo de cosecha. El poder de transacción de los cultivadores es limitado debido a fragmentación, pero sobre todo a las características propias del ciclo de producción estacional; la necesidad de inmediata comercialización ante la perecedibilidad de la cosecha y la necesidad de liquidez inmediata para el pago de proveedores y mano de obra; el cultivador medio, enfrentado a periodos breves de pago, debiendo aceptar las condiciones que los molineros proponen. La asimetría en la relación no ha permitido incentivar cooperación entre los distintos eslabones de la cadena, ni transferencia de tecnología o conocimientos.

La posición de los cultivadores ha resultado más débil en los últimos años como consecuencia de un notable incremento en las áreas cultivadas (2003 y 2004, Tabla 16), que, sumado al contrabando con Venezuela y Ecuador, ha generado una crisis de sobreproducción y caída en los precios del cereal. El imprevisto incremento se dio como consecuencia de la entrada de nuevos actores, fruto de una política

pública de fomento crediticia para iniciativas microempresariales agropecuarias por parte del gobierno departamental sin ningún tipo de orientación. Los nuevos cultivadores provienen de las zonas de cultivo del Meta y Tolima especialmente. Sin embargo el ingreso no planificado y en masa de nuevos e inexpertos cultivadores, la falta de disponibilidad de infraestructura y maquinaria para la recolección y la consecuente caída en los precios produjeron la salida inmediata de estos empresarios, pero también la crisis de los cultivadores tradicionales, generando la salida obligada de un número importante de cultivadores volviendo en el año 2005 a las dimensiones de 2003.

Entre 2007 y 2009 se han incrementado las áreas de siembra, debido a las condiciones de seguridad en zonas que una década antes no eran atractivas, dada la presencia de actores armados ilegales. Por razones comerciales y ambientales, el sector está hoy frente al desafío de un salto tecnológico, que parece difícilmente accesible, por los requerimientos de inversiones y por el acceso a conocimientos técnicos y organizativos de los pequeños cultivadores. Se trata del paso a una producción “limpia”; la producción local reconoce de hecho un problema importante de sostenibilidad ambiental. Con la expansión del cultivo se ha transformado e intervenido con rapidez un área importante de sabana, ecosistema de gran fragilidad y soporte de la biodiversidad del territorio.

Sobre el sector inciden, a su vez, políticas nacionales que, en la perspectiva del Tratado de Libre comercio con los Estados Unidos, mucho más competitivo para el mercado del cereal, incentivan su sustitución por otros cereales (maíz), o por producciones alternativas, como palma africana y cultivos forestales. Estos elementos estructuran un cuadro de objetiva dificultad para el sector, que, como la ganadería, sufre incapacidad de agregar valor y defender sus intereses frente a los mercados del país. Esto representa un motivo de grande cuestionamiento sobre la sostenibilidad del modelo económico del departamento, siendo todavía el arroz el cultivo que caracteriza su agricultura.

3.5.5.3 Diversificación Agrícola

La diversificación reciente en otros cultivos sigue en cambio los planes de fomento del gobierno departamental o estrategias externas de inversión. Es el caso de la *palma africana*, un producto de reciente tradición en el sur del departamento, que, desde el año 2000, presenta una dinámica incremental (Tabla 16 y Grafico 12). A pesar de existir algunos antecedentes en la región, es un cultivo poco difundido y conocido entre los habitantes originarios de Casanare, dadas sus condiciones de disponibilidad de importantes capitales y su modalidad de tardío rendimiento, condiciones y lógicas no presentes en el territorio. Los antecedentes de cultivos tienen relación con un zona de cultivos impulsada para los años 70 en el sur del departamento, por un importante inversionista del centro del país, quien con poder político y económico convirtió la zona en una región de vocación agroindustrial, receptora de capitales provenientes de la agroindustria nacional. Cultivos de palma y maderas, crearon un polo agroindustrial que incluso llegó a crear un centro poblado que hoy es una de las ciudades más dinámicas e importantes del Departamento (Villanueva – Casanare).

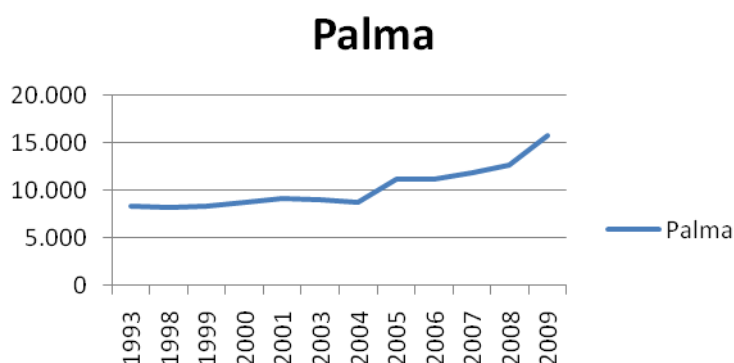
Solo hasta el año 2000 la palma vuelve a presentar una dinámica positiva en los Llanos, dada la presencia de grandes capitales e inversionistas que ven en la disponibilidad de tierra a precios bajos, condiciones de financiamiento público nacional y regional y seguridad, una oportunidad para su expansión. Estas condiciones de fomento lograron convertir a Casanare para el 2009 en la cuarta región con mayor presencia de cultivos de Palma en el país, con un 6% de participación en el total nacional, después de Meta 30.5%, Santander 20.4%, y Cesar 15.1%¹³².

Sobre este sector se orientan hoy intereses importantes, por la explotación de su derivado tradicional el aceite de palma para la producción de biodiesel. Se trata de modelos de producción a gran escala, destinados a la generación de energía. La expansión de este sector ya produce señales de conflictos locales por el uso de la

¹³² Encuesta Nacional Agropecuaria 2009.

tierra, al tiempo que perpetúa las características del modelo de economía de enclave y bajo un modelo igualmente extractivo, que ha caracterizado de manera constante la historia económica del Departamento.

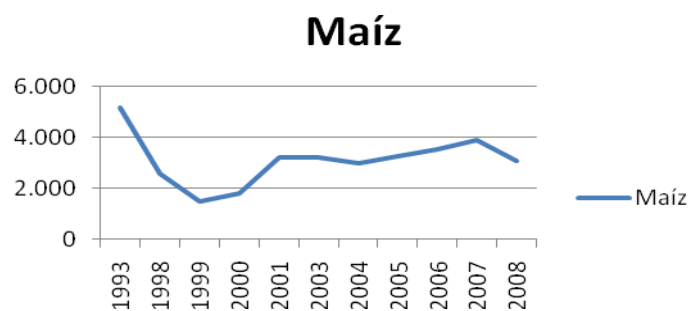
Grafico 12. Casanare: Aéreas (Hc.) cultivadas de Palma 1993 - 2009



Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria MADR 2009

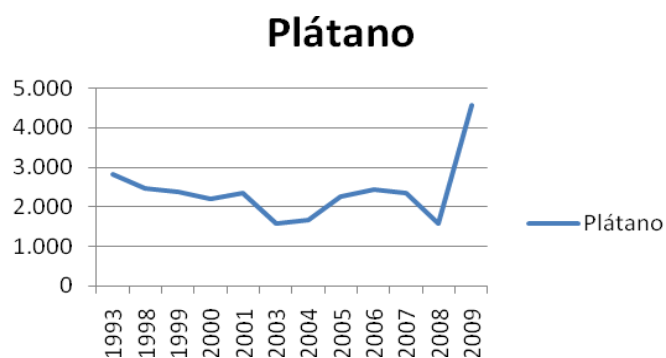
El departamento busca diversificar su oferta productiva agrícola, a pesar de que áreas sembradas sean aun limitadas y se trate de productos destinados en su mayoría al consumo regional. Actualmente, respecto de otros cultivos como **maíz, plátano, café y yuca**, a pesar de existir cultura, tradición y condiciones propias para su cultivo en grandes dimensiones, no ha superado la lógica de los pequeños cultivadores. Las razones van desde tradición y cultura, hasta falta de recursos financieros y técnicos de acompañamiento. Por lo general estas actividades agrícolas son desarrolladas en zonas de explotación donde prevalecen estructuras de propiedad minifundista y muchas de ellas sin títulos de propiedad. Es característico que estos sectores tradicionales sean desarrollados en su fase de cultivación por estructuras de pequeña dimensión y de un nivel de gran concentración en las pocas fases de transformación y sobre todo en la fase de intermediación con el mercado nacional. Una excepción está dada por el *café de Tamara*, en el piedemonte casanareño. Este representa un producto de excelencia de la región, comercializado por la Cooperativa de Caficultores que compra a los pequeños cultivadores para ofrecerlo a los mercados de exportación a través de la Federación Nacional de Cafeteros.

Grafico 13. Casanare: Aéreas (Hc.) cultivadas de Maíz 1993 - 2008



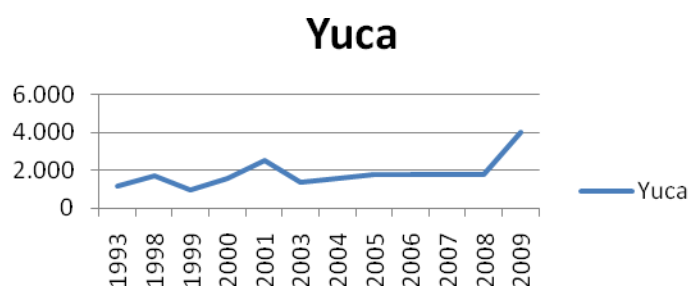
Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria MADR 2009

Grafico 14. Casanare: Aéreas (Hc.) cultivadas de Plátano 1993 - 2009



Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria MADR 2009

Grafico 15. Casanare: Aéreas (Hc.) cultivadas de Yuca 1993 - 2009



Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria MADR 2009

3.5.6 Un modelo de economía extractiva y dependiente

La economía de Casanare esta principalmente basada en formas extensivas de explotación y extracción de los recursos naturales territoriales, de los cuales solo en una mínima parte viene agregado algún tipo de valor al interior del mismo territorio. El modelo de modernización, entendido como de tecnificación y organización de la producción, destinado a buscar incrementos continuos de productividad, se ha difundido solo a los sectores y comunidades que están más estrechamente integrados con los principales mercados regionales, como Yopal (capital del departamento de Casanare) o Villavicencio (capital del departamento del Meta), y sobre todo con el mercado central, Bogotá, mientras permanecen grandes áreas de producción de subsistencia, sin innovaciones sustanciales en sus técnicas y organización productivas.

En lo concerniente a los sectores y productores más integrados al mercado nacional, ha faltado a hoy la activación dentro del mismo territorio de conexiones a “monte y a valle”, así como la articulación de sectores complementarios. Esto es evidente en los dos principales sectores de especialización del departamento, la ganadería y la producción arrocerá, incluso los cultivos “promisorios”, áreas de diversificación agrícola que están emergiendo con características similares de fragmentación productiva o de uso extensivo de los recursos naturales con mínima agregación de valor de parte de los actores locales.

Con respecto a la agricultura comercial, se lleva a cabo por lo general en extensas áreas y regularmente en suelos con algunas condiciones de fertilidad, buen drenaje y adecuado manejo tecnológico. Al contrario, la agricultura tradicional está asociada a los cultivos que se realizan en pequeñas parcelas, con escaso nivel de tecnología y con un volumen capital reducido, de tal forma que la producción se orienta a satisfacer las necesidades del productor y a obtener algunos excedentes destinados a la comercialización en los mercados locales, con el fin de procurar ingresos adicionales para suplir otras necesidades familiares. El principal limitante que tiene esta actividad se sustenta en la fuerte dependencia a que está sometida,

por causa de los factores climáticos, tanto para la explotación como para la comercialización.

Casanare es un departamento en donde predominan las grandes propiedades. La propiedad colectiva o de sabanas o tierras comuneras (institución que existió en la región desde inicios de la misma actividad ganadera o régimen económico de haciendas) ha venido desapareciendo para dar paso a la propiedad individual, validada a través de la presión sobre títulos de adjudicación de baldíos u ocupación o compra de territorios bajo intimidación por parte de actores armados. La tierra es un factor escaso con un valor económico alto, pues hay concentración de mucha área en pocas manos; el 78% de las tierras pertenecen al 10% del total de propietarios; el 90% del total de propietarios, solo accede al 22% del total de la superficie catastral, produciéndose una fuerte presión de la población sobre un porcentaje reducido de área.

La concentración de la gran propiedad en pocas manos ha obligado a los campesinos a ubicarse en pequeñas parcelas localizadas en su mayoría en las áreas del piedemonte (últimas estribaciones de la cordillera oriental) donde se cultivan productos alimenticios generalmente de “*pancoger*” y que van principalmente al mercado local (maíz, plátano, fríjol, caña panelera, yuca, hortalizas y café). En Casanare existen más de 100.000 unidades dedicadas a la explotación en la modalidad de agricultura tradicional, la que recibe un significativo aporte del trabajo familiar. Estas unidades productivas se caracterizan por no contar con una suficiente dotación de recursos (tierra y capital) y por no disponer adicionalmente de facilidades de acceso a los créditos y a la tecnología. Como revela un estudio de la Cámara de Comercio de Casanare con la Universidad de San Gil¹³³, para los casanareños, el crédito es el trámite más difícil y costoso. El estudio pone en evidencia que la obtención de crédito es el trámite que más complicaciones trae para desarrollar la actividad empresarial en el departamento entre los cinco que fueron analizados. Los otros cuatro fueron la obtención de licencias y permisos, contratación de trabajadores, pago de impuestos y liquidación de una empresa. La

¹³³ Notas de prensa. Publicación eltiempo.com Sección Nación 17 de mayo de 2010.

obtención de créditos es el primer trámite en grado de complejidad para 46,7% de los empresarios, el primero también en generar mayores costos para el 40,8% de ellos y el primero en mayor tiempo empleado en lograrlo para el 46,6% del empresariado casanareño¹³⁴.

Con el arribo de la explotación de los proyectos petroleros, Casanare pasó de un modelo de economía tradicional agropecuaria a un modelo predominante de economía minera extractiva, con las consecuentes connotaciones al aparato productivo. Para Casanare el sector agrícola, que a principios de los años 90 tenía en el Departamento cierta importancia, fue desplazado por los hidrocarburos en la composición del PIB departamental y el proceso de apertura económica e internacionalización de la economía que ha vivido el país durante los últimos años, acentuaron el debilitamiento de ese renglón de la economía.

La disminución de la participación del sector pecuario en el PIB, a partir de año 2002, es producida por varias razones; como la disminución del hato ganadero, la migración de antiguos ganaderos frente a la imposibilidad de obtener rendimientos económicos sin poner en peligro su integridad personal y la de sus familias, por motivos de la violencia social, el cambio de actividad de ganadero tradicional a ganadero y agricultor industrial, sin tener un conocimiento adecuado que permita la administración correcta de las dos actividades simultáneamente, el desarrollo de actividades relacionadas con la contratación estatal derivada de la cultura clientelista del sistema político, los procesos macroeconómicos; como lo son la formación de capital y las ventajas que tiene la actividad petrolera frente a las demás actividades económicas.

La economía casanareña, a pesar de la disponibilidad de tierras, la diversidad de recursos naturales, climas y el potencial humano, no es autosuficiente en materia alimentaría y tiene bajos niveles de generación de valor agregado. Por ello el

¹³⁴ El segundo trámite mas engorroso en la actividad empresarial de Casanare fue la obtención de licencias y permisos, pues 15,1% de los empresarios dijo que es el más complejo, 27,8% que es el de más altos costos y el 15% de ellos consideró que es el más demorado. Mientras, el pago de impuestos es el más complejo para 11,3% de los empresarios, el que más altos costos genera para el 34,4% de ellos y el más demorado para el 10,1% de los mismos.

desafío de los próximos años debe ser fortalecer el mercado local, aprovechar la vocación agropecuaria de sus habitantes y mejorar la calidad y cantidad de productos ofrecidos para incursionar en los mercados nacional e internacional.

3.5.7. La debilidad estructural de un territorio "price taker".

La incapacidad de agregar valor en los sectores de vocación tradicional define a Casanare como un territorio "*price-taker*", que tiene espacios de negociación limitados de frente a las redes de intermediación que lo vinculan a los principales mercados nacionales.

Se evidencia una dependencia funcional del centro, que toma formas evidentes de extracción de "surplus" imputables a mecanismos de reexportación de ganancias de parte de inversionistas externos, pero sobre todo a la incapacidad local de retener el "*surplus*" potencialmente generable a partir de los vastos recursos locales, es decir, de agregar valor a estos.

Falta capacidad estratégica local, de control y dirección de los procesos de acumulación e innovación; sea en el sector minero energético o sus complementarios (mecánica, química, transporte), como principalmente, en el sector tradicional agropecuario, donde no se ha desarrollado el proceso mismo de especialización y división del trabajo, es decir, de acumulación de competencias y conocimientos sobre los cuales fundar una diversificación de la oferta. La debilidad del modelo puede ser profundizada en relación a las dimensiones transversales respecto a los sectores de especialización.

El tejido económico local está caracterizado de pequeños y medianos productores, en donde su más cercano referente es el mercado local. Las dimensiones de este son limitadas en razón al bajo rédito medio *per-capita* (cuando se excluyen las regalías del petróleo, que solo en una mínima parte se redistribuyen en el circuito local), pero sobre todo de los hábitos de consumo. Es de hecho ampliamente difusa la pequeña producción para el autoconsumo y, sobre todo, el hábito del consumo en "fresco", siendo poco desarrolladas la tendencia y capacidad de estacionamiento

o conservación de los productos alimenticios (carne y lácteos), donde culturalmente no le es atribuido mucho valor. En el mercado local son entonces limitados los incentivos para los productores a especializarse o invertir en actividades de transformación.

La fragmentación productiva viene acompañada de una limitada capacidad de asociación, socialización de información y articulación de proyectos comunes. El sentido gremial deriva y está muy influenciado por las federaciones nacionales, así como la ventaja en la adquisición de insumos y el acceso a información y servicios técnicos. En los mercados finales, los productores intervienen directa e individualmente frente a los intermediarios presentes en el territorio, industriales (industria molinera) o comercializadores (ganado, lácteos, frutales). Los productores agropecuarios casanareños son entonces sustancialmente “*price-taker*” en el mercado de venta. El espacio de negociación es naturalmente limitado del carácter de “*commodity*” de los bienes ofrecidos; por su bajo valor agregado y su baja diferenciación. A esto se agregan problemas de liquidez y la rápida perecedibilidad de los productos, en ausencia de capacidades e instrumentos de conservación y almacenamiento y los altos costos de transporte para los productores, que impiden tener como referentes otros mercados o intermediarios nacionales.

La comunidad local se caracteriza por una escasa familiaridad al cálculo económico y baja propensión al ahorro, en la forma de conservación de bienes y de acumulación financiera. Esto se deriva de una cultura rural de subsistencia o de “*pan coger*” y de “*comer mientras haya*” influenciada por un ambiente rico por naturaleza, pero también de gran incertidumbre económica en el tiempo, que no permite planear un futuro económico, derivada de la presencia de relaciones económicas y políticas rentistas y patrimoniales. Esta actitud parece haberse acentuado frente a un abundante sistema público de rentas, subsidios e incentivos ligados a lógicas clientelares consolidadas por la bonanza petrolera.

La disponibilidad sin costo de grandes sumas financieras, como un nuevo “*pan coger*”, ha subsiguientemente reducido el incentivo al cálculo y a la programación, dando lugar a experiencias dispersas de inversiones “*aventuradas*”, dirigidas por productores improvisados, sin conocimiento profundo de los mercados, como en el caso de la expansión arroceras de los años 2003 y 2004, o inversiones industriales ligadas a la cultura y al conocimiento local pero fuertemente sobredimensionadas, como en el caso de la leche y la yuca, al parecer afectadas por la falta de acompañamiento en inversiones y programas complementarios de estímulo a los mercados de abastecimiento y por el efecto de suplantación de los inversionistas privados .

El sistema productivo regional no está acompañado de procesos de investigación de mercados, ni de una sistemática investigación científica y tecnológica especialmente dirigida a entender y valorizar los recursos locales. El conocimiento de los mercados, también en la dimensión de los competidores, es generalmente limitado a comparaciones de precio y poco difundido o socializado entre los productores, a través, por ejemplo, de los gremios empresariales. No hay, entonces, pleno y compartido conocimiento de cuáles sean o puedan ser las ventajas competitivas locales.

En un territorio donde los recursos naturales y la biodiversidad son muy importantes, no existe un diagnóstico que establezca, relacione y señale sus límites; que le dé el carácter de un patrimonio limitado. Es sin duda un activo vital y poco conocido, por parte de los mismos actores del territorio, sin investigación científica dirigida a entender el ecosistema local y el impacto sobre este ecosistema de las actividades productivas.

Falta conocimiento sobre como sincronizar la actividad humana a la biodiversidad, sobre qué tipos de ganado, productos o formas de cultivos sean más aptos a las características únicas de la región. Los “*policy maker*” y los productores locales comparten algunos objetivos generales de desarrollo fundados sobre la articulación de las cadenas productivas y la producción¹³⁵, pero existe una gran

¹³⁵ Departamento Nacional de Planeación. Agenda Interna Para la Productividad y la Competitividad. Documento Regional Amazorinoquia. Bogotá, junio 2007. Comisión Regional de Competitividad de

incertidumbre en el “como” alcanzar tales objetivos, en razón también al ambiguo conocimiento de las ventajas específicas locales.

3.5.8 Modernización y subdesarrollo social

La economía del territorio ha estado sometida a una serie de relaciones complejas entre sectores tradicionales pre-modernos y otros de alta tecnología y de capital intensivo, lo que hace tener la percepción general del fenómeno de modernización y transición entre una estructura económica predominantemente agropecuaria y tradicional a una de mayor dinamismo y moderna. El dinamismo es producto de la acumulación de capital en los sectores asociados con las rentas de los hidrocarburos, del crecimiento de sectores como los servicios y del mejoramiento de la infraestructura; mejora también asociada a la explotación de los recursos petroleros.

Paradójicamente esta dinámica viene afectando los sectores tradicionales de la economía del territorio en su productividad, dados los efectos inflacionarios que el proyecto petrolero tiene sobre los factores productivos. Sin embargo, a pesar de la presencia de factores desestimulantes hay cierta capacidad de sostenibilidad y adaptabilidad gracias al conocimiento acumulado, la existencia de recursos financieros, la escala productiva lograda y los subsidios sociales y de infraestructura. A resaltar en la política económica territorial, es la estructuración de una Agenda de Competitividad Regional, traducida en un Plan Regional de Competitividad, el cual intenta hacer más competitivos los sectores tradicionales e implantar nuevos sectores y nuevas escalas productivas.

Para Sandoval (2004), en Casanare se crearon situaciones paradójicas; una economía petrolera prospera y moderna, con contratistas y oferentes de bienes y servicios, y al mismo tiempo una estructura económica real afectada por los

Casanare. Casanare Productivo. Plan de Competitividad. Programa Competitividad Regional. Yopal. 2010.

impactos socioeconómicos derivados del petróleo; un sector petrolero líder en la generación de valor agregado departamental e incluso motor del desarrollo nacional, pero incapaz de absorber los remanentes poblacionales locales, pues solo genera 2.5% del empleo total¹³⁶. Dinámica que se sucede bajo migraciones extra e intraterritoriales hacia las ciudades de influencia petrolera, gobernadas por un alto grado de incertidumbre dada la modalidad de contratación laboral que gobierna los proyectos petroleros, y de bajo perfil social y económico, afirmando la función de zona receptora de remanentes poblacionales que siempre han ocupado las zonas de frontera – de la cual hace parte históricamente este territorio.

La mayoría de la población continúa a permanecer al margen de la bonanza y en estado crítico de pobreza. La demanda estimulada por el torrente monetario facilita el consumo a una porción reducida de la sociedad, pero causa inflación que afecta a los más vulnerables. La mitad de la población aun registra un alto índice de necesidades básicas insatisfechas, y un 68% de los habitantes se sitúan en los estratos socioeconómicos más bajos.¹³⁷ Si bien la economía creció en términos reales, la población y las demandas en servicios públicos sociales también crecieron a tasas que superan el promedio nacional, concentrándose especialmente en las zonas urbanas cercanas a los proyectos de explotación petrolera.

Según el Índice de Condiciones de Vida¹³⁸, el componente más alto en el índice de calidad de vida en el departamento de Casanare es Educación y Capital Humano con 28,87 puntos, seguido de Acceso y Calidad de los Servicios con 20,46 puntos. Por otra parte, el componente más bajo fue Calidad de la Vivienda con 9,68 puntos. Según Censo (2005), el 12,5% de los casanareños son analfabetas, solo el 45,9% ha

¹³⁶ Sandoval, Y., *Modernización en Curso. Casanare, Memoria y Destino*. Gobernación de Casanare. Diseño Edi. Bogotá D.C. 2004.

¹³⁷ *Ibíd.*

¹³⁸ Índice de Condiciones de Vida – ICV (Indicador que integra variables de calidad de vivienda, servicios públicos domiciliarios, educación y composición del hogar). Refleja el estado de la calidad de vida de la población medido por el Programa de Desarrollo Humano del DNP, con base en el comportamiento ponderado de 12 condiciones de vida de los hogares. El ICV se mide entre 1 y 100, correspondiendo los mayores valores a mejores condiciones de vida.

cursado primaria, el 31% secundaria básica y media y el 4,8% han realizado estudios superiores, y el 0,8% ha realizado estudios de especialización, maestría o doctorado. El 74% contaban con el servicio de salud. El 7,6% de los hogares de Casanare tienen actividad económica en sus viviendas.

Como sociedad predominantemente agraria, la tierra y los recursos naturales han jugado un papel determinante. El valor de la tierra se ha incrementado y la estructura de propiedad muestra una importante concentración; originada en factores históricos, políticos y económicos. Grandes extensiones carecen de títulos de propiedad y otras son explotadas por simples arrendatarios, que desarrollan su actividad sin ningún sentido de conservación de los recursos del territorio.

Más allá de las fronteras de la economía petrolera, existen zonas con diferente vocación económica y dificultades de integración regional que demandan una atención especial. Las zonas tienen dificultades de accesibilidad vial, escasez de servicios públicos y en épocas de invierno quedan incomunicados del resto del departamento.

3.5.9 Entorno Institucional.

La experiencia de Casanare da testimonio de cómo las instituciones sean un factor determinante en los procesos de desarrollo y cambio estructural, de cualquier manera constituyéndose en el principal incentivo o limitación a este cambio. De hecho, entre los principales límites del modelo económico de la región, que se pueden identificar, pueden ser interpretados como límites de institucionalidad, es decir de formas de regulación social y rol de las organizaciones públicas y privadas.

El sector público juega en la economía regional un rol predominante, no tanto por actividad económica directa, como por la gestión y asignación de la mayor cuota de recursos financieros. Una enorme cantidad de recursos fluye en las cajas de gran parte de los gobiernos locales y del regional a través de las regalías petroleras. La participación de las transferencias y regalías en el departamento de Casanare fue la

que más aumentó en el país entre los años 2008 y 2009 (+65,88%). Las transferencias y regalías representaron el 81,31% de los ingresos fiscales del departamento para el año 2009.

Tal flujo de liquides creó una economía dependiente de la asignación de contratos con fondos públicos, arraigándose como la principal fuente local de riqueza (empleo, servicios y fomento) que sigue sobretodo lógicas políticas de gasto, más que de inversión, de donde se reproducen fenómenos perversos de corrupción y clientelismo. Para el 2010, según el estudio que la Cámara de Comercio de Casanare con la Universidad de San Gil¹³⁹, el desempleo, la falta de confianza en las instituciones y mal gobierno son factores que afectan la economía regional. El estudio desarrolla una encuesta en la que 66,1 % de los empresarios consideran como el problema externo de mayor incidencia en el desarrollo empresarial el desempleo, el 61,8% los problemas económicos, para el 32,6% el mal gobierno, para el 16,4% la corrupción y para el 15,3% la delincuencia.

La contratación ha resultado ser el espacio económico más rentable, atrayendo nuevas migraciones, incluidas aquellas de los grupos armados, pero también reorientando los intereses de grupos sociales tradicionalmente relacionados a las actividades económicas locales, como los agricultores y ganaderos.

La sociedad en general vive en permanente aspiración a asumir protagonismo político, así sea solo por un breve periodo, para poder entrar en el circuito de distribución de las rentas. Este fenómeno también ha contribuido a una transición de elites, desplazando las elites tradicionales, dueños de la tierra, agricultores o ganaderos, por políticos, contratistas y jefes de células de grupos armados ilegales, con los consecuentes efectos negativos que para la sociedad y la economía representa, pues los valores y normas de regulación que se reproducen en estos círculos de poder no contribuyen en la formación de una sociedad moderna y democrática, sino por el contrario al arraigo de una sociedad pre-moderna, antidemocrática, excluyente y atrasada socialmente.

¹³⁹ Notas de prensa. Publicación eltiempo.com Sección Nación 17 de mayo de 2010.

La bonanza petrolera se ha manifestado en el marco de una sociedad institucionalmente en tránsito, de un modelo social de “frontera”, caracterizado por las lógicas de apropiación de hecho y por procesos de ruptura, que le han significado la ausencia de una escala compartida de valores humanos, jurídicos, sociales y culturales que permitan tener un horizonte como colectividad.

Hoyos y Arenas (1997)¹⁴⁰ al entrevistar a pobladores casanareños acerca de su percepción frente a las implicaciones sociales del *boom* petrolero encuentran, entre otras, la siguiente respuesta: “velocidad, mucho dinero, oportunidades, inseguridad, migración campesina y abandono del campo, crecimiento descontrolado y abandono posterior, pérdida de tradiciones, carestía, modernización, llegada de gente nueva”. Los mismos investigadores encontraron que una de las asociaciones más frecuentes entre pobladores de Casanare, es la del petróleo con el incremento de la violencia. Con la “bonanza petrolera” Casanare experimenta una escalada en el conflicto armado, que encuentra un ambiente propicio por los cambios acelerados, la afluencia de recursos, el represamiento de las demandas, la poca presencia estatal y la debilidad institucional.

La llegada de la explotación petrolera coincidió con la descentralización política y administrativa, encontrando una cultura institucional débil, impreparada para una gestión orientada al cálculo económico y sobre todo a objetivos de desarrollo a largo plazo, contruidos a partir de la discusión y la participación de la sociedad. De hecho, la explotación petrolera coincidió con los procesos de descentralización iniciados en 1986 y consolidados con la reforma constitucional de 1991. Casanare viene elevado a la categoría de departamento, por lo que la administración local asume mayores competencias y discrecionalidades en el uso de los recursos, coincidiendo los mayores ingresos y oportunidades con los problemas relacionados al desarrollo del proyecto petrolero (contaminación ambiental, migraciones, urbanización, inflación salarial y de vivienda, violencia de grupos armados, criminalidad común).

¹⁴⁰ Hoyos M. C. Y Salazar A. *El eterno cuarto de hora. Movilidad espacial en ciudades de zonas de expansión*. CEDE, Universidad de los Andes Bogotá 1997.

En los procesos de diagnóstico y planificación el sector público asume un protagonismo absoluto, fundado sobre el poder económico y sobre la débil capacidad de respuesta de una sociedad civil fragmentada y por demás orientada a las mismas lógicas de captación de rentas. La participación de los otros sujetos económicos al gobierno del territorio es entonces limitada y sustancialmente nominal, aunque de estos actores podrían derivarse importantes contribuciones en conocimientos sobre las dinámicas del territorio, como en el caso de los gremios, de las instituciones financieras y de las universidades¹⁴¹.

Lo que se denota al nivel meso-económico es dirigismo técnico-político, más que “*governabilidad*”, es decir más que movilización y coordinación estratégica a través de procesos participativos. El análisis territorial y la programación resultan por lo demás de procesos internos a la administración misma, sin considerar la existencia en el territorio de numerosas instituciones dedicadas a la investigación. Su acompañamiento en el diseño de políticas de desarrollo es muy limitada y comúnmente está influenciada por las relaciones políticas coyunturales.

El marco programático del desarrollo sufre fuertemente los cambios de los gobiernos, también porque los planes no vienen siendo interpretados como un patrimonio de la colectividad. Hay una gran discontinuidad en las políticas, hasta llegarse a contradicciones entre planes diferentes en administraciones sucesivas. Se trata de una degeneración originada en la personalización de los planos económicos. La fuerte identificación de proyectos con los promotores políticos genera su desconocimiento y oposición al cambiar la administración. Tal discontinuidad implica también límites en la acumulación de la memoria institucional y en los procesos de aprendizaje colectivo.

El protagonismo económico del gobierno reduce los espacios de la iniciativa privada, pero sobre todo influencia su orientación. La política impone sus condiciones, que penetran en la sociedad civil, encontrando terreno fértil en el

¹⁴¹ Comisión Regional de Competitividad de Casanare. Casanare Productivo. Plan de Competitividad. Comisión Regional de Competitividad de Casanare. Programa Competitividad Regional. Yopal. 2010.

modelo de regulación social de “frontera”, en la cultura rentista, individualista y extractiva.

El sector privado aparece muy sensible al poder de atracción (de distracción respecto a otras iniciativas del “bajo”) de las regalías. Esto explica, por ejemplo, la débil capacidad de negociación de las instituciones asociativas empresariales con el sector público, en donde su unidad interna resulta precaria por la búsqueda de intereses particulares en el espacio de acción clientelista de la administración pública. Las políticas públicas de incentivos y subsidios de carácter paternalista parecen haber generado cultura y expectativas asistenciales, reduciendo así ulteriormente la propensión al riesgo con recursos propios, natural de las relaciones capitalistas.

En este panorama no faltan sin embargo señales de vitalidad empresarial, innovación y planificación asociativa de largo plazo. Entre los recursos de posible valorización, se identifica un capital social difuso, de solidaridad comunitaria, que hoy solo parcialmente se expresa en las experiencias formales de asociación y defensa de los intereses económicos colectivos.

La asociatividad es difusa en los sectores de especialización, comúnmente como expresión local de las Federaciones Nacionales, de donde obtienen soporte técnico e informativo. Sin embargo la capacidad de hacer contrapeso al sector público es muy débil, por lo que la dinámica constructiva derivada de lo colectivo parece frenarse cuando la actividad asociativa entra en el espacio de los intereses del sector público-político. Es en los espacios de atención reducida o de desinterés de la esfera pública donde parece crearse dinámicas de desarrollo basadas en la valorización de recursos locales y de riesgo empresarial.

El tema de las cadenas productivas, como política de competitividad, es hoy central en los planes de desarrollo de los gobiernos nacional, regional y local, pero las primeras experiencias de transformación y diversificación productiva, e innovación empresarial, se están desarrollando en pequeños espacios de iniciativa

privada, fuera de la influencia del interés público y de la lógica del apoyo político, respaldadas totalmente con recursos privados.

En lo que tiene que ver con el tercer sector, muchas organizaciones se han sostenido en el último decenio, encontrando recursos para funcionar a través de la contratación pública, de acuerdo al modelo de regulación prevaleciente. También en este caso, la experiencia más sólida parece ser formada en un espacio no directamente accesible a la esfera pública, blindada por soporte institucional y financiero de las compañías petroleras, que promueven capacitación y desarrollo en diferentes sectores, con empresas, gremios, instituciones nacionales y administraciones locales, evitando el área de la contratación pública y sus reglas.

La socialización de estas experiencias podría ser un factor favorable a la difusión de procesos más amplios, de reconocimiento de oportunidades y movilización de recursos entorno a ellas. Tal socialización es hoy limitada por el poder de atracción y disuasión del modelo de economía y regulación descrito. Esta realidad plantea la necesidad de fortalecimiento de la sociedad civil, basado en objetivos y proyectos fuera del área de influencia del poder de turno y sus regalías; espacios autónomos de formación y expresión en los cuales puedan facilitarse experiencias colectivas sobre modelos alternativos de relacionamiento, participación y generación de riqueza.

Las instituciones son una realidad temporo - espacial, es decir, que se construyen en el tiempo y en lugar determinado, se fundan sobre hábitos y valores compartidos, con una permanente tendencia incremental al cambio. El grado de inclusión y participación influye en la profundidad y velocidad del cambio, sobre los niveles de conflicto y legitimidad de las nuevas reglas. Por tal razón, se evidencia un rol potencialmente importante en las instituciones “intermedias”, entendidas como expresión de intereses y objetivos comunes de la sociedad civil, como espacio de encuentro y discusión mas allá de las lógicas tradicionales de interacción con el público-político del pedir y recibir. Instituciones que, a partir del importante patrimonio existente de solidaridad e identidad, se ponen objetivos a

largo término de construcción, dinamización y acción colectiva, partiendo, sobre todo, del ser instrumentos, lugares de aprendizaje mutuo, de nuevas y diversas formas de relación basadas en el interés colectivo.

Finalmente, es claro que, la interacción economía-sociedad-territorio representa una dimensión esencial para comprender las oportunidades y los límites de un desarrollo autónomo y sostenible en la región de Casanare. Dicho territorio de “frontera” social y económica, sendero de actores en búsqueda de oportunidades, de migraciones de grupos excluidos de los circuitos económicos del centro, o de “cazadores” de rentas, afronta hoy la paradoja de un grande crecimiento económico sin desarrollo.

En el territorio se configuro un modelo de desarrollo, que a pesar de sus dinámicas positivas, aun no logra superar las restricciones estructurales de ser una frontera abierta, una periferia de incorporación tardía, con vocación hacia la producción de bienes primarios, con escaso desarrollo empresarial e institucional, con muy baja vocación exportadora, altamente dependiente de los mercados andinos y dependiente en su dinámica a la inversión de las compañías petroleras y al gasto público a través de los recursos de las regalías petroleras.

La economía de Casanare está basada en formas de explotación extensiva de recursos locales, sin mayores transformaciones, lo que representa que su integración a los mercados nacionales se produzca sin mucho aporte de valor agregado. La falta de valorización de los recursos locales conlleva la construcción de relaciones débiles con el centro del país y la incapacidad de retener e invertir localmente las plusvalías potencialmente generables a partir de tales recursos, es decir, se deja la generación de riqueza a otros territorios

Los planes de desarrollo consideran las inversiones en procesos de transformación y articulación de cadenas productivas, pero la efectiva viabilidad de este camino parece todavía encontrar obstáculos, sobre todo, en la forma en que es concebida y

formulada la planificación, habiendo sido los procesos de diagnóstico y formulación carentes de una real discusión y participación de los actores económicos locales, es decir, una expresión más de *dirigismo técnico-político* que de un verdadero proceso de *“governance”*. De esta manera, las instituciones locales, entendidas como formas de regulación social y de ejercicio del poder político y económico, parecen bloquear la propagación de modelos de desarrollo incluyentes, fundados sobre la participación, amplia dinamización de fuerzas empresariales, la acumulación de competencias específicas, la socialización de experiencias innovativas, es decir, en la formación de una “inteligencia económica colectiva” del territorio.

Bibliografía

1. Cámara de Comercio de Casanare. *Compilado Estadístico 2001*. Yopal, 2001.
2. Centro Regional de Estudios Cafeteros y Empresariales. *Construcción de un Sistema de Cuentas Económicas y Sociales para Casanare*. Manizales - Caldas. 1995.
3. Comisión Regional de Competitividad de Casanare. *Casanare Productivo. Plan de Competitividad*. Comisión Regional de Competitividad de Casanare. Programa Competitividad Regional. Yopal. 2010.
4. Cusmano, L. Preciado, F. "Institucionalidad para el desarrollo endógeno en una región de frontera: Casanare, Colombia", *Economía Marche. Review of Regional Studies*, No 2, pp. 269-296,
5. DANE. Departamento Nacional de Estadística. Bogotá DC.
6. Defensoría del Pueblo. Rev. Su Defensor, Mayo/ Agosto 2000; Luis Fernando Gaviria Trujillo.
7. Departamento Nacional de Planeación. *Agenda Interna Para la Productividad y la Competitividad*. Documento Regional Amazorinoquia. Bogotá, junio 2007.
8. El tiempo.com, Notas de prensa. Publicación Sección Nación 17 de mayo de 2010.
9. Gobernación de Casanare. Plan de Desarrollo Departamental de Casanare. 2001 - 2003 "Casanare con alma de pueblo".
10. Gobernación de Casanare. Plan de Desarrollo Departamental de Casanare. 2004 - 2006. "Trabajando en Equipo".
11. Hoyos M. C. Y Salazar A. *El eterno cuarto de hora. Movilidad espacial en ciudades de zonas de expansión*. CEDE, Universidad de los Andes Bogotá 1997.
12. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. *Casanare, características geográficas*. DANE, IGAC. Bogotá 1999.
13. Ministerio De Agricultura y Desarrollo Rural. *Anuario Estadístico Agropecuario 2008*, Encuesta Nacional Agropecuaria MADR 2009.
14. Orjuela, W.L., *Evaluación Integral de los Nuevos Departamentos, Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada*. Bogotá DC., Octubre 12 de 2001.

15. Preciado, F. *Characterization de la Region de Casanare-Colombia*, Yopal – Casanare 2000
16. Presidencia de la República, Informe Departamento de Casanare. Alta Consejería para la Reintegración, Bogotá, 2008.
17. Sandoval, Y., *Modernización en Curso. Casanare, Memoria y Destino*. Gobernación de Casanare. Diseño Edi. Bogotá D.C. 2004.
18. Universidad de los Andes, CEDE - ORSTOM, “Movilidad Espacial en ciudades de zonas de expansión”. *Documento CEDE 96-03*. Bogotá, Colombia 1993.
19. Villamarín, R. *Una caracterización de Casanare*, Documentos de Trabajo. Yopal - Casanare 2002.

3.6 Meta.

El departamento del Meta se encuentra ubicado en la región colombiana de los Llanos Orientales, en la Orinoquia (Mapa 11). Su extensión es de 85.635 kilómetros cuadrados y representa el 7,5% del territorio nacional, constituyéndose en una de las regiones administrativas más extensas de Colombia; pero contrariamente, su población llega solo al 1.7% del total del país, contando para el año 2010 con 870.876 habitantes, de los cuales el 63.8% vive en el área urbana y el 36.2% en el área rural (Tabla 18). Su capital es la ciudad de Villavicencio, con 384.000 habitantes, el centro urbano más grande de los Llanos orientales y el principal nodo vial entre la región y la capital

Mapa 11. Departamento del Meta



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Tabla 18. Departamento del Meta: aspectos generales

Variables e indicadores	Meta	Colombia
Extensión territorial (km2)	85.635	1.141.748
Participación territorial en el total nacional	7,50%	100,00%
Número de municipios, 2005	29	1.110
Población (Dane) 2010	870.876	45.724.695
Tasa de crecimiento población (estimada 1999-2015)	1,83%	1,79%
Participación población en total nacional, 2010	1,68%	100,00%
Porcentaje población urbana (Censo 2005)	72,92%	74,35%
Porcentaje población rural (Censo 2005)	27,08%	25,65%
Participación PIB departamental en el total nacional, 2007	1,8%	100,00%
Crecimiento promedio PIB (2000 - 2007)	3,55%	4,8%
PIB per cápita (precios corrientes) 2006	9.238.306	us 4.660
Población bajo la línea de pobreza (proyección), 2005	44,8%%	49,2%
Población bajo la línea de indigencia (proyección), 2005	12,2%	14,7%
Distribución de ingreso (índice Gini), 2005	0,51%	0,576%
Población con Necesidades Básicas Insatisfechas, 2005	24,8%	27,3%
Tasa de desempleo, 2008	11%	11,9%
Tasa de analfabetismo, 2000	8,5 %	8,1 %
Déficit % cobertura en salud (Reg. contributivo y Sisbén), 2000	140.356	9.509.729

Cuadro No: Fuentes: DANE, Gobernación del Meta, Secretaria de Planeación y Desarrollo Territorial, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, DNP-Dirección de Desarrollo Social.

3.6.1 Contexto Histórico. Meta, La Frontera más próxima.

En la conquista y colonización, la geografía nacional impuso serias limitaciones al proceso de control de la totalidad del territorio nacional. Por razones de orden político, militar y práctico vinieron a ser “abandonadas o relegadas” las tierras cálidas, excepto aquellas que les representaran el aprovisionamiento de algún recurso o sirvieran como centro de aprovisionamiento logístico. Las distancias entre ciudades, el establecimiento de instituciones como la encomienda¹⁴², la consolidación del poder de los encomenderos, la formación de dinámicas económicas particulares en torno a los recursos del territorio (minería, agricultura,

¹⁴² Institución mediante la cual la Corona entrega un territorio e indios a un Español para que lo administre económicamente y de instrucción espiritual a los nativos.

ganadería), el inexistente mercado interno, la presencia de redes de familias con la capacidad de articular diferentes tipos de intereses (eclesiásticos, políticos, económicos) configuraron modelos territoriales particulares, con relativa identidad y autonomía política y económica. La creación de la República fue posible por la supremacía del altiplano cundiboyancense (Andes) que impuso una idea de nación que por desconocimiento e intereses no contemplaba integralmente a la totalidad del territorio. Ello explica porque las elites del centro del país durante el siglo XIX terminan cediendo a países vecinos cerca de un millón de kilómetros cuadrados y como aun la valoración que sobre el territorio se tiene, es aquella proveniente de las elites del centro del país.

Dentro de este contexto, el Meta ha sido históricamente la puerta de acceso a los Llanos y ha asumido un rol particular dentro de los denominados Territorios Nacionales¹⁴³. Sin considerarse parte de la Metrópoli, el Meta mantuvo vínculos políticos, económicos, sociales y culturales con el oriente de Cundinamarca y Bogotá; por el contrario, las condiciones de frontera persisten en este sector hasta bien adentro del siglo XX, cuando su favorable localización y el mejoramiento de las vías de comunicación, que comunican con la capital del país, impulsan la consolidación y proyección de procesos de formación de estructuras agrarias, coherencia socio – económica y mayor integración del contexto regional al ámbito político del Estado central¹⁴⁴. Estas condiciones representaran la base material de las transformaciones que se van a adelantar en la zona permitiendo que el sector de Villavicencio se diferencie dentro del concepto de frontera oriental, dada sus particulares condiciones que inciden en el desarrollo de este territorio a lo largo

¹⁴³Los Territorios Nacionales son una categoría política - administrativa creada en 1863, como resultado de las dinámicas territoriales que se venían dando hasta ese momento, como resultado de los enfrentamientos políticos entre las tendencias centralistas y federalistas en la administración del Estado. El Estado delegaba la administración de estos territorios a un organismo del Nivel Administrativo Central, sin importar que su jurisdicción quedara fuera del propio territorio administrado. Esta tutela a distancia nunca permitió el desarrollo adecuado de estructuras institucionales propias, solo hasta la reforma constitucional de 1991 donde se dio paso a la categorización de departamentos.

¹⁴⁴ Bustamante, M. Persistencia y Cambio en la Frontera Oriental de Colombia. El piedemonte del Meta, 1840 – 1950. Edi. Fondo Editorial Universidad Eafit. Medellín 2007.

del siglo XIX y XX; condiciones como el mejoramiento de las vías de comunicación, el desarrollo de la ganadería, del cultivo del arroz, del comercio y de sus instituciones públicas y privadas.

Mientras existieron limitaciones en las comunicaciones y medios de transporte, la densidad de población, el intercambio y el comercio se mantuvieron en bajos niveles. Esta dinámica vendría a cambiar con la construcción de la carretera que comunicaría a la región con Bogotá en 1936. Con ello se daría una perspectiva distinta al comercio, a las inversiones, movilidad de productos y servicios y claramente a los flujos de población, creándose una relación, por cierto asimétrica, de relaciones entre el centro y la periferia, como consecuencia del peso político y económico de Bogotá y la falta de otros centros de relaciones. En este contexto Villavicencio adquiere predominio como acceso principal a los territorios llanos, fortaleciéndose como asentamiento consolidado y constituyéndose en centro administrativo de primer orden y en centro de distribución y recolección de la mayoría de productos y actividades económicas. Este papel se ve reforzado por el desarrollo de la aviación y la navegación por el río Meta, una vez se completa la carretera que conduce a Puerto López.

El desarrollo de la navegación por el río Meta represento, al finalizar el siglo XIX, un primer impulso en el desarrollo económico de la región, permitiendo el surgimiento de nuevas condiciones para la economía regional. Las actividades comerciales se estructuraron casi que exclusivamente con Bogotá al ser su mercado más próximo. La economía rural estaba limitada por los cambios en la demanda producidos por el mercado de la capital y por el mercado de salida del río Meta en épocas en que este era navegable, aunque este último se mantuvo solo hasta finales del siglo XIX cuando se cerró la navegabilidad del río que llevaba hasta el Océano Atlántico a través de Venezuela. Esta coyuntura de auge comercial por el río, permitió la articulación de la economía regional con rutas internacionales; los productos del pie de monte llanero tuvieron una rápida salida hacia Venezuela y en algunos casos con Europa. Todavía hoy, las zonas productivas agroindustriales están organizadas principalmente alrededor de Villavicencio y a

lo largo de los corredores formados por la troncal del llano, la cuenca del río Meta y el corredor sur que se conecta con el departamento de Guaviare, cruzando la región del Ariari.

En el proceso de ampliación e integración de la Frontera actúan como factores determinantes los siguientes: La interconexión vial con la capital, las rutas fluviales de considerable longitud, la presión demográfica de las tierras altas de los Andes, la disponibilidad de tierras baldías, y la iniciativa privada de comerciantes interesados en la explotación de productos primarios para la exportación, los que extienden su control sobre la tierra y la mano de obra, afirmando los principios de la libre empresa y la propiedad privada¹⁴⁵. En el caso de Villavicencio, a los pioneros les suceden un segundo grupo de empresarios, generalmente originarios de Bogotá y con vínculos políticos y sociales de importancia con la clase dirigente nacional, que diversifican aun más las inversiones a través del comercio, la agricultura comercial y los servicios.

Luego de su experiencia en los cultivos de café y tabaco, el arroz hizo posible la expansión de la frontera agrícola sobre la base de una agricultura moderna y situó a la región del Meta entre las más competitivas del país, marcando una diferencia con los demás Territorios Nacionales. Con el advenimiento de la violencia de mitad de siglo, vendría una nueva etapa para los Llanos del Meta, que dejaran una marca dolorosa en su camino a su modernización.

3.6.2 Dinámica Político - Administrativa

Siguiendo a Bustamante (2003), es necesario poner en evidencia los lazos políticos que configuro el Meta con la región de Cundinamarca y la elite política Bogotana, por cuanto esta relación puede explicar, de alguna manera, la mayor participación de esta parte del territorio en el accionar político nacional. Este hecho apoyado por

¹⁴⁵ *Ibíd.*

el status político – administrativo alcanzado por el territorio del Meta desde inicios del siglo XX que lo mantuvo ligado económica y políticamente al centro del país, un logro que lo diferencia sustancialmente con las demás regiones de los Llanos, pues esta condición le permitió contar con mayores recursos económicos y tener mayor vocería política nacional, preparándose institucionalmente para ser departamento a partir del año de 1960. Estos hechos marcaran claras diferencias en la evolución social, económica y política en la frontera oriental de los Llanos.

Esta característica particular en las relaciones de la region con el centro politico y administrativo del pais reflejan las condiciones historicas de colonizacion de los Llanos Orientales y el rol de primer plano que tubo como avanzada en la frontera militar pero tambien comercial, de los primeros centros poblados fundados en la region durante el dominio español. La historia de la penetracion colonial del Meta, iniciada en la segunda mitad de 1500, continua aun hoy en cualquier manera, con la expansion del control del territorio por parte del Estado y a traves de sus interiores flujos migratorios de empresarios y desarraigados hacia oriente.

Para el inicio del siglo XVI los españoles ya habían logrado incorporarse a los territorios andinos y zonas costeras colombianas; por entonces dominados por los aborígenes originarios. Cuando deciden enfrentarse a las selvas del Amazonas y las sabanas del rio Orinoco, encontraron grandes limitaciones. Impedidos por los obstáculos geográficos, el clima, la resistencia aborigen y sobre todo la incertidumbre económica, deciden entregar el control a las misiones católicas y decretar sobre ellas una jurisdicción formal en estos territorios. Desde el siglo XVI la distribución de la población tuvo una marcada tendencia de concentrarse en las tierras altas de las estribaciones andinas que al norte y su vienen separadas por los extensos valles de los ríos Cauca y Magdalena. Allí los españoles fundaron sus principales ciudades; Bogotá, Tunja, Medellín y Popayán y las templadas alturas de los valles montañosos los dejaron a los misioneros, hacendados e indígenas.

En 1718 solo el 1% de la población habitaba los Llanos – Amazonia. Para 1980 este porcentaje se había incrementado al 2.8%¹⁴⁶. Durante la Colonia, la Corona española se apoyó en el clero para extender su gobierno a las regiones de las tierras bajas tropicales, porque después del fracaso de los conquistadores por encontrar el mítico “Dorado”, era claro que ni las selvas húmedas tropicales, ni las llanuras, les eran atractivas a los colonos blancos. La solución era mantener el control del territorio utilizando misioneros que convirtieran los indígenas al cristianismo, que los convenciera de vivir en poblado y que los incorporara a la civilización occidental española. Franciscanos y jesuitas trabajaron en los Llanos de San Martín y para el siglo XVIII la agricultura, la artesanía, los textiles y la ganadería eran la columna vertebral de la economía regional.

Juan de Avellaneda fundó el primer asentamiento en San Juan de los Llanos en 1555, cien años después San Juan y San Martín fundados en 1641 se convirtieron en los sitios más importantes al ser la base de apoyo de los misioneros. A comienzos del siglo XVIII los franciscanos habían fundado seis pequeños reductos entre los indígenas y los jesuitas habían creado una importante estructura ganadera en la Hacienda Apiay, la cual tenía una gran extensión de tierra con 1693 cabezas de ganado.

Con la expulsión de los jesuitas en 1767 los franciscanos, recoletos y dominicos tomaron su lugar, pero la crisis llegó con la guerra de independencia cuando los soldados patriotas araron con las misiones de los Llanos¹⁴⁷. Reclutaban nativos para la guerra y saqueaban las iglesias y haciendas. Los sacerdotes que permanecieron en las misiones no recibieron protección de ninguno de los bandos y restaurada la paz en 1821 los esfuerzos de los líderes republicanos por disminuir el papel de la iglesia católica en la naciente república limitó el resurgimiento de

¹⁴⁶ H.F. Kline, Colombia: Portrait of Unity and Diversity, Boulder. Colorado, Westview Press, 1983. Citado por Rausch. J. El Colombia: gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos. Edi. Universidad de Antioquia. Medellín (Antioquia) 2003.

¹⁴⁷ Rausch. J. El Colombia: gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos. Edi. Universidad de Antioquia. Medellín (Antioquia) 2003.

esta organización económica. En 1848 el Gobierno de Cipriano de Mosquera señaló que no quedaba ninguna misión de las creadas antes de 1810; sin embargo en la dirigencia nacional continuo el interés en mantener el control del territorio a través de las misiones, poblando y vigilando las fronteras.

Con la naciente República, estos territorios que habían sido territorios autónomos bajo el dominio español, al considerar su difícil viabilidad económica, vienen anexados a los territorios andinos, así los Llanos de San Martín se convirtieron en un cantón del estado soberano de Cundinamarca. Frente a las dificultades de gobernar los lejanos territorios, nace la inquietud por diseñar sistemas administrativos especiales para las regiones fronterizas.

A partir de 1840, grupos de campesinos del oriente de Cundinamarca comienzan a recorrer el camino de herradura que de Bogotá conducía a los Llanos, y en 1850 el pueblo que se había fundado en la base de la cordillera y que llamaron Gramalote fue llamado oficialmente Villavicencio. A estos colonos lo seguirían hombres de empresa, que a pesar de las dificultades del camino podían las tierras de los Llanos les eran atractivas pues tenían grandes posibilidades para las ganaderías y los cultivos a gran escala de café, tabaco, caña, algodón y arroz.

Durante los gobiernos Pedro Alcántara Herrán (1841 – 1845) y Tomás Cipriano de Mosquera (1845 – 1849) se hizo claro el interés por parte de las elites de que “el futuro del país, estaba basado por entero en la agricultura tropical”. Creencia apoyada en los informes exagerados sobre los fabulosos recursos de aquellas regiones todavía no desarrolladas, tales como Chocó y los Llanos¹⁴⁸. Conforme a esta visión se incluyó en el artículo 167 de la Constitución Política de 1843 el siguiente texto: *“Los lugares que por su aislamiento y distancia de las demás poblaciones no pueden hacer parte de algún cantón o provincia, ni por su escasa población puedan erigirse en cantón o provincia, podrán ser regidos por leyes*

¹⁴⁸ F. Safford, *The ideal of the Practical: Colombia's Struggle to Form a Technical Elite*, Austin, University of Texas Press, 1976, p. 43. Citado por Rausch, J. en: *Colombia: gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos*. Edi. Universidad de Antioquia. Medellín (Antioquia) 2003.

especiales; hasta que pudiendo agregarse a algún cantón o provincia o erigirse en tales, pueda establecerse en ellos el régimen constitucional". En 1845 Los Llanos de San Martín fueron designados como territorio especial, gobernado por un Prefecto con funciones de regulación del comercio, desarrollar nuevas ciudades, y apoyar las misiones en la "civilización" de los indios.

Bajo el gobierno de José Hilario López en 1850 estos territorios serían reincorporados a sus antiguas provincias. La Constitución suprimió los cantones y aumentó el número de provincias y se organizó el primer sistema de gobierno de los Territorios Nacionales. La Constitución de 1863 estableció que los territorios poco poblados o habitados por tribus indígenas podían ser cedidos al gobierno central, con el fin de promover la colonización o para realizar mejoras materiales y serían gobernados por una ley especial.

El 1º de febrero de 1870, sobre los Territorios Nacionales, el presidente Santos Gutiérrez exhortó al Congreso diciendo que: *"...debéis atenderlos con solicitud, no solamente porque los gastos que se hagan en su mejora y engrandecimiento serán redistribuidos ampliamente con riquezas considerables, sino porque a través de la línea trazada por ellos y que nos separa de otras naciones, podremos impedir que se lleven a cabo proyectos ofensivos a nuestra soberanía"*. Entre 1873 y 1874, el ministro Gil Colunje predijo la rápida redención de los territorios. Por ejemplo, en 1874 escribió que: *"...la extraordinaria fecundidad del suelo, y su frecuente comunicación con los centros civilizados, así como la acción perseverante del gobierno, apoyada en el concurso de hombres que de veras se interesan por la suerte del país, harán que esas dilatadas comarcas casi desiertas hoy vengán, no muy tarde, a ocupar entre las entidades que constituyen la Unión Colombiana, el lugar preeminente a que están llamadas por su ventajosa posición y por las inmensas riquezas con que la naturaleza las ha dotado"* ¹⁴⁹ .

Los románticos y optimistas eran pocos; Eustorgio Salgar (1870-1872) defensor del desarrollo territorial, en 1878 señalaba: *"La situación de los territorios es la*

¹⁴⁹ Memorias, Ministerio de Gobierno, Colombia, 1874. *Ibíd.*

*misma que antes de que se organizaran. Las altas sumas que le tesoro ha invertido en ellos, no han rendido verdaderos frutos en la tarea colonizadora. Al contrario, la gran distancia entre la capital y los territorios favorece los abusos y las irregularidades que se quedan impunes. La inestabilidad entre los empleados y las dificultades en la comunicación postal son otros de los impedimentos para hacer efectivas las leyes, y para la acción ejecutiva.”*¹⁵⁰ El gobierno de Rafael Núñez (1880 – 1882) iniciaría el desmantelamiento de este tipo de estructura administrativa de Territorios Especiales; el contexto político y su orientación partidista conservadora lo llevaron en 1887 a establecer un gobierno con funciones compartidas entre lo civil y lo eclesiástico en los territorios, esquema que se mantendría hasta los años treinta del siglo XX.

El interés en la región fue creciendo por los incrementos en las ganaderías, la agricultura, la extracción de productos forestales, el mejoramiento del camino, la reanudación de la actividad misionera, el otorgamiento de títulos de propiedad sobre una amplia área de bienes baldíos (149.022 Ha entre 45 personas) y la firma de un tratado con Venezuela en 1894, que permitió el tránsito regular de barcos por el río Meta y Orinoco hacia el atlántico pasando por Venezuela.

Durante los años veinte con la bonanza cafetera y la indemnización de 25 millones de dólares pagada por Estados Unidos por la separación de Panamá, el gobierno pudo invertir en grandes obras públicas. Gran parte del dinero se destinó al desarrollo de vías férreas y de las carreteras al interior del país, pero poco se invirtió en los territorios. En su discurso de posesión el presidente Olaya Herrera (1931 -1946) señalaba que: *“El gobierno considera indispensable llevar a las más apartadas fronteras una acción oficial y civilizadora, y tiene como objeto de estudio y consideración la mejor manera para servir a las intendencias y comisarias, buscando mejores y más rápidos medios de comunicación ... aquellos territorios de gran riqueza nutural y de muchas promesas futuras, compensaran con creces el dinero que pueda invertirse en desarrollarlos y en unirlos más firmemente al resto del país.”*¹⁵¹.

¹⁵⁰ *Ibíd.*

¹⁵¹ *Ibíd.*

Otros presidentes habían hecho declaraciones semejantes, pero fue a partir de los gobiernos liberales de Olaya Herrera y López Pumarejo (1934 – 1938) quienes rompieron con la tradicional ausencia de inversiones en los Territorios Nacionales, apoyados en el renovado deseo de las elites de civilizar en país y alentados por un marcado nacionalismo que se despertó a partir de la guerra con Perú en el Amazonas. En 1931 el Congreso aprobó la ley 88 que pedía el desarrollo de un sistema de carreteras nacionales en tres rutas mayores de norte a sur y veintiséis rutas menores transversales. El Presidente Olaya propuso entonces que en adelante la política de integración territorial se priorizaría en las carreteras antes que los ferrocarriles, como fundamento de la política de unidad nacional. Para 1930 el camino entre Bogotá y Villavicencio se había construido solo en un 30%.

Si bien es cierto Olaya Herrera mostraba interés por el Amazonas, el Presidente López Pumarejo lo tenía por los Llanos Orientales. Fueron varias las declaraciones públicas en las que mostro su interés por la integración de los Territorios Nacionales. En su discurso de aceptación de la candidatura a la Presidencia priorizo su interés en trabajar por una Colombia integrada, afirmando: *“El territorio colombiano permanece desconocido y hemos abandonado al pueblo a una condición miserable y angustiosa... se hace necesario redescubrir el país. Es necesario despertar todas las energías humanas que han sido abandonadas...”*. En su discurso de posesión presidencial reiteraba: *“... aun no hemos ocupado sino un pequeña parte del territorio nacional... es preciso incorporar a la patria esos territorios. Los beneficios de la ley, la justicia rectamente administrada hasta el más remoto sitio, la autoridad ejercida tutelar y protectoramente para los colonizadores, el apoyo y el estímulo oficiales para ayudar a quienes colaboren a esa obra colonizadora, son propósitos que el gobierno entrante tiene entre los primero”*.

En 1959 se creó el Departamento del Meta mediante la reforma transitoria de la constitución, pero solo fue vigente a partir de año 1960. La nueva condición de departamento, no fue suficiente para alcanzar la estabilidad política esperada. Las condiciones dadas por las nuevas dinámicas políticas nacionales derivadas de los

acuerdos partidistas posteriores al periodo de la violencia recién pasada, fueron creando un clima de inconformismo, conflictividad e incertidumbre; ingredientes suficientes para continuar con una nueva etapa de violencia; complejo escenario donde modernización, riqueza y violencia, serían sus principales componentes.

3.6.3 Dinámica demográfica, estructuración de centros urbanos: migraciones de oportunidad y de desplazamientos forzados

El Meta es una zona de frontera económica, resultado de colonizaciones y procesos migratorios, receptora de flujos poblacionales e inversiones bajo formas de colonización campesina, agricultura comercial y actividades extractivas.

Para 1928 la población del Meta era aproximadamente de 20.000 habitantes, la mayoría colonos provenientes del oriente de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Santander. Los nativos originarios habían sido integrados o expulsados hacia los rincones apartados del territorio y los demás se ubicaron en los centros poblados cercanos al pie de monte. Villavicencio era la población más grande con 7.706 habitantes.

Para 1930, a pesar de tener que transportar las ganaderías a través de la cordillera, el sector expandía. De Arauca y Casanare llevaban sus animales hasta el Meta para engordarlas y luego llevarlas al mercado de Bogotá. La población se triplicó pasando de 17.733 a 51.674 personas, de las cuales 24.315 vivían en Villavicencio. La ciudad se estructuró como un centro de comercio y servicio de apoyo a la agricultura y las ganaderías. Los comerciantes eran proveedores de todo tipo de bienes de consumo doméstico e importados y tenían mercado en todo el Llano, hasta Venezuela, ya que en tiempos en que el río Meta se hacía navegable, los venezolanos traían bienes de intercambio y dinero para invertir en la región. El servicio telefónico de larga distancia llegó en 1935 y la carretera fue abierta por

primera vez en 1936¹⁵². Esta apertura produjo inmediatamente un mayor impacto en las migraciones y sobre todo en el nivel de productividad y comercio¹⁵³.

Para los años cuarenta Villavicencio ya se caracterizaba como una ciudad particularmente dinámica, dadas sus tasas de crecimiento en comparación con las demás ciudades de su tamaño en Colombia, pero la violencia traería grandes cambios. Las bandas rebeldes se concentraron en Arauca, Casanare y Meta. Villavicencio se convirtió en el cuartel general del Ejército Oficial. Esta situación trajo una gran movilidad entre migraciones, víctimas y nuevas ocupaciones, en su mayoría de campesinos que huían de la violencia en los departamentos de Tolima, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Caldas, Antioquia y Valle, con la esperanza de colonizar terrenos libres en los Llanos, para comenzar una nueva vida con sus familias. En 1959 el Congreso de la República aprobó la ley mediante la cual se le reconoce el estatus de Departamento, para este momento el 52% de los habitantes del Meta provenían de Cundinamarca, Tolima, Huila, Boyacá, Valle, Caldas y los Santanderes y solo el 47 % eran originarios de los Llanos¹⁵⁴.

El crecimiento económico ha mantenido una tendencia creciente a partir de 1960 (Gráfico 16); entre 1964 y 1972, la población de Villavicencio pasó de 45.000 a 112.130 y la del Departamento del Meta de 165.530 a 322.361 habitantes. En 1985 Villavicencio tenía 191.000 habitantes y el departamento del Meta 474.046 habitantes, mientras que, de acuerdo con el censo de 1993, la población de Villavicencio pasó a 272.118 y la del Meta a 618.427 habitantes, tendencia demográfica que logra mantenerse en el curso de la última década.

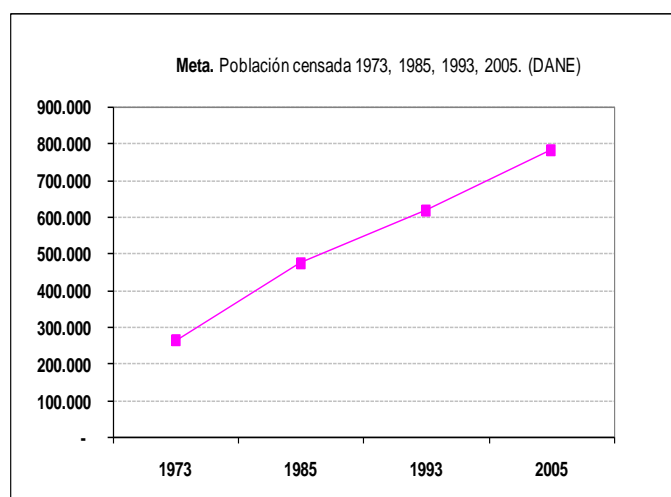
¹⁵² Dirección de Territorios Nacionales, Informe en Memorias Ministerio de Gobierno. Colombia 1939. DIC, Informe 1937. Citado por Rausch, J. en: Colombia: gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos. Edi. Universidad de Antioquia. Medellín (Antioquia) 2003.

¹⁵³ En este año la producción de plátano para la venta fuera paso de 14.705 a 55.929 bultos, en maíz de 4.234 a 11.326, en yuca de 235 a 1.645 bultos, en arroz de 50.181 a 78.161 y en su valor combinado se incrementó de \$53.205 a \$ 142.652.

¹⁵⁴ Rausch, J. Villavicencio, Colombia, 1940-2005: De Pueblo Fronterizo a Metrópolis de Frontera. Departamento de Historia, Universidad de Massachusetts Amherst.

El Meta se ubica como tercer departamento del país con mayor crecimiento de población para el año 2008 con respecto al 2007, con una tasa de crecimiento del 2.12%. Como en las décadas anteriores, este crecimiento es debido principalmente por la alta tasa de migración, con una participación 0,6% del total de la tasa de crecimiento. Según las proyecciones del Dane, en el curso de la próxima década esta tendencia continuará hasta llevar al Departamento en el año 2020 a la cifra cercana al millón de habitantes.

Grafico 16. Crecimiento de la Poblacion, Departamento del Meta, 1973-2005



Fuente: Dane.

Entre 1998 y 2003, el carácter de receptor de población llegó a 37.9 personas por cada mil habitantes, mientras que el de expulsor registró apenas 33.2 personas por cada mil habitantes. Hoy esta relación se ha venido estrechando, debido a la represión contra los cultivos ilegales y la mayor intensidad del conflicto armado, pero la migración actual se debe en gran medida al crecimiento económico que ha tenido el departamento con los hallazgos de nuevos campos petroleros, el impulso del sector turístico, el incremento en área y producción de cultivos de palma de aceite, yuca, maíz, entre otros y el crecimiento del sector comercio en cabeceras municipales de Villavicencio, Acacias, Granada, Restrepo y Puerto López, principalmente.

En el proceso de poblamiento del Meta, se debe tener en cuenta que, más importantes que el proceso migratorio natural, han sido, como en muchas regiones del país, los desplazamientos masivos y forzados de la población, marcados por los flujos de violencia y colonización¹⁵⁵. Así, en cuanto a la población inmigrante, aunque, según el censo DANE (1993), el 58% ha nacido en el mismo departamento (323.511 personas), el 38% que procede de Cundinamarca, Tolima, Bogotá, Boyacá, Valle, Casanare, Antioquia y otros sitios del país, es bastante significativo. Esto refuerza los planteamientos mencionados anteriormente con respecto a las oleadas migratorias generadas por la violencia, que llevaron a la ocupación de áreas de colonización en el Meta hacia mediados del siglo pasado. También es importante destacar que el 4% de la población proviene de Bogotá, situación que se explica por su cercanía y las posibilidades que brinda el Meta para algunos sectores de la población capitalina en relación con sus actividades económicas. Por el contrario, el porcentaje de la población emigrante es poco representativo, si se considera que el 77% de los nacidos en el Meta (434.666) ha continuado viviendo allí y sólo un 23% ha emigrado a otras zonas del país. En este caso, es de anotar, por una parte, el volumen de reubicación en los departamentos de la Orinoquia y, por otra, la importancia que adquiere la capital del país como centro de atracción para la población que sale del Meta por la cercanía y oportunidades que ofrece en cuanto a servicios especializados, oportunidades económicas y, en general, expectativas de mejores condiciones de vida¹⁵⁶.

3.6.4 Dinámica ocupacional y mercado del trabajo

Para el Meta y su capital, Villavicencio, la estructura y situación actual del mercado de empleo demanda una reflexión profunda debido a la gravedad y persistencia de

¹⁵⁵ Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Gobernación departamento del Meta, "El Meta: un territorio de oportunidades", Bogotá, 2004, p. 92. Citado en Banco de la Republica, Hernandez, G. Marco Conceptual, Evolución Y Estructura Social Del Departamento Del Meta. Ensayos Sobre Economía Regional, Centro Regional de Estudios Económicos Villavicencio 2005.

¹⁵⁶ Hernandez, G. Marco Conceptual, Evolución Y Estructura Social Del Departamento Del Meta. Ensayos Sobre Economía Regional, Centro Regional de Estudios Económicos Villavicencio 2005.

las consecuencias sociales del desempleo en términos de oportunidades y nivel de vida de los ciudadanos. Si bien es cierto la información sobre empleo se concentra en la ciudad capital, el departamento del Meta no cuenta con información consolidada sobre la calidad del empleo en el departamento, que permita a la administración departamental u otras organizaciones, diseñar, formular, proponer ó implementar mecanismos de seguimiento y control como proyectos, programas y/o políticas públicas, con el fin de mejorar la calidad del empleo en el departamento. Es necesario destacar la percepción que a pesar del incremento en el ingreso per cápita, el nivel de ocupación creado no ha sido suficiente para absorber el crecimiento de la oferta de trabajo, lo que ha tenido claras repercusiones sobre la tasa de desempleo.

La población en edad de trabajar en el municipio de Villavicencio ha tenido una tendencia creciente al pasar del 74,5% en el 2001 al 76,9% en el 2008. Esto refleja un incremento en la edad media de la población, en todo caso inferior para el 2010 a los 25 años (Tabla 19), y aun menor de la tasa promedio del país que es de 29,4 años.

Tabla 19. Estructura de la Población, Departamento del Meta, 1990 - 2010

Año	Total	Hombres	Mujeres	Edad
1990	579,511	298,512	280,999	20.51
1995	633,938	323,672	310,266	21.31
2000	700,506	355,509	344,997	22.34
2005	772,853	390,506	382,347	23.45
2010	870.876	424,749	419,301	24.55
2015	914,029	458,241	455,788	25.71

Fuente: Secretaria de Planeación Departamental - Gobernación del Meta.

La Tasa General de Participación, TGP, entendida como el indicador de empleo que se construye para cuantificar el tamaño relativo de la fuerza de trabajo ha tenido una tendencia decreciente, ya que en el 2001 era del 66,0% pasando al 2009 al 64,2%. Esta tendencia decreciente se puede dar porque la Población Económicamente Activa, PEA, ha disminuido, ya sea porque la población se cansó de buscar empleo o se dedicaron a otras actividades, lo que conllevó al decrecimiento en la cifra, aunque la TGP haya aumentado. La Tasa de Ocupación, TO, o porcentaje de la población ocupada como proporción de la población en edad de trabajar ha tenido una tendencia creciente en el tiempo, al pasar del 55, 2% en el 2001 al 57,4% en el año 2008. Las personas ocupadas en edad de trabajar han aumentado en un 2,2% en los últimos 7 años, aun así la cantidad de personas que se han podido vincular en un puesto de trabajo es mínima comparada con el número de personas que salen a buscar un puesto de trabajo¹⁵⁷.

La Tasa de Desempleo, TD, en la ciudad de Villavicencio ha ido en descenso al pasar del 16,4% en el año 2001 al 11% en el año 2008. En la reciente proyección publicada por el Departamento Administrativo de Estadísticas DANE, la ciudad de Villavicencio fue la tercera ciudad con la menor tasa de desempleo a nivel nacional con el 9,9% de desempleo. A pesar de esto el porcentaje de personas subempleadas es muy alto, la informalidad alcanza el 68% de la población, con lo que se puede precisar que el bajo índice en el desempleo es consecuencia del aumento de la informalidad en la ciudad de Villavicencio.

La notable informalidad en el mercado de trabajo se asocia también a condiciones estructurales, como lo evidencia el índice de condición de vida (ICV), indicador del estándar de vida que combina variables de acumulación de bienes físicos, medido a través de las características de la vivienda y acceso a los servicios públicos domiciliarios, con variables que calculan el capital humano presente y potencial, a través de la educación del jefe de hogar y de los mayores de 12 años; el acceso a los servicios escolares y, algunas variables de composición del hogar como

¹⁵⁷ Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial Gobernación Del Meta. Observatorio de Empleo del Departamento del Meta. Calidad del Empleo en el Departamento del Meta. Villavicencio 2009.

el hacinamiento y la proporción de niños menores de 6 años en las familias¹⁵⁸. En el periodo de 1985 a 2000, el ICV del Meta creció significativamente, pero sigue presentando un indicador por debajo del total nacional¹⁵⁹. En el tiempo analizado, los rubros que desmejoraron en el Meta fueron los relacionados con la educación de los jefes de hogar, material de paredes, y servicio sanitario. Los que mejoraron en el periodo tienen que ver con la asistencia a los diversos grados de educación, el abastecimiento de agua, gas, electricidad y recolección de basuras.

La estructura de los diferentes indicadores sociales del Meta indica un evidente rezago del departamento del Meta frente a los indicadores sociales del país, aun así, en los últimos 15 años el logro de los avances sociales han sido continuos. Para el periodo 2005 - 2010, a nivel nacional se estima una Tasa Bruta de Mortalidad de 5,81 por mil habitantes y para el Departamento del Meta es de 6,21. El índice de necesidades básicas, calculado por el Departamento Nacional de Planeación, es una metodología para medir la pobreza, y muestra los hogares con algunos atributos que denotan la ausencia de consumos básicos¹⁶⁰. La evolución del índice de necesidades básicas en el Meta denota una tendencia inferior a proveer a la población de los servicios básicos, con referencia al país. En el caso de inasistencia escolar el Meta tiene un 3.9% de la población insatisfecha y un 7.5% de miseria, datos superiores a la media nacional. El departamento del Meta, aunque no se encuentra entre los departamentos más pobres del país, los cuales tiene una incidencia del 35% de su población con necesidades básicas insatisfechas, tampoco se encuentra entre los departamentos con menos del 20% de la población con necesidades básicas insatisfechas. La disminución de la pobreza y la satisfacción de necesidades básicas, representa entonces referentes imprescindibles en la reflexión sobre el nivel de desarrollo socio – económico del territorio.

¹⁵⁸ Si el índice de condición de vida reporta un valor de 100, indica el mejor estándar de vida, y si reporta un valor de 0, el más bajo nivel de vida.

¹⁵⁹ *Ibíd.*

¹⁶⁰ Gobernación del Meta. Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial. Situación Socioeconómica del Departamento 2007

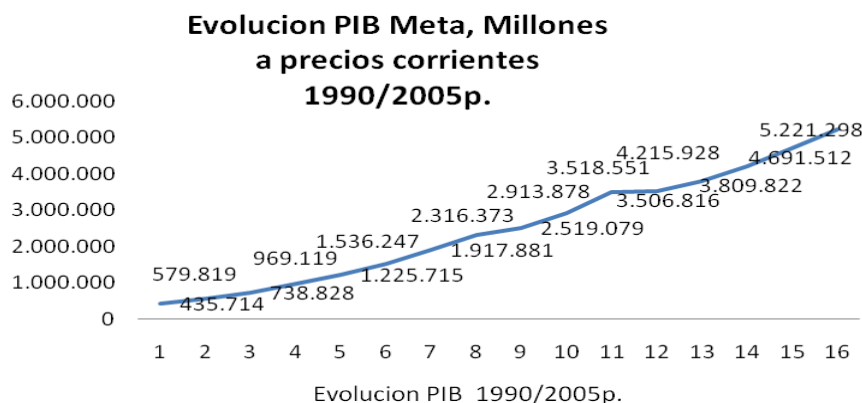
3.6.5 Estructura y evolución del PIB Departamental

La participación del Departamento del Meta en el producto interno Colombiano se ha casi que doblado durante el periodo 1960-2007, pasando del 1% al 1.9% del PIB del país. Durante el último quinquenio de los años ochenta y la última década del siglo anterior el Departamento presentó ritmos de crecimiento superiores al promedio nacional: el promedio de crecimiento para este período fue del 3.8% frente a un crecimiento nacional del 2.6%.

El período 2000-2006 finaliza con un crecimiento estimado del PIB igual al 3.26%, cifra inferior al crecimiento nacional en 3.54%. En este periodo, la economía del Departamento mostro un comportamiento de mucha inestabilidad. Pese a haber alcanzado importantes ritmos de crecimiento del PIB, al 5.9 (2003) y al 5.6 (2004); presento significativos descensos, como los ocurridos durante los años 2002 y 2005 (de -2.5 y -4.29). A estas grandes caídas se atribuye no solo la pérdida de la estabilidad que la economía hubiera podido lograr para el período, sino su rezago frente a la que sí presentó el contexto nacional. En cuanto a las causas de estos comportamientos, el crecimiento presentado durante los años 2002 – 2003 (5,9%) coincide con el incremento en los niveles de inversión en infraestructura, los cuales probablemente se motivaron en condiciones favorables de seguridad y sus respectivas repercusiones en los factores de confianza. Los comportamientos negativos coinciden, de otra parte, con la situación de ingobernabilidad tanto de nivel departamental como municipal, ocurrida en el Meta especialmente durante el periodo 2004-2005 debido a la penetración de grupos armados ilegales en las Administraciones Locales y las consecuentes respuestas institucionales del Establecimiento, que significo la intervención en dichas Administraciones. Desde la óptica económica la mayor consecuencia de este fenómeno fue la proliferación de la economía informal, la cual no contribuyo al PIB¹⁶¹.

¹⁶¹ Informe de Coyuntura Económica Cámara de Comercio de Villavicencio. Villavicencio 2009.

Grafico 17. Evolución del PIB, Departamento del Meta, Millones (precios corrientes), 1990-2005



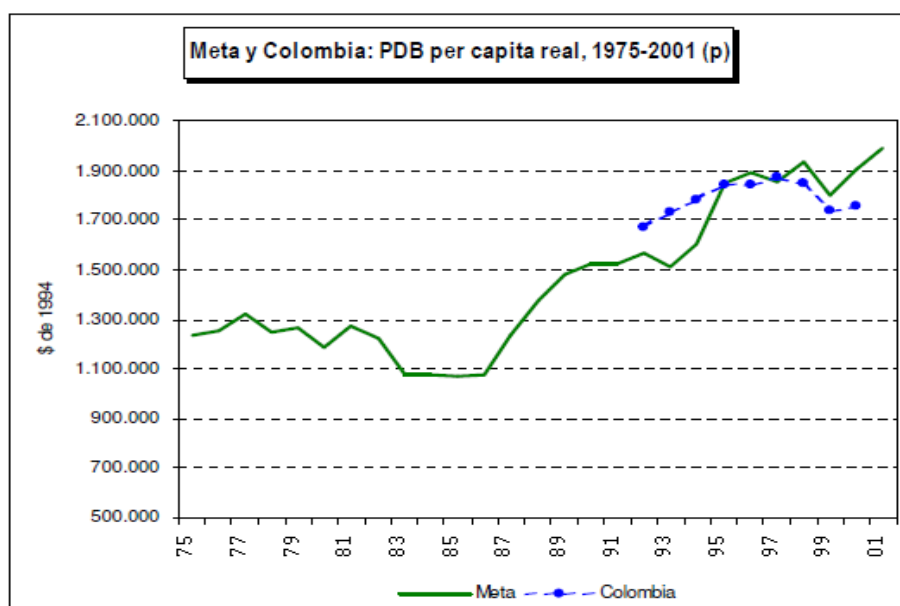
Fuente: DANE. Cuentas Regionales.

Este panorama representa la situación de partida del Departamento frente al doble reto en que se enmarca la coyuntura actual de su economía: en primer término, recuperar la positiva contribución que el Departamento tenía al ritmo general de crecimiento de la economía nacional y afrontar las metas nacionales, como establecidas en el último Plan de Desarrollo formulado por el Gobierno Nacional, Colombia Visión 2019; crecimientos anuales no inferiores al 5% para el año 2010 y al 6% para el 2014¹⁶².

Por lo que concierne al crecimiento del producto por persona, el cambio estructural viene registrado en el Departamento a partir de la mitad de los años 80. El Grafico 18 pone en evidencia como en el Meta el PDB real per capita es menor hasta el año de 1986. Es de 1987 en adelante que el producto per capita registra un notable incremento, pasando de \$1.075 millones en 1986 a \$1.988 millones en 2001. Es a mitad de los años 90 que el nivel de ingreso per capita del departamento supera por la primera vez el valor promedio del país.

¹⁶² Colombia Visión 2019, PND 2006-2010, Hacia un Estado Comunitario.

Grafico 18. Meta y Colombia: PDB per capita real, 1975-2001



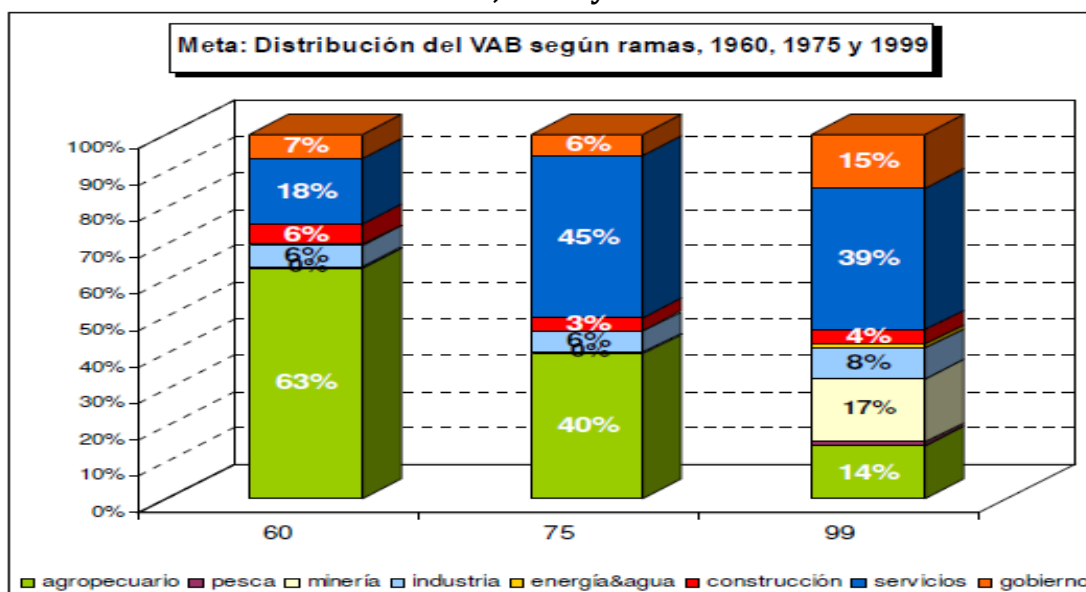
Fuente: Sistema Simplificado de Cuentas economicas del Meta 1975/2001.

El salto en el ingreso per capita puede estar asociado a la transicion de una economia agraria de bajo ingreso a una economia urbana parcialmente industrializada y a la nueva dinamica en la exploracion petrolera. Una medida de los cambios estructurales del Meta lo proporciona el Grafico 19, que describe la distribucion del PIB del Departamento por ramas en 1960, 1975 y 1999.

En 1960 el sector agropecuario significaba el 63% del PIB, mientras que para 1999 habia disminuido a un 14%. Otros sectores de mayor valor agregado (Industria, energia, agua, construccion) incrementaron en este periodo su participacion alcanzando cerca del 35% en ese mismo periodo. Esto nos permite evidenciar que la economia se ha venido tercerizando; servicios diferentes al gobierno han logrado un incremento mayor al 100% a traves de unidades productivas del tamaño de microempresas, las cuales están orientadas al mercado interno y hacia el mercado de Bogotá¹⁶³.

¹⁶³ Cámara de Comercio de Villavicencio. Coordinación de Proyectos Económicos. Indicadores Económicos. Villavicencio. Román Felipe Acosta Guzmán, Coordinador de Proyectos Económicos 2008.

Grafico 19. Distribución del PDB del Meta por ramas en tres años: 1960, 1975 y 1999



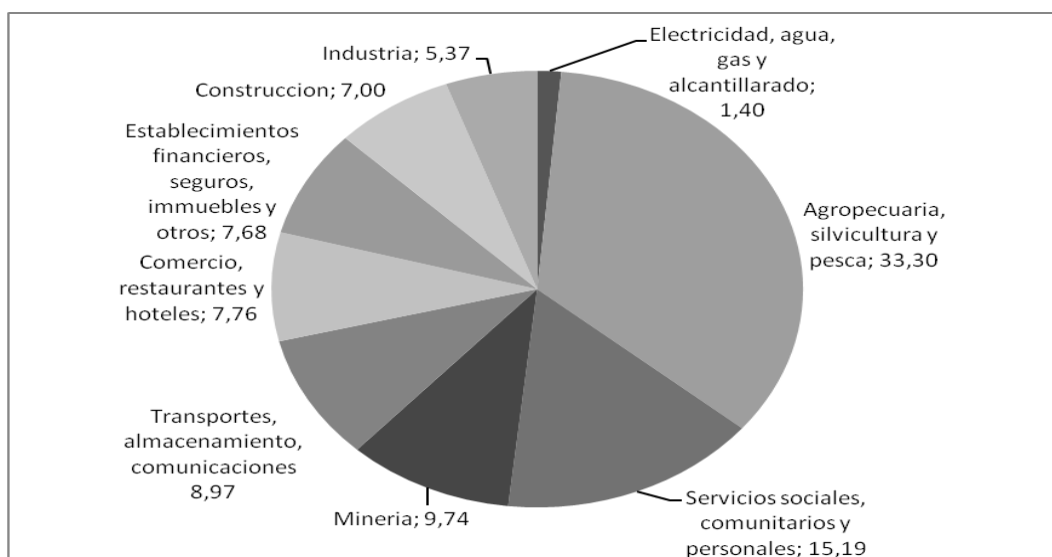
Fuente: Sistema Simplificado de Cuentas económicas del Meta 1975/2001. DNP-Inandes (1977).

El incremento del producto vinculado al sector gubernamental entre 1975 y 1999 es causado a las modificaciones constitucionales de 1991 que permitieron mayor autonomía y recursos, mientras la minería gana peso en este periodo, como resultado de la exploración y explotación de petróleo crudo y gas desde 1976. Para 1999 la minería asume un rol cuantitativamente mayor en el PIB al del sector agropecuario.

Si bien es cierto, a partir del año 2008, el Meta se ha vuelto en el principal departamento petrolero de los Llanos, con 75.846 miles de barriles¹⁶⁴, frente a los 40.271 miles de Casanare, el peso relativo del sector minero ha permanecido de manera sostenida en poco menos al 10% del PIB departamental (Grafico 20).

¹⁶⁴ El más reciente protagonismo del Meta en la minería se explica por los incrementos en producción de los yacimientos de petroleros ubicados en Puerto Gaitán y Castilla la Nueva.

Grafico 20. Estructura del PIB Departamental, Departamento del Meta, 2005



Fuente: DANE, Cuentas Departamentales

Evidentemente, el sector minero, y la migración generada, han contribuido a un proceso acelerado de crecimiento urbano, del sector terciario y, en particular, del sector de la construcción. Entre 2008 y 2009, el área aprobada de construcción en el Departamento pasó de 138.249 a 260.658 metros cuadrados, de los cuales el 81.1% se orientó a vivienda, se debe destacar que de los 93.908 metros cuadrados, destinados a vivienda, la mayoría (91.3%) estaba representada en casas y apartamentos. La otra parte del área licenciada ha sido destinada a usos comerciales, lo que explica la construcción de infraestructura para almacenamiento y construcciones destinadas a estructuras de habitaciones con propósitos turísticos.

La actividad comercial¹⁶⁵ representó un poco más del 60% del empleo en el territorio. El comercio minoristas, los restaurantes y hoteles incrementaron su actividad en el 2009 gracias a las distintas programaciones culturales en el Meta, región que se beneficia por la cercanía a Bogotá y al mejoramiento de la red vial intermunicipal. No corren con la misma suerte los otros departamentos que aún enfrentan dificultades al nivel de movilidad vehicular, malas condiciones de las

¹⁶⁵ La actividad comercial incluye la compraventa de vehículos automotor y sus partes, el comercio al por mayor, el comercio al por menor, restaurantes, hoteles, comidas y bebidas.

vías y tramos, inseguridad en el transporte por carretera, que los mantienen con malas condiciones¹⁶⁶.

El servicio de transporte tiene cobertura para todos los centros poblados del Departamento del Meta, así como transporte aéreo a los demás departamentos de la región y la capital del País. El transporte de carga y pasajeros es una actividad que ha crecido en el Meta, este sector cuenta con un parque automotor que supera las 1.500 unidades en el territorio. Solo en Villavicencio se concentra el 68% del parque automotor, lo que plantea retos para la malla vial y la movilidad, pues se carece de un plan que sea una solución a este problema por parte de las autoridades (Cámara de Comercio de Villavicencio 2009) ¹⁶⁷. Por otra parte, es necesario resaltar que con base en las cifras suministradas por la Aeronáutica Civil, el movimiento de pasajeros en la región (el número de entradas y salidas) solo en la ciudad de Villavicencio fue de 67.889, muy por debajo, por ejemplo, del aeropuerto de Yopal el cual tuvo un tránsito de 149.192 pasajeros, explicable por la dinámica de las operaciones petroleras en esta región.

3.6.5.1 Industrialización incipiente y apertura internacional

El Meta sustenta hasta el momento su principal base económica en la producción de bienes primarios, con muy poca transformación, dirigida en su mayoría hacia el mercado nacional. La industrialización del Departamento esta mayormente representada por los sectores de alimentos y bebidas manufacturados, muebles y metalmecánica para la construcción, calzado y la reparación de vehículos automotores. La confección y fabricación de telas y ropa es promisorio pero aún no ha encontrado un desarrollo importante. La elaboración de alimentos y bebidas y

¹⁶⁶ *Ibíd.*

¹⁶⁷ Informe de Coyuntura Económica Cámara de Comercio de Villavicencio. Villavicencio 2009.

de productos de molinería es la fuente principal del empleo y valor agregado (Tabla 20). Estos sectores manufactureros no cuentan con mayor especialización y significativa capacidad exportadora. En un contexto competitivo aun poco orientado a los mercados internacionales, caracterizado por una balanza comercial negativa (Tabla 21), la mínima apertura internacional del Departamento está relacionada con productos con bajo nivel de elaboración y valor agregado (petróleo y alimentos) y algunos productos no tradicionales, como peces ornamentales y flores exóticas.

Tabla 20. Empleo y Valor agregado de los grupos industriales, Departamento del Meta, 2005

Grupos Industriales	Empleo		Valor Agregado	
	Pers.	% Pais	Millon.	% Pais
Elaboración de frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas.	1.410	0.46	75.777	1.76
Elaboración de productos de molinería, de almidones y productos derivados del almidón	1.360	0.45	55.667	1.30
Elaboración de productos de panadería, macarrones, etc.	41	0.01	395	0.01
Elaboración de bebidas.	210	0.07	20.196	0.47
Fabricación de Productos Minerales no metálicos	109	0.04	5.360	0.12
Fabricación de maquinaria de uso Especial.	55	0.02	1.278	0.03
Industrias manufactureras	765	0.25	57.901	1.35

Fuente: Gobernación del Meta. Encuesta Anual Manufacturera. Cuentas Económicas 2005. Empresas con más de 10 empleados.

Tabla 21. Exportaciones e Importaciones del Departamento del Meta, 2000-2009

Año	Exportaciones FOB	Importaciones CIF	Balanza Comercial
	Valor FOB en US\$	Valor CIF en US\$	US\$
2000	600.593	8.505.430	-7.904.837
2001	733.164	31.880.465	-31.147.301
2002	1.083.508	26.628.361	-25.544.853
2003	3.618.831	18.966.519	-15.347.688
2004	2.022.194	8.148.425	-6.126.231
2005	1.753.758	11.390.209	-9.636.451
2006	739.916	5.859.605	-5.119.688
2007	5.763.514	13.215.197	-7.451.682
2008	12.830.456	17.735.562	-4.905.105.76
2009	3.976.577	45.728.720	-41.752.143

Fuente: Sistema de Información de Comercio Exterior SIEC - DIAN.

En los últimos años, la caída en las exportaciones se produjo como resultado de las medidas proteccionistas de Venezuela, consecuencia del deterioro de las relaciones entre los dos países, que solo hasta el mes de octubre de 2010 volvieron a la normalidad.

3.6.6 Sectores de Especialización Agropecuaria.

El sector agropecuario históricamente ha sido el sector más importante para la economía regional, convirtiéndose en una de las despensas más importantes del país, en especial para Bogotá. Constituido por la agricultura, la ganadería, la caza, la pesca y la explotación de maderables, este sector económico se ha caracterizado por ser el de mayor generación de riqueza en el territorio.

En su proceso de desarrollo, en el sector agropecuario se han venido consolidando las explotaciones comerciales, predominando sobre las formas tradicionales de ganadería y agricultura de *pan coger*. El Departamento produce bienes agrícolas primarios sin mayor transformación y la mayoría de sus productos son

transportados a Bogotá, principal centro de consumo del país. Igualmente, se integra al mercado nacional con ganado en pie, con el subsector minero y con algunos cultivos promisorios.

En Colombia, a nivel departamental, se evidencia que, en términos absolutos, el departamento que mayor número de hectáreas emplea para la realización de actividades agrícolas es el Meta, seguido por el Valle del Cauca. De igual forma, respecto a las actividades pecuarias, los departamentos de los Llanos Orientales son los que mayor área dedican a este tipo de actividades. Meta y Casanare, junto a algunos departamentos de la Costa Atlántica, como Córdoba y Sucre, dedican cerca del 90% de la superficie agropecuaria de sus departamentos a la explotación pecuaria exclusivamente.

Tabla 22. Distribución del uso del Suelo en el Departamento del Meta 2009

Usos del Suelo ¹⁶⁸	Área (Ha)
Ganadería	4.748.549
Agricultura	313.105
Bosque	221.183
Otros Usos	58.623
<i>Unidades Productoras</i>	<i>24.543</i>
Total	5.341.459

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria 2009. CCI - MADR

Es importante entonces resaltar como frente a esta significativa area dedicada a estas actividades, el numero de unidades productoras (fincas) sea relativamente bajo (Tabla 23), haciendo evidente una aparente concentracion de la tierra en comparacion con otras regiones colombianas de zonas altas particularmente, que estructuran una relativa fragmentacion de la propiedad en el pie de monte y de

¹⁶⁸ A nivel departamental se evidencia que, en términos absolutos, el departamento que mayor número de hectáreas emplea para la realización de actividades agrícolas es el Meta, seguido por el Valle del Cauca del Cauca, que el año pasado era el primero. De igual forma, respecto a las actividades pecuarias, los departamentos de los Llanos Orientales son los que mayor área dedican a este tipo de actividades. Meta y Casanare, junto a algunos departamentos de la Costa Atlántica, como Córdoba y Sucre dedican cerca del 90% de la superficie agropecuaria de sus departamentos a la explotación pecuaria extensiva exclusivamente.

grandes latifundios, generalmente de baja tecnificación, en las zonas bajas y llanas. Fedegan (Federación Nacional de Ganaderos) han dado justificación a este tipo de estructura de la propiedad, a partir de su productividad; las unidades productivas localizadas en zonas altas resultan ser más fértiles y productivas, por tanto el precio de la tierra es mayor y contrariamente las tierras bajas, particularmente en los Llanos Orientales, son menos fértiles, menos productivas, por tanto su precio es menor.

Tabla 23. Unidades Productoras Agropecuarias (Fincas), por Departamento 2009

Departamento	Unidades Productoras
Antioquia	100.781
Atlántico	6.241
Bolívar	16.484
Boyacá	350.073
Caldas	20.281
Casanare	17.337
Cauca	99.128
Cesar	17.155
Córdoba	50.975
Cundinamarca	203.764
Guajira	5.355
Huila	74.834
Magdalena	14.503
Meta	24.543
Nariño	183.741
Norte de Santander	56.052
Quindío	7.512
Risaralda	11.701
Santander	112.220
Sucre	27.115
Tolima	84.882
Valle del Cauca	32.180
Otros Departamentos	95.368
Total Nacional	1.612.225

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria 2009. CCI – MADR.

En el sector agrícola, ha sido evidente la dependencia de la región de un cultivo específico; el arroz, lo que significa tener una agricultura condicionada a los riesgos mismos del cultivo, pues cualquier dificultad sanitaria o de mercado en

este cultivo comprometería seriamente el conjunto de la economía rural de la región¹⁶⁹ (Tabla 24). En los últimos años este sector en particular ha manifestado un interesante proceso de diversificación y tecnificación. Para el año 2009, la agricultura presentó un desempeño de mayor diversificación, dada la presencia importante de cultivos con vocación comercial de guayaba, aguacate, cacao, piña, caña, caucho y maderables¹⁷⁰.

Tabla 24. Meta: Área cosechada, empleo y valor agregado de los sectores productivos de mayor impacto, 2004

Sector	Área Cosechada		Empleo		Valor Agregado		Valor Agregad /Hc.
	Hc.	%	Pers.	%	Millon.	%	Millones
Cadena Palma	64.472	24.8	8.567	2.8	171.717	4.0	3.2
Palma Africana	63.003	24.3	8.146	2.7	167.910	3.9	3.2
Algodón	1.469	0.6	422	0.1	3.807	0.1	3.8
Turismo			1.600	0.5			
Hotelería y Restaurantes					56.974	1.3	
Piscícola y Pesca			5.013	1.7	34.595	0.8	
Cadena Arroz	101.667	39.2	11.102	3.7	90.234	2.1	2.7
Arroz Riego	30.172	11.6	4.690	1.5	24.400	0.6	2.4
Arroz Secano	71.495	27.5	6.412	2.1	65.834	1.5	2.8
Plátano	16.382	6.3	9.794	3.2	92.288	2.1	6.6
Ganado Bovino			18.589	6.1	222.949	5.2	
Carne			7.040	2.3	177.588	4.1	
Producción Leche Cruda			11.549	3.8	45.361	1.1	
Maíz - Soya	62.498	24.1	12.768	4.2	71.040	1.7	2.4
Pollos			408	0.1	6.642	0.2	
Huevos			241	0.1	5.605	0.1	
Porcinos			4.077	1.3	9.536	0.2	
Soya	31.160	12	2.981	1.0	4.954	0.1	1.1
Yuca	4.020	1.5	1.298	0.4	13.795	0.3	4.4
Maíz Total	27.318	10.5	3.763	1.2	30.508	0.7	1.7

¹⁶⁹Gobernanación del Meta. Secretaría de Planeación. Situación Socioeconómica del Departamento 2007

¹⁷⁰Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Meta 2009.

Maíz Tecnificado	17.286	6.7	1.964	0.6	24.165	0.6	2.1
Maíz Tradicional	10.032	3.9	1.799	0.6	6.342	0.1	1.0
Forestal			367	0.1	2.100		
Horto Frutícola	7.184	2.8	3.439	1.1	78.890	1.8	11.8
Frijol	425	0.2	97		2.445	0.1	64
Frutales	6.759	2.6	3.342	1.1	76.445	1.8	12.1
Cacao	1.032	0.4	746	0.2	1.517		1.8
Caucho	514	0.2	470	0.2			

Fuente: Gobernación del Meta. Secretaría de Agricultura. Cuentas Económicas 2005.

3.6.6.1 Ganadería

Actualmente Colombia se ubica como el décimo país con mayor población bovina en el mundo. Sólo es superado en la región por Brasil, Argentina y México. El hato ganadero colombiano está compuesto por 27.359.290 de cabezas de ganado y ocupa 38 millones de hectáreas de pastos¹⁷¹. De acuerdo con la especialidad del hato, 19.026.750 de la población bovina en Colombia se destina a la producción de carne, 591.530 a la producción de leche, y 7.741.010 se explotan como ganadería de doble propósito. El departamento del Meta ocupa el primer lugar en número de cabezas de ganado con un inventario de 2.778.717 bovinos de los cuales 2.621.990 son destinados a la producción de carne, 19.399 a leche y 137.328 a doble propósito¹⁷². La producción de carne en la región, se caracterizado por ser cíclica y estacional, la variación cíclica se presenta aproximadamente cada 6 años (ciclo ganadero) y la estacional con los períodos de sequía (4 meses) y de lluvias (8 meses), lo que afecta significativamente el precio de los ganados.

¹⁷¹ Encuesta Nacional Agropecuaria 2009.

¹⁷² *Ibíd.*

Tabla 25. Meta: Inventario Bovino 2006/2009

Año	2006	2007	2008	2009
Bovinos	1,840,613	1,682,984	2,656,570	2,778,717

Fuente: ENA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural series 2006 a 2009

Desde la época colonial la ganadería se constituyó en la principal actividad económica de la región. El ambiente pecuario que allí surgió, obedeció a unas circunstancias ecológicas e históricas específicas que determinaron la formación de un modelo sociocultural diferente al de otras zonas donde el ganado también era la actividad económica dominante. Las referencias sobre esta actividad económica en los Llanos de San Martín permiten confirmar su importancia dentro del esquema de una economía marginal y de frontera.

A medida en que se fueron introduciendo pastos artificiales, se habilitaban una cantidad importante de aéreas en torno a Villavicencio, que se destinaban a las ganaderías de ceba, lo cual incidió en el incremento de las actividades ganaderas. En las grandes haciendas, las posibilidades brindadas por las nuevas pasturas impulsaron la cría como negocio complementario¹⁷³. Paralelamente, los negocios de compra y venta de ganado vacuno y caballar empezaron a ocupar un lugar importante dentro del monto de las transacciones comerciales.

Las guerras civiles, especialmente la guerra de los Mil Días (1899-1902), ocasionaron la despoblación ganadera en los Llanos. El aprovisionamiento de las tropas le restó un número importante de cabezas a los hatos y haciendas, a lo cual se agregó el decomiso de bestias y el abandono de las propiedades por parte de sus dueños.

¹⁷³ La ganadería en Colombia tiene como actividades de especialización, la Cría, Levante y Ceba de los animales. En la cría se ocupan de mejorar los índices de reproductividad y su apariencia como raza de los ganados, a través de mejoramientos genéticos o cruces con otras razas de manera natural, que les permita mayor productividad. El levante es la etapa posterior a la cría; en esta se desarrollan actividades especialmente relacionadas con el crecimiento, cuidado y nutrición de los animales hasta que logran una edad en la que ya solo se busca su engorde para su sacrificio; de esta última hace parte la ceba.

En cuanto a las formas de trabajo, el régimen de la ganadería extensiva y las peculiaridades heredadas desde los siglos de la colonia habían llevado a que esta actividad se desarrollara de una manera silvestre. Para Bustamante (1997)¹⁷⁴, en las dos primeras décadas del Siglo XX los diagnósticos de la ganadería en el Llano presentaban un estancamiento debido a diferentes factores que habían sido una constante en los años anteriores. En primer lugar el abandono por parte del Estado, reflejado en la falta de vías de comunicación apropiadas para la comercialización de los productos pecuarios. La carretera que comunicaba con el principal mercado del país, si bien servía como vía de penetración, de aprovisionamiento, no solucionaba el problema económico principal, que era el de los costos de transporte, pues la condición en que se transportaba el ganado seguía constituyéndose en un obstáculo para su venta bajo condiciones competitivas.

En segundo lugar se encontraban las enfermedades infecciosas y parasitarias, difíciles de controlar debido a los escasos controles sanitarios. Enfermedades como el carbón, quien se presento por primera vez los Llanos por ganados procedentes de Venezuela, penetraron la Orinoquia colombiana a falta de controles sanitarios en la frontera. Si bien la mayoría de las enfermedades de los ganados Llaneros se conocían y combatían con algún éxito, la dificultad estaba en que el sistema de pastoreo extensivo, generalmente en sabanas de uso comunal, hacia demasiado costosa la aplicación de sistemas de control. Por otra parte estaba la competencia de mecanismos culturales enraizados en la población tales como el rezo, que dejaban de lado los tratamientos modernos recomendados por la ciencia veterinaria.

En tercer lugar estaba la competencia ejercida por la ceba de ganado frente a la cría. Desde que las ciudades del pie de monte contaron con servicios bancarios, estas entidades empezaron a dar preferencia de forma indirecta a la ceba, pues prestaban para esta actividad el 50% del avalúo de los animales en potrero, mientras que en la cría, donde los créditos eran casi inexistentes, se exigían los

¹⁷⁴ Bustamante, M. Un Pueblo de Frontera: Villavicencio 1840 – 1940. Universidad de los Llanos, Fondo Mixto de Promoción de Cultura y las Artes del Meta. Villavicencio 1997.

títulos de propiedad de los inmuebles rurales, que difícilmente se tenían y los plazos eran de breve tiempo.

Otra de las dificultades, como causa de la baja población de vacunos, fue el sacrificio de las hembras, el abigeato (robo de los ganados), las dificultades para el transporte de insumos y su mejoramiento genético. Al cebarse las hembras en la mitad de tiempo que los machos y ante la posibilidad de obtener ganancias en un plazo menor, algunos comerciantes se dedicaron a comprar hatos para la ceba bajo estas condiciones, limitando la capacidad productiva del hato. El robo de los animales también afectaba los hatos, con las dificultades del control del territorio y de la carne por parte de las autoridades.

Para 1930, surgieron una serie de propuestas sintetizadas en un Plan de Desarrollo Sectorial, que buscaba fomentar el desarrollo de la actividad, en especial proteger y fomentar la ganadería de cría. Entre las iniciativas más importantes estaban; ampliar las aéreas de adjudicación de tierras para poder mantener unas res por cada seis hectáreas, expedir seguros en caso de guerras, otorgar crédito flexibles con la condición de no sacrificar hembras del hato, fomento a insumos, incentivos al mejoramiento genético, asistencia técnica sanitaria, entre otras.

El gremio de los ganaderos del Meta mantuvo por su parte la atención en torno al precio de la carne, de los insumos y de las condiciones del transporte a Bogotá. Para este momento el precio de la carne en el mercado de Bogotá era regulado por la Junta de Control de Alimentos, en donde la estructura del precio no reflejaba los costos de producción, por lo que los ganaderos solicitaban la liberación del precio de la carne a través de la oferta y la demanda y no a través de una valoración arbitraria que hacía el comprador "*in situ*" no pudiendo el vendedor oponerse o posponer la transacción. También pedían que eliminar la clasificación que se hacía de acuerdo con el lugar de proveniencia (sabanero, costeño, llanero, entre otros,) para utilizarse como criterio únicamente el peso y edad del animal.

Para los años cuarenta, ante la importancia de las actividades económicas que se movían en torno a la ganadería y dado el crecimiento de la ciudad, se busco la constitución de una sociedad comercial que permitiera tecnificar la actividad, mediante la creación y puesta en funcionamiento de un Frigorífico. Para ello se importo maquinaria y se puso en circulación la emisión de acciones en el mercado. La planta industrial sin embargo opero durante algunos años, pero fracaso debido al bajo incremento en los sacrificios, a la competencia de los comerciantes de Bogotá y a los problemas desatados por la violencia de aquellos años.

Con el mejoramiento de las razas, y de las condiciones de conectividad al mercado de Bogotá, el comercio de ganado fue creciendo y así mismo los incentivos de los ganaderos por mejorar su actividad. Los intermediarios comisionistas lograron posicionarse en el mercado y la industria procesadora logro mayor especialización y concentración en el mercado final - Bogotá.

A partir de los años noventa, con las dinámicas de internacionalización y especialización regional, el gremio ganadero empieza a plantear la necesidad de obtener mayores estándares de calidad y de productividad. Apoyados por la Federación Nacional de ganaderos y los comités territoriales, inician una etapa de modernización con la difusión de razas mejoradas de origen europeo (Bos Taurus) y su cruzamiento con las razas predominantes (Bos Indicus), mejoramiento en el control sanitario e interés por la conquista y control los mercados locales e incluso de países vecinos. Esta etapa coincide con una diversificación importante en la oferta de la proteína animal (pollo, huevo, leche, cerdo, pescado) y un mejoramiento en sus patrones de consumo. Estas dinámicas despertaron el interés de los productores regionales por alcanzar el procesamiento de los animales cerca del lugar de producción, buscando mayores beneficios económicos, propósito que no ha tenido los resultados esperados dadas las dificultades creadas por el conflicto de intereses entre productores, procesadores e intermediarios, en una relación bastante asimétrica, pues los productores pese a estar agremiados van al mercado en forma individual y con la necesidad del dinero en efectivo, pues en muchas ocasiones ve al ganado como un activo para usar en emergencias de

liquides, su conocimiento de la actividad es tacita, poseen baja escolaridad, actúan bajo formas gobernadas primordialmente por la confianza, lealtad y amistad, y dado su origen mayormente rural, tienden a mantener sus lógicas campesinas. Mientras que los comisionistas o intermediarios tiene origen comercial, provienen de los lugares donde está el mercado final, tienen conocimiento de los precios y del mercado (en ocasiones funcionan como única fuente de información sobre el mercado), de la cadena de distribución, de los productores y consumidores y en muchos casos se confunden con los procesadores. Son pocos y en la mayoría de las veces actúan como aglutinantes, poseen mayor poder de negociación político y económico frente a los reguladores y al mercado suelen ir en condiciones de liquides favorables; su poder también radica en el hecho que a través del tiempo ha creado fuertes relaciones de confianza con los productores, procesadores y distribuidores finales y mayor capacidad de cabildeo o bloqueo ante el sector publico regulador del sector.

Hoy día además de la tradición ganadera, el Meta cuenta con equipamientos productivos importantes para la cadena de cárnicos como el Frigorífico de Oriente, ubicado en Villavicencio. Sus instalaciones tienen capacidad para el sacrificio de 1.100 bovinos y 400 porcinos diarios. Se cuenta además con una capacidad de refrigeración de 510 canales para bovinos y 80 canales para porcinos. Dispone de tecnologías de punta para la sistematización de procesos y la aplicación de las buenas prácticas de manufacturas exigidas por el Invima (Instituto Nacional para la Vigilancia en el uso de Medicamentos y Alimentos). Su maquinaria es electromecánica automatizada lo que evita contaminación por la manipulación inadecuada de los operarios¹⁷⁵. La ganadería se ha convertido en la alternativa ante la crisis agrícola, especialmente, en la Orinoquia donde su explotación es histórica. La dinámica del hato ganadero en el Meta se sostiene a pesar de los problemas de rentabilidad y de seguridad los cuales estimulan la perspectiva de tecnificación, especialmente, de la ceba en las zonas circundantes a los centros

¹⁷⁵ Departamento Nacional De Planeación. Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. Documento Regional, Meta. Bogotá, Junio 2007

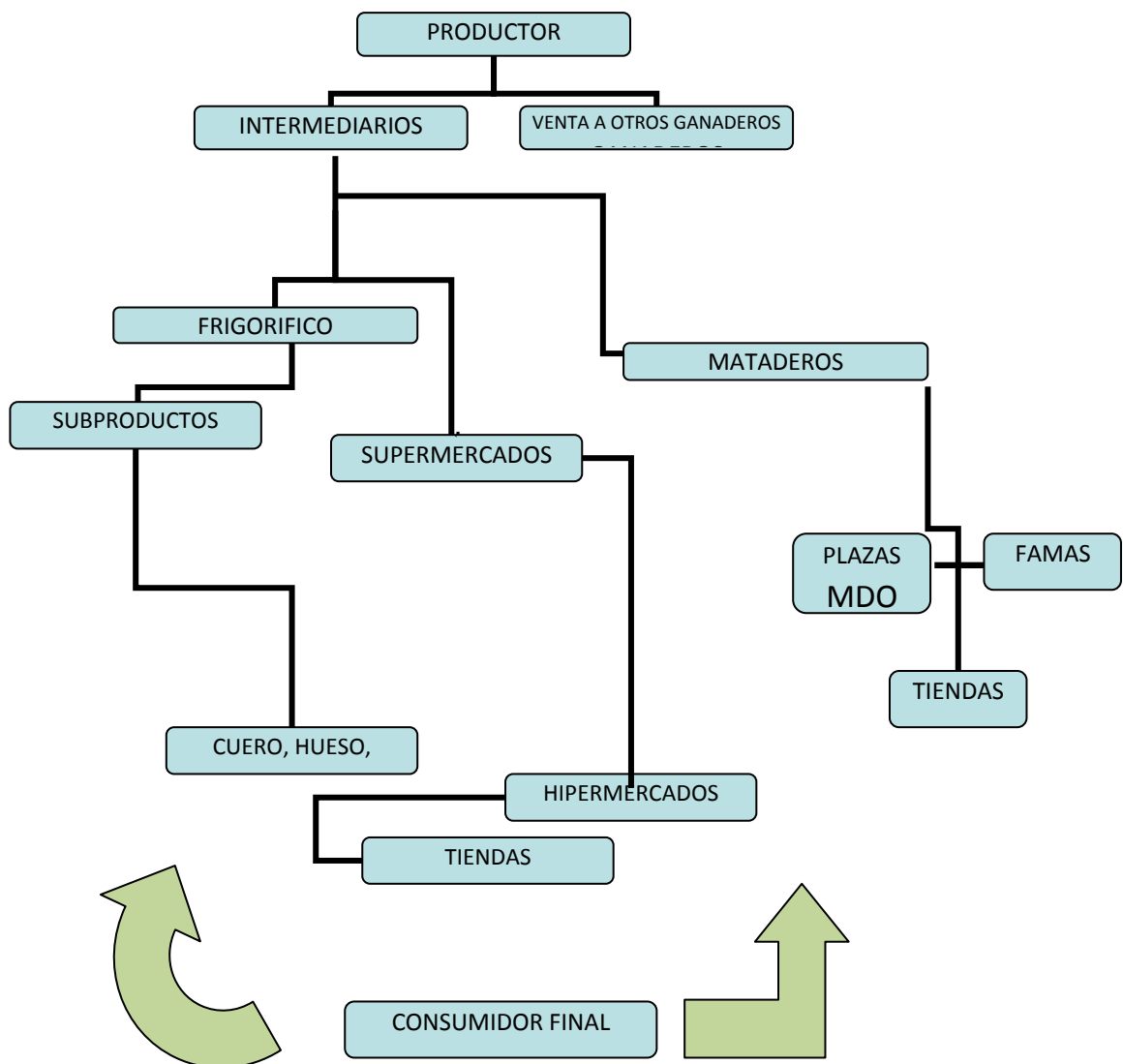
poblados. Esta tendencia se dinamiza además con la introducción gradual de criterios de calidad y estratificación de precios de acuerdo con la misma.

La forma de presentación del producto en los mercados nacionales ha venido evolucionando positivamente, las exigencias del mercado se han ampliado a canal y despostado, lo que implica que el beneficio tenga elevados requerimientos tecnológicos; en estos aspectos el departamento del Meta ha tenido importantes avances en el estudio del comportamiento del producto en el proceso de beneficio. El mercado de la carne, presenta la mayor problemática dentro de los productos perecederos. En el territorio nacional la mayor parte de la carne se vende al consumidor en estado fresco, pocas horas después del sacrificio, lo cual conlleva a que los mataderos y frigoríficos se encuentran localizados en los centros de consumo y el ganado sea transportado vivo a través de distancias de más de 150 kilómetros, ocasionando pérdidas en peso vivo que varían del 7.2% en distancias menores, hasta un 9.5% en distancias mayores.

La carne en su proceso de comercialización, tiene un excesivo número de participantes, lo que eleva el costo en la canasta familiar, para lo cual basta comparar el precio del kilo en pie, respecto al precio que paga el consumidor. En Villavicencio para 2007 esta relación era del 40.5% (peso vivo \$2.400 sobre el precio de la carne en expendio \$6.000). En la medida que se mejore el proceso de la comercialización esta relación el precio al consumidor debe bajar¹⁷⁶.

¹⁷⁶ *Ibid.*

Grafico 21. Cadena de Comercialización de la Carne de Bovino



Fuente: Secretaría de Agricultura y ganadería, Departamento del Meta. Acuerdos Regionales de Competitividad. Villavicencio 2008.

En la última década en el departamento se acentúa el transporte de la carne en canal hacia Bogotá principalmente; la producción bovina aporta al menos el 68% de la carne que se consume en ese importante mercado. Este hecho ha obligado a cambios en la comercialización diferente al comercio tradicional, de hecho el producto debe hallarse en buenas condiciones en el momento del embarque y adecuadamente presentados y almacenados. Si las condiciones anteriores no se cumplen, se corre el riesgo de que al llegar a su destino resulte no apto para el consumo. Las razas predominantes en cuanto ha ganado de carne, son el Cebú y

algunos cruces con ganados criollos como el San Martinero y Romosinuano, pero también son importantes los cruces existentes para el doble propósito, los cuales han impulsado el desarrollo de los primeros eslabones en la cadena lechera.

3.6.6.2. Lácteos

La ganadería de leche en Colombia se desarrolla principalmente en 22 departamentos ubicados en las costas Atlántica y Pacífica y las regiones Occidental y Central del país. En esta división de las zonas productoras, el Meta se ubica en la región central, junto a la zona del piedemonte llanero. La región Central, que incluye el Meta, produce el 34% de la leche del país. El hato ganadero colombiano está compuesto por 27.359.290 de cabezas de ganado y ocupa 38 millones de hectáreas de pastos. De acuerdo con la especialidad del hato, 19.026.750 de la población bovina en Colombia se destina a la producción de carne, 591.530 a la producción de leche, y 7.741.010 se explotan como ganadería de doble propósito; esto indica que la mayor producción de leche en el país proviene de razas bovinas de doble propósito, entre las cuales se destacan Pardo Suizo, Normando y Cebú, que concentran el 95% del total del hato ganadero del país¹⁷⁷.

En el Departamento del Meta, que ocupa el primer lugar en número de cabezas de ganado, el 5.6% de los bovinos (156.727 cabezas) son involucrados en la cadena lechera, 19.399 destinado a leche y 137.328 a doble propósito. Una cuota menor al promedio nacional (30.5%) dadas las condiciones productivas y ambientales para el ganado lechero, lo que impide igualmente una mayor especialización.

La producción diaria de leche con destino a ser comercializada se calcula en 3.5 Lit./día al balde en unas 83.300 vacas destinadas al ordeño y una cantidad importante, sin cuantificar, es transformada en finca, con algún valor agregado como queso fresco, para consumo y el resto con destino a la lacto industria local y

¹⁷⁷ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, DANE, Sistema de Información del Sector Agropecuario y Pesquero Colombiano (Sisac). Encuesta Nacional Agrícola. 2004.

la nacional¹⁷⁸. Esta producción es comercializada y consumida en las cabeceras municipales como leche cruda para el consumo humano, siendo Villavicencio, Acacias y Granada por su población, las mayores áreas consumidoras.

Tabla 26. Meta: Leche Producción litros/día, 2000 - 2008

2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
299.503	307.150	317.443	334.980	345.408	345.408	213.030	383.920

Fuente: Secretaria De Agricultura - Departamento del Meta 2009.

Debido a que la leche fresca es un producto perecedero con altos costos de transporte, su comercialización se realiza fundamentalmente en el mercado interno para suplir la demanda de los procesadores del producto y el consumo en fresco por parte de la población¹⁷⁹; la producción es consumida en volumen del 7% por la multinacional Nestlé, 20% por la pequeña y mediana industria y el 73% restante es consumida como leche cruda. La demanda insatisfecha para el consumo familiar es subsanado por la entrada de 30.000 litros diarios de leche pasteurizada y empacada, procedente de las pasteurizadoras de otras regiones como Antioquia o Cundinamarca.

3.6.6.3. Arroz

En Colombia, se sembraron 494.531 hectáreas de arroz (dato 2004), siendo Tolima y Casanare los departamentos con una mayor área sembrada, 106.117 hectáreas (21,46%) y 103.743 hectáreas (20,98%) respectivamente. Otros departamentos que se destacan por el área sembrada con arroz son Meta y Huila. La producción está destinada en su totalidad al mercado interno, Colombia no exporta arroz

¹⁷⁸ Secretaria de Agricultura y ganadería, Departamento del Meta. Acuerdos Regionales de Competitividad. Villavicencio 2008.

¹⁷⁹ Ibid.

desde 1991. Por su parte, su volumen de importaciones ha ido en ascenso¹⁸⁰. El arroz es la principal fuente de calorías y proteínas para las familias de escasos ingresos; que representan aproximadamente el 20% de la población del país.

El arroz aparece en forma temprana en los Llanos, especialmente sobre las zonas más pobladas como parte de las economías de subsistencia y más tarde, en pequeña escala, como componente de la producción hacendaria, en los primeros asomos de economía capitalista del siglo XIX. La expansión del cultivo solo se haría importante hasta mitad del siglo XX, convirtiéndose en un ingrediente importante para la economía regional.

A comienzos del siglo XX, los hacendados con mayor capital introdujeron a la región maquinaria con el propósito de intensificar la producción. Para los años cuarenta ante la crisis del cultivo se introdujeron cambios tecnológicos que permitieron un mayor avance en las futuras producciones; estos pioneros¹⁸¹ hicieron recomendaciones en cuanto al uso de semillas certificadas, la necesidad de desarrollar métodos de experimentación y demostración para mejorar los cultivos y la modificación de las técnicas de beneficio que permitiría una mejor calidad del grano. Posteriormente con la introducción del arroz de riego, se daría paso a una mayor especialización en la producción agropecuaria en la región, constituyéndose el cultivo del grano en uno de los productos de mayor importancia en la economía regional.

¹⁸⁰ En 2004, las importaciones de arroz paddy seco alcanzaron las 182.639 toneladas, un 11,82% más que en 2003. El 48% del arroz importado en 2003 provino de Ecuador; el 52% restante ingresó al país de forma ilegal. En 2004 hubo un radical cambio en la procedencia del arroz importado, pues el 43% provino de Tailandia y el contrabando alcanzó el 21% del volumen importado, proporción mucho menor que la del año anterior. En 2004, Colombia comenzó a importar arroz de Venezuela y de Estados Unidos Venezuela aportó en 2004 el 33% del volumen de arroz importado y Estados Unidos el 3% (Fuente: DIAN).

¹⁸¹ Don Helge Svenson - empresario emigrante de nacionalidad sueca, vinculado a la agroindustria en la década de 1940.

La agricultura capitalista promovería la creación, entonces, de una de las primeras organizaciones gremiales del territorio en 1933, La Sociedad de Agricultores de Villavicencio. El gremio trabajó por la presencia de instituciones financieras de fomento, de una Escuela de Formación Agropecuaria, de la disposición de depósitos para productos agropecuarios, la supresión de impuestos para los insumos y la creación de una dependencia de apoyo gubernamental en la región¹⁸². Para los años cuarenta se daría gran impulso a los cultivos de arroz de riego y a la industria molinera. La introducción de nuevas técnicas de la irrigación fruto de la asistencia técnica dirigida por el inmigrante sueco Helge Svenson, quien entendió la importancia del cultivo para la economía regional y se interesó en la investigación y el desarrollo de nuevas técnicas; de ahí quien fuera el primer empresario en entender la dimensión de la competencia del negocio e incorporar la integración horizontal cultivo – industria molinera¹⁸³. Fueron varios los aportes e iniciativas de este extranjero a la economía regional, no solo en el tema agropecuario, sino también en el de infraestructura eléctrica, urbanismo y transporte. Entre los aportes de Svenson a la industria del arroz, se pueden mencionar: Sistemas de secado del cereal a bajo costo, análisis de las ventajas ofrecidas por la industria local, molinos y piadoras, en el contexto local y el establecimiento de un sistema ágil de abastecimiento para el negocio del beneficio del arroz que poseía la industria local¹⁸⁴.

El arroz ocupa el primer lugar en términos de valor económico entre los cultivos de ciclo corto; se tiene dos sistemas de producción diferenciados: mecanizado y tradicional (o manual). El arroz mecanizado representa el 95% del área sembrada y el 98% de la producción, la mayor parte en las llanuras centrales y orientales. Las

¹⁸² Baquero, A. El Caso Llanero: Villavicencio. Ecopetrol – Alcaldía de Villavicencio. Villavicencio 1990. En Bustamante, M. Un Pueblo de Frontera: Villavicencio 1840 – 1940. Universidad de los Llanos, Fondo Mixto de Promoción de Cultura y las Artes del Meta. Villavicencio 1997.

¹⁸³ Notas personales de Svenson en Bustamante, M. Un Pueblo de Frontera: Villavicencio 1840 – 1940. Universidad de los Llanos, Fondo Mixto de Promoción de Cultura y las Artes del Meta. Villavicencio 1997.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

principales cosechas de arroz son de marzo-abril a julio-agosto, y la segunda cosecha abarca de agosto-octubre a enero-febrero.

La región esta posicionada en el mercado nacional en un alto porcentaje para el mercado industrial, para el mercado de consumidores finales y en un bajo porcentaje tenemos el mercado de la agroindustria de alimentos balanceados.

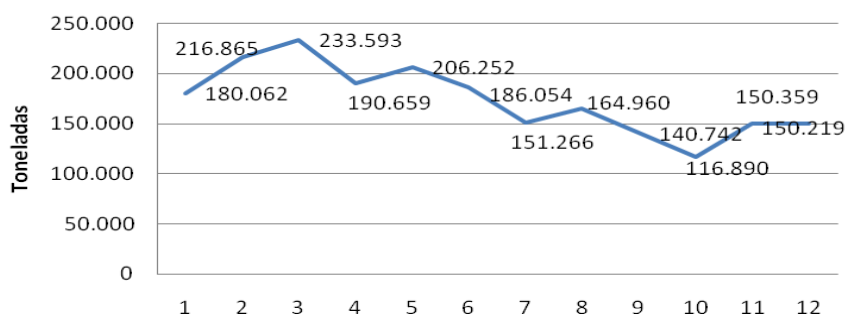
Tabla 27. Meta y Colombia: Arroz Riego (Tn), 1997-2008

Periodo - Año		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Meta	Superficie Hc.	40.917	46.770	44.320	36.014	38.344	35.507	28.451	30.172	26.029	21.714	26.650	27.290
	Producción Tn.	180.062	216.865	233.593	190.659	206.252	186.054	151.266	164.960	140.742	116.890	150.359	150.219
	Rendimiento Kg/Hc.	4.401	4.637	5.271	5.294	5.353	5.240	5.317	5.467	5.407	5.383	5.642	5.505
Pais	Superficie Hc.	241.866	233.046	274.030	271.823	274.208	258.635	257.921	267.346	246.773	246.656	256.877	272.170
	Producción Tn.	1.326.293	1.271.063	1.597.633	1.644.943	1.682.618	1.609.597	1.636.973	1.737.633	1.627.100	1.638.249	1.723.544	1.843.395
	Rendimiento Kg/Hc.	5.484	5.454	5.830	6.052	6.136	6.223	6.347	6.500	6.594	6.642	6.710	6.773

Fuente: ENA – Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2009.

Grafico 22. Meta: Producción de Arroz Riego, 1997-2008

**Meta - Prod. Arroz Riego Tn.
1997/2008**



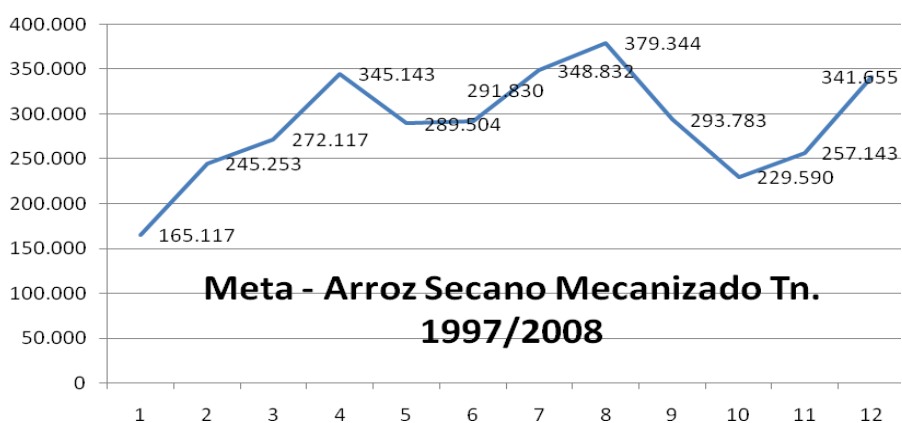
Fuente: ENA – Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2009

Tabla 28. Meta y Colombia: Arroz Secano Mecanizado (Tn.), 1997-2008

Periodo - Año		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Meta	Superficie Hc.	40.950	52.450	61.867	70.465	54.351	55.346	68.115	71.495	59.306	42.742	46.100	60.738
	Producción Tn.	165.117	245.253	272.117	345.143	289.504	291.830	348.832	379.344	293.783	229.590	257.143	341.655
	Rendimiento Kg/Hc.	4.032	4.676	4.398	4.858	5.327	5.273	5.121	5.306	4.954	5.372	5.578	5.625
País	Superficie Hc.	109.154	127.607	136.985	158.078	152.088	158.991	195.212	215.745	166.673	138.757	135.695	168.982
	Producción Tn.	461.767	551.347	567.852	722.652	698.346	773.012	958.245	1.089.677	798.798	693.125	661.929	863.346
	Rendimiento Kg/Hc.	4.230	4.321	4.145	4.571	4.592	4.862	4.909	5.051	4.793	4.995	4.878	5.109

Fuente: ENA – Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2009.

Grafico 23. Meta: Producción de Arroz Secano Mecanizado, 1997-2008



Fuente: ENA – Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2009

3.6.6.4. Maíz

El maíz hace parte de la cadena de alimentos balanceados para animales, avicultura y porcicultura, según la clasificación del Observatorio Agrocadenas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Se identifican como principales eslabones de la cadena el cultivo o producción de materias primas (maíz amarillo, sorgo, soya) que contiene las etapas de selección y adecuación de suelos, el establecimiento del cultivo propiamente dicho, la cosecha y la poscosecha –, la

fabricación y la comercialización de alimentos balanceados¹⁸⁵. Según la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (Fenalce), un 65% del volumen consumido de maíz amarillo se destina a la fabricación de alimentos balanceados para animales, mientras que el resto es utilizado en molienda húmeda, trilla, cervecería y otros usos. Sin embargo, el maíz amarillo consumido por la industria de alimentos balanceados no proviene de cultivos colombianos sino del mercado externo.

En Colombia no se produce el maíz amarillo en forma específica para la alimentación de animales. Debido principalmente a la diferencia de precios entre el maíz para consumo humano y animal, prácticamente toda la producción colombiana se destina para el consumo humano directo o a la industria alimentaria. Actualmente uno de los problemas más marcados en materia de explotación de este cultivo es la entrada de maíz transgénico, a través de la importación sin ningún control de EEUU y Argentina, principales productores de transgénicos, esto incide en la contaminación de los maíces criollos y generan catastróficos impactos en la economía y la seguridad alimentaria de la población colombiana. En el departamento del Meta el maíz se siembra en forma tecnificada y tradicional, siendo el primero el que más repunta en las expectativas agroindustriales en la zona de altillanura.

El Departamento del Meta señaló a los alimentos balanceados entre sus productos con mayores perspectivas. En la actualidad, en el ámbito nacional el Departamento del Meta, ocupa el cuarto puesto en producción de **maíz tecnificado**, después de Córdoba, Valle y Tolima¹⁸⁶. Este producto ha mostrado un crecimiento constante desde 1999, donde el número de hectáreas cosechadas fue de 5.828, arrojando como resultado una producción de 18.294 Tn. y un rendimiento de 3.139 Kg/Hc.,

¹⁸⁵ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA – ACT Colombia, “Acuerdo Regional de Competitividad de la cadena de maíz amarillo, sorgo, yuca, alimentos balanceados, avicultura y porcicultura: región nororiental”, Colección Documentos IICA, Serie Competitividad No. 22, Corporación para la Innovación Tecnológica – CITI, Secretaría Técnica Consejo Regional de Competitividad, Bucaramanga, junio de 2001/2005.

¹⁸⁶ Según datos de 2003, los principales municipios productores en el Meta son Granada, Puerto López, Villavicencio y Lejanías.

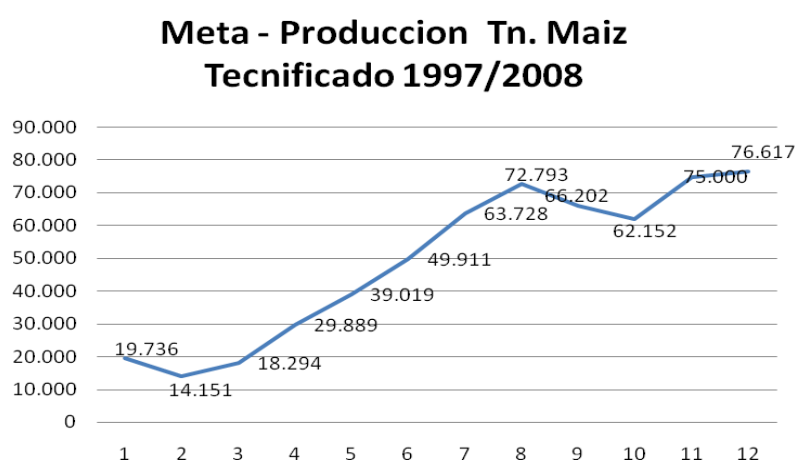
observándose para el año 2003 un incremento en el área cosechada de un 299.69% con 17.466 has. Igualmente su producción se incrementó en un 348.35%, pasando a 63.728 ton, mostrando un incremento en el rendimiento del cultivo de un 16.24%. Para 2008 el área sembrada fue de 16.487 has. con una producción de 76.617 Hc, pero un rendimiento mayor por hectárea que en los años pasados de 4.768 Kg/Hc. Lo que equilibra en la producción las áreas no sembradas, esto gracias a los avances tecnológicos que se han introducido en este cultivo.

Tabla 29. Meta y Colombia: Maíz Tecnificado (Tn.), 1997-2008

Periodo - Año		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Meta	Superficie Hc.	6.208	4.793	5.828	8.882	9.970	12.132	17.466	18.066	16.355	14.125	15.000	16.487
	Producción Tn.	19.736	14.151	18.294	29.889	39.019	49.911	63.728	72.793	66.202	62.152	75.000	76.617
	Rendimiento Kg/Hc.	3.179	2.952	3.139	3.366	3.914	4.114	3.649	4.029	4.048	4.400	5.000	4.768
País	Superficie Hc.	104.307	88.840	112.688	150.278	149.537	138.549	150.254	166.308	154.973	155.188	149.057	161.893
	Producción Tn.	323.676	268.483	371.893	543.683	529.332	512.009	546.223	654.927	605.521	614.192	623.559	668.706
	Rendimiento Kg/Hc.	3.103	3.022	3.300	3.618	3.540	3.696	3.938	3.938	3.907	3.958	4.183	4.131

Fuente: ENA – Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2009.

Grafico 24. Meta: Producción de Maíz Tecnificado, 1997-2008



Fuente: ENA – Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2009

El **maíz tradicional** en el Departamento del Meta, no observa el mismo comportamiento que el maíz tecnificado, observando altas y bajas en el periodo transcurrido de los años 1997 – 2008. En este periodo se ha pasado de cultivar 14.095 Hc. para 1997 disminuyendo el área de cultivo hasta llegar en 2008 a cultivar 8.657 Hc., tendencia que se refleja para todo el país. Sin embargo los márgenes de producción y rendimiento por hectárea son positivos en este mismo periodo. La producción, a pesar de la disminución del área cultivada, en 1997 es de 22.079 Tn. y para el año 2008 será de 18.097 Tn., con un rendimiento por hectárea sembrada es de 3.179 y 4.768 Kg/Hc. respectivamente.

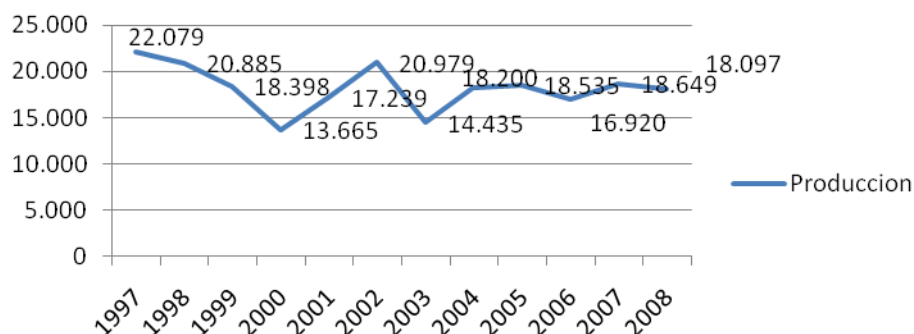
Tabla 30. Meta y Colombia: Maíz Tradicional (Tn.), 1997-2008

Periodo - Año		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Meta	Superficie Hc.	14.095	13.473	11.647	8.824	9.207	11.097	7.932	10.032	9.197	8.440	8.812	8.657
	Producción Tn.	22.079	20.885	18.398	13.665	17.239	20.979	14.435	18.200	18.535	16.920	18.649	18.097
	Rendimiento Kg/Hc.	1.566	1.550	1.580	1.549	1.879	1.891	1.820	1.814	1.798	2.005	2.116	2.090
País	Superficie Hc.	477.207	372.651	434.018	421.534	424.744	414.607	417.138	445.228	428.892	451.044	460.372	429.997
	Producción Tn.	668.452	498.632	599.310	660.788	625.524	625.524	643.325	708.796	680.509	717.813	717.813	663.576
	Rendimiento Kg/Hc.	1.401	1.338	1.381	1.588	1.509	1.509	1.542	1.582	1.587	1.591	1.591	1.543

Fuente: ENA – Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2009.

Grafico 25. Meta: Producción de Maiz Tradicional, 1997-2008

Meta - Produccion Tn. Maiz Tradicional 1997 - 2008



ENA – Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2009

3.6.6.5. Plátano

El cultivo de plátano en Colombia ha sido tradicional dentro de la economía nacional y de gran importancia en términos de la generación de empleo. A nivel nacional, el plátano es uno de los productos alimenticios más importantes, participa con el 6.7% de la producción total agrícola, ocupando el quinto lugar después del café, la caña de azúcar, la papa y las flores y es uno de los cultivos permanentes más extendidos en el país, ocupando el 28% del área sembrada. En la cadena productiva, se destacan cuatro eslabones básicos: los agricultores o productores primarios, los comercializadores internos, los industriales y los exportadores.

Se estima que del área cultivada con plátano en Colombia, un 87% se encuentra como cultivo tradicional asociado con otros productos agrícolas tales como café, cacao, yuca y frutales. En Colombia se cultivan cinco variedades de plátano: dominico, dominico-hartón, cachaco y pelipita. El plátano hartón se cultiva principalmente en los Llanos Orientales y en la Costa Atlántica y es el de mayor aceptación en el mercado nacional e internacional. Las posibilidades para el plátano común en el mercado internacional están limitadas a los consumidores latinos en Estados Unidos y a los latinos y africanos en Europa. No obstante, la oferta originada en esquemas de producción limpia u orgánica permitiría a los productores ingresar a nichos especializados de mercado en los países desarrollados.

El cultivo de plátano en Colombia está localizado en zonas de tipo templado y cálido y es desarrollado en su mayoría por pequeños productores, distribuidos así: 80% en explotaciones con áreas entre 1 ha y 5 ha y 15% en fincas con más de 5 ha y hasta 15 ha, para quienes se constituye en su medio de vida. Se considera que la actividad es rentable, aún en inversiones reducidas y con manejo poco tecnificado. La producción está localizada principalmente en las regiones andina e interandina donde se concentra el 58% de la producción del país, seguida por la Orinoquia y el Caribe. Los principales departamentos productores de plátano en Colombia para el

año 2008 fueron los departamentos de Quindío (11.7%), Meta (11.0%), Antioquia (9.3%), Caldas (6.3%), Tolima (6.1%) (Tabla 31).

Tabla 31. Plátano: Participación Departamental en la Producción Nacional, 2008

Departamento	Participación %
Quindío	11,7
Meta	11,0
Antioquia	9,3
Caldas	6,3
Tolima	6,1
Otros	55,6
Total	100,0

Fuente: ENA – Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2009.

En la región de los Llanos Orientales, el 73% de los Cultivos de plátano cuentan con una extensión de 1ha a 5 ha, y el 88% de los cultivos están bajo la modalidad de monocultivo, el 12% restante se encuentra asociado con yuca, maíz, frutales y cacao¹⁸⁷. El Meta es el departamento que muestra una mejor producción por hectárea (16.5 Tn), 2.5 veces el promedio nacional (7.7 Tn), debido a los sistemas de producción utilizados en la zona (Tabla 32). En detalle, en el departamento se tiene un área sembrada de 18.059 Hc. con una producción de 296.173 toneladas¹⁸⁸.

La variedad de plátano que se siembra en la zona es la conocida como “*Hartón Llanero*”, la cual se caracteriza por producir un racimo que posee entre 4 y 6 manos y aproximadamente 30 plátanos. El manejo de cosecha y postcosecha es uno de los aspectos que mayormente incide en la calidad de plátano cuyo destino es el consumidor final. En el país, el mal manejo en el corte, acopio inadecuado en la

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Los municipios con mayor superficie sembrada de plátano son Fuente de Oro, Granada, Mesetas, Uribe y Lejanías. Las zonas plataneras del Departamento están ubicadas en las vegas de los ríos Ariari (El Dorado, El Castillo, Cubarral y parte de Lejanías), el Duda (municipios de Mesetas y La Uribe), Guejar (municipio de San Juan de Arama y Vista Hermosa) y Guape (municipio de Lejanías) y Granada.

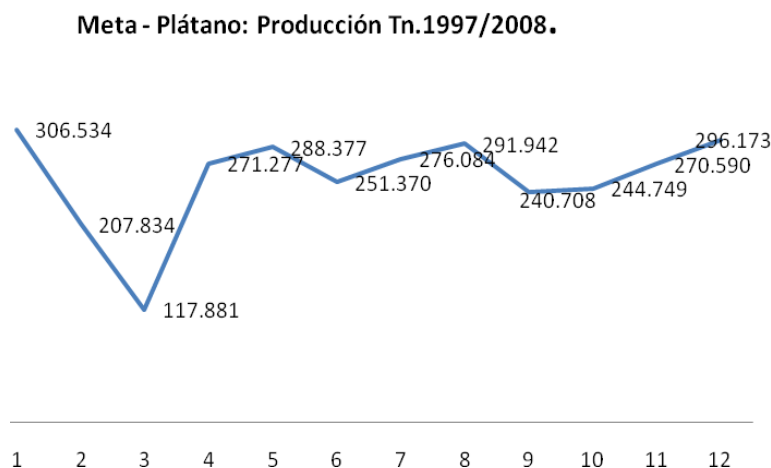
finca, transporte inapropiado a los centros de distribución, e inexistencia de tecnologías de manejo y conservación, se han identificado como las causas de las pérdidas en la producción y se podrán disminuir en la medida que se cuenten con tecnologías apropiadas¹⁸⁹.

Tabla 32. Plátano: superficie de cosecha, producción y rendimiento en Meta y Colombia, 1997-2008

Periodo - Año		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Meta	Superficie Hc.	21.965	14.078	11.458	17.424	17.300	15.674	13.599	16.382	15.791	16.302	18.190	18.059
	Producción Tn.	306.534	207.834	117.881	271.277	288.377	251.370	276.084	291.942	240.708	244.749	270.590	296.173
	Rendimiento Kg/Hc.	13.956	14.763	10.288	15.569	16.669	16.037	20.302	17.821	15.243	15.013	14.876	16.400
Pais	Superficie Hc.	373.089	366.035	341.004	376.895	381.796	368.036	368.573	372.858	370.310	368.625	367.153	346.524
	Producción Tn.	2.538.688	2.425.831	2.294.191	2.682.322	2.928.105	2.767.515	2.793.736	2.900.367	2.906.257	2.965.408	2.945.528	2.699.099
	Rendimiento Kg/Hc.	6.965	6.627	6.728	7.117	7.669	7.520	7.580	7.779	7.848	8.045	8.023	7.789

Fuente: ENA – Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2009.

Grafico 26. Meta: Producción de Plátano (Tn), 1997-2008



Fuente: ENA – Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2009

¹⁸⁹ Gobernación del Departamento del Meta, Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial

Colombia es el mayor exportador de plátano fresco en el mundo. El Departamento del Meta exporta 150 Tn. mensuales a EE.UU. Aunque el mercado de plátano congelado es aún pequeño en comparación con el mercado en fresco, es de gran interés por su alto dinamismo y sus perspectivas de crecimiento. Se está insistiendo en llegarle al consumidor de origen anglosajón con productos procesados, pues estos componen la mayoría de la población estadounidense, convirtiéndose en el mercado potencial más apetecido por los exportadores de este producto¹⁹⁰.

En cuanto al mercado de la Unión Europea, los principales países importadores son Holanda, Bélgica y España, que, además, reexportan el producto a los mercados de la Unión Europea. El mercado de plátano verde en la Unión Europea es pequeño y se mantiene estable porque la demanda proviene de comunidades étnicas. Los proveedores más importantes son Colombia y Costa Rica, algunos países africanos tienen una participación marginal en este mercado.

3.6.6.6. Palma de Aceite

La palma de aceite es una planta tropical propia de climas cálidos que crece en tierras por debajo de los 500 metros sobre el nivel del mar. Colombia es el primer productor de palma de aceite en América Latina y el quinto a nivel mundial luego de países como Malasia, Indonesia, Nigeria y Tailandia. Tiene como fortaleza un gremio que cuenta con sólidas instituciones, ya que desde 1962 fue creada la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite.

El cultivo de palma de aceite ocupa el primer lugar en términos de área cultivada, producción y rendimiento frente a otros productos oleaginosos como el algodón, la soya y el ajonjolí. En 1932, Florentino Claes fue quien introdujo la palma africana de aceite en Colombia y fueron sembradas con fines ornamentales en la Estación Agrícola de Palmira (Valle del Cauca). Pero el cultivo comercial sólo comenzó en

¹⁹⁰ Las empresas que cubren el 90% de este mercado son: Mariquita, Migrand Chips, Goya food y Chifles Chips. Corporacion Colombia Internacional CCI.

1945 cuando la *United Fruit Company* estableció una plantación en la zona bananera del departamento del Magdalena. La expansión del cultivo en Colombia ha mantenido un crecimiento sostenido. A mediados de la década de 1960 existían 18.000 hectáreas en producción y hoy existen 237.216 hectáreas en 54 municipios del país distribuidos en cuatro zonas productivas: el norte del país (Córdoba, Magdalena, norte de Cesar y parte de Antioquia), la zona oriental (Piedemonte llanero, Caquetá, Meta y Casanare), la zona central (sur del Cesar, Santanderes y Cundinamarca), y la zona occidental (Nariño y Valle del Cauca)¹⁹¹. Los departamentos de Meta, Cesar, Magdalena y Nariño, tienen las participaciones más elevadas en la producción total de aceite crudo de palma africana¹⁹².

El departamento del Meta es el primer productor nacional de palma africana del país, con una participación nacional del 35% (Tabla 33). El área sembrada es de 59.259 hectáreas que registran una producción de 193.315 toneladas año, con un rendimiento de 3.6 toneladas de aceite crudo por hectárea (Tabla 34).

Uno de los problemas fundamentales de la industria, en el Meta como en el país, es la baja capacidad de las plantas de beneficio (procesamiento del fruto de palma) y la baja utilización de la capacidad instalada; del mismo modo, hay deficiencias en la refinación, debido a la carencia de economías de escala en comparación con otros países, lo que incrementa los costos de producción (Corporación Colombia Internacional CCI).

¹⁹¹ Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2009.

¹⁹² Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad Documento regional, Meta Departamento Nacional de Planeación Bogotá, junio 2007.

Tabla 33. Palma de Aceite: Participación Departamental en la Producción Nacional, 2008.

Departamento	Participación %
Santander	25,2
Meta	22,5
Cesar	16,0
Magdalena	12,8
Bolívar	8,2
Otros	15,3
Total	100,0

Fuente: ENA – Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2009.

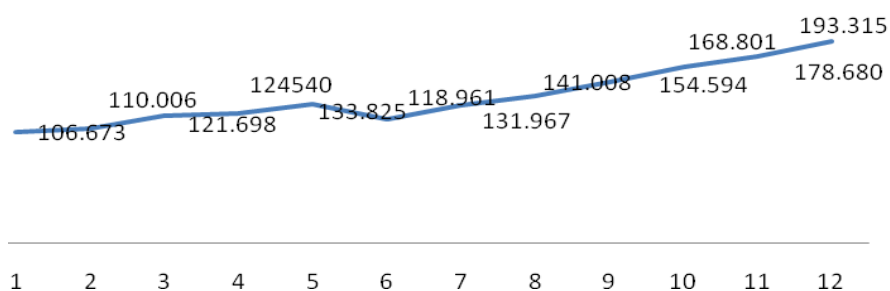
Tabla 34. Palma de Aceite: superficie, producción y rendimiento en Meta y Colombia, 1997-2008

Periodo - Año		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Meta	Superficie Hc.	42.667	43.085	47.457	47.525	48.077	41.350	44.242	46.315	49.700	53.427	55.822	59.259
	Producción Tn.	106.673	110.006	121.698	124540	133.825	118.961	131.967	141.008	154.594	168.801	178.680	193.315
	Rendimiento Kg/Hc.	2.477	2.553	2.621	2.564	2.621	2.784	2.877	2.983	3.045	3.111	3.201	3.262
País	Superficie Hc.	145.134	147.493	148.644	147.439	154.331	157.490	169.882	184.148	200.719	215.217	230.277	237.216
	Producción Tn.	456.324	491.198	501.144	477.940	502.182	558.141	582.989	657.198	711.498	757.361	819.962	859.554
	Rendimiento Kg/Hc.	3.144	3.330	3.371	3.242	3.254	3.544	3.491	3.569	3.545	3.519	3.561	3.624

Fuente: ENA – Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2009.

Grafico 27. Meta: Producción de Palma de Aceite (Tn), 1997-2008

**Meta – Palma de Aceite - Producción Tn.
1997/2008.**



Fuente: ENA – Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2009

3.6.6.7. Caucho Natural

El caucho natural se obtiene a partir del látex que emana de plantas en su estado natural que viene del árbol de caucho (*Hevea Brasiliensis*), especie originaria de la región Amazónica. La explotación comercial comprende desde el cultivo de los árboles de caucho, pasando por la recolección, el filtrado, la acidificación, la coagulación, la laminación, el secado y el empaque del látex –beneficio– hasta obtener el caucho natural, y todos los procesos que con él emprende la industria: mezclado, fabricación de forma básicas y fabricación de productos finales como llantas, neumáticos y demás¹⁹³.

En Colombia hay 26.238 hectáreas sembradas en distintas plantaciones, y se estima que la producción anual ronda las 3.212 toneladas para el primer semestre de 2008, con un rendimiento promedio de 1.3 Tn. por Hc/Año. El país cuenta con las condiciones naturales para ampliar la producción de caucho natural, pero para competir con las importaciones y proyectarse hacia el mercado externo es necesario tecnificar el manejo de las plantaciones y escoger mejor los clones para las siembras. Tradicionalmente, las plantaciones de caucho en el país no han respondido a criterios técnicos, lo que se ha traducido en baja productividad y poca calidad.

Conforme al diagnóstico de la Corporación Colombia Internacional, actualmente Colombia produce industrialmente 2 tipos de caucho: laminado que es el proceso más simple de beneficio del caucho y que es utilizado en procesos industriales como la fabricación de suelas de zapatos, llantas macizas, autopartes. Sin embargo el mercado para esta presentación del producto se ha venido copando por lo que en el futuro se deben buscar dos tipos de presentaciones, las cuales son ambas importadas: Centrifugado que se importa en su mayor parte de Guatemala y que es utilizado en procesos industriales, como la fabricación de preservativos, guantes

¹⁹³ Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad Documento regional, Meta Departamento Nacional de Planeación Bogotá, junio 2007.

de cirugía y domésticos, juguetería y empaques industriales. La otra forma de presentación es el denominado Caucho Específicamente Tecnificado.

En el Meta se desarrolló una tecnología para el establecimiento de sistemas agroforestales con plantaciones de caucho. Es decir, de sistemas en los que, junto a los árboles de caucho, se desarrollan otros cultivos agrícolas. Entre otras ventajas, este sistema ofrece una alternativa para suplir la ausencia del capital de trabajo requerido para un proyecto de tardío rendimiento como el caucho y las plantaciones forestales. Este sistema agroforestal se viene usando en proyectos productivos de varios departamentos de la Orinoquia¹⁹⁴.

En los Llanos Orientales la empresa Mavalle S.A. inicio trabajos a finales de la década de los ochenta del siglo pasado con la asesoría del Instituto francés de investigación Cirad, quinees después de evaluar varias zonas de Colombia ubicaron la plantación en la altillanura Colombiana. Corpoica¹⁹⁵ inicio trabajos con caucho natural en 1998 con asesoría de la misma Empresa Mavalle en el Centro de Investigación Carimagua. Actualmente en el Meta hay plantaciones en los municipios e Puerto López, Acacias, Mesetas, Vistahermosa, la Macarena, Villavicencio, La Uribe, Puerto Gaitán y El Castillo. Es el Meta donde se encuentran las mayores extensiones de este cultivo.

El Departamento cuenta con un área de 3.263 Hc. en donde el gran polo de desarrollo de siembras es el núcleo de Puerto López – Puerto Gaitán que por sus condiciones topográficas y ambientales especiales hace que este sea un lugar para tener un buen desarrollo de este cultivo. La producción actual es apenas de 700 Hc. y su promedio de rendimiento es de 1.2 Tn/Hc. Para el periodo (2008 – 2015) se tiene estimado como meta en la región el establecimiento de 20.000 Hc., de las cuales la mayoría estaría localizadas en la región de Puerto López – Puerto Gaitán.

¹⁹⁴ Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad Documento regional, Meta Departamento Nacional de Planeación Bogotá.

¹⁹⁵ Insitución estatal de investigación, certificación y acompañamiento al sector agropecuario nacional.

El costo promedio del establecimiento del cultivo por hectárea a precios del año 2008 oscila entre cuatro a cinco millones de pesos y los costos mantenimiento entre uno a dos millones por hectárea al año, hasta cuando se empieza la producción. En el cultivo por cada cuatro hectáreas se genera un empleo permanente y tres empleos indirectos. Al ser un cultivo de tardío rendimiento, requiere de inversiones importantes en capital ya que inicia su producción a partir del año 8 de la siembra hasta por 34 años.

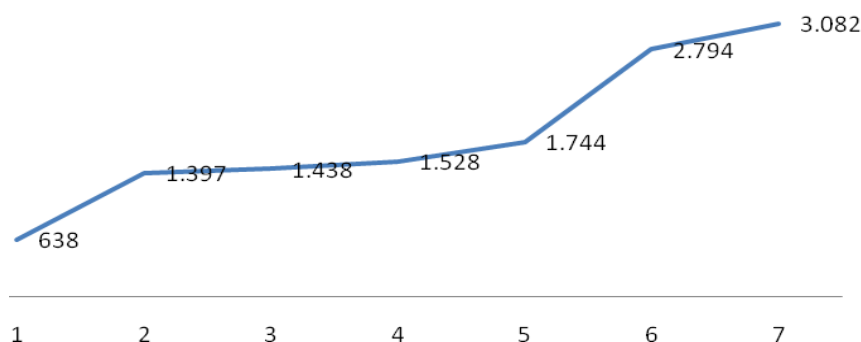
Tabla 35. Caucho: Participación Departamental y Áreas Sembradas (Hc.), 2002-2008.

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Antioquia	169	469	879	1.481	2.339	3.035	3.214
Casanare	60	60	60	70	101	101	101
Caquetá	3.588	3.738	4.670	4.678	5.664	6.864	7.064
Cundinamarca	236	236	281	311	567	682	698
Meta	638	1.397	1.438	1.528	1.744	2.794	3.082
Total	6.787	8.727	12.192	15.244	20.783	24.847	26.238

Fuente: Secretaria Nacional de la Cadena. Cadenas Productivas del Meta. Secretaria de Agricultura y ganadería, Departamento del Meta. Villavicencio 2008.

Grafico 28. Meta: Caucho, Participación en Área Sembrada (Tn), 2002-2008

Meta - Caucho: Participación en Área Sembrada (Hc.). Años 2002/2008



Fuente: Secretaria Nacional de la Cadena. Cadenas Productivas del Meta. Secretaria de Agricultura y ganadería, Departamento del Meta. Villavicencio 2008.

3.6.6.8. Producción Piscícola

La acuicultura concentra las actividades de captura de peces. La piscicultura hace parte de la acuicultura y se define como el cultivo de peces bajo manejo e implementación de técnicas adecuadas tales como desarrollo genético, incubación, alimentación, reproducción y sanidad de las especies. La producción acuícola colombiana se ha dedicado principalmente al cultivo de camarón, tilapia, trucha y cachama¹⁹⁶. El eslabón industrial de este sector productivo se ha orientado hacia la transformación y conservación de pescado, mariscos y sus derivados, específicamente al congelamiento del producto entero. El pescado congelado entero ha participado en los últimos 35 años del 99% del volumen y del valor de la producción. El restante 1% lo constituye la preparación de filetes congelados¹⁹⁷.

Las actividades productivas en el Meta se fundamentan en la producción de peces de cultivo, especialmente de tilapia y cachama (Tabla 36). El Meta es el principal productor nacional de cachama; sin embargo, el nivel de industrialización es bajo y la baja cualificación de la demanda en el mercado regional no incentiva la adopción cambios en mejores técnicas de manejo y conservación¹⁹⁸. El departamento presenta una mayor competitividad en la producción de alevinos. La mayoría de los productores de alevinos han situado sus granjas en el pie de monte llanero y sus productos son comercializados en la región y en todo el territorio nacional.

¹⁹⁶ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

¹⁹⁷ DANE

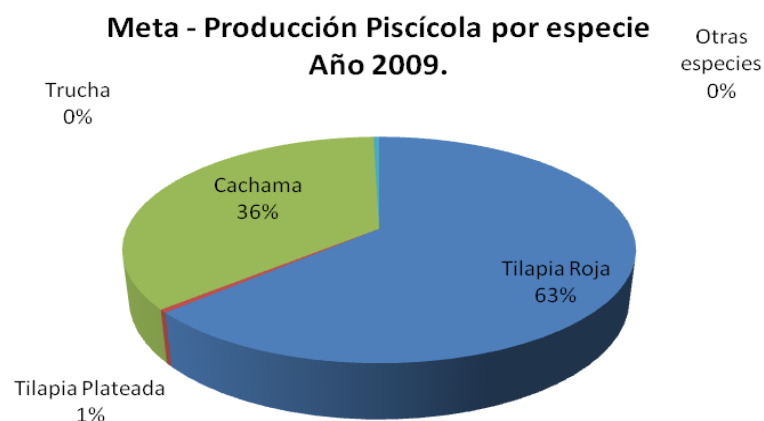
¹⁹⁸ CCI

Tabla 36. Producción Piscícola por especie según departamento, 2009.

Departamento	Total	Tilapia Roja	Tilapia Plateada	Cachama	Trucha	Otras especies
Total Nacional	59.818	28.220	14.382	8.985	5.733	2.498
Antioquia	3.599	1.096	7	543	1.836	117
Boyacá	1.501	244	11	24	1.207	15
Casanare	1.094	801		290		3
Córdoba	982	68	13	813		88
Cundinamarca	1.454	450	6	133	827	38
Huila	31.995	15.130	14.196	996	840	833
Meta	6.526	4.129	30	2.340		27
Santander	1.168	670		478		19
Tolima	3.754	2.557	102	844	133	118
Valle	2.927	1.565	16	645	412	289
Otros Dptos.	4.818	1.510		1.879	478	951

Fuente: Encuesta Nacional Piscícola 2009. CCI – MADR

Gráfico 29. Meta: Producción Piscícola por especie



Fuente: Encuesta Nacional Piscícola 2009. CCI – MADR

La cachama blanca registra mejor acogida, tanto para el consumo como para la producción y no se registran dificultades para su comercialización, en comparación con la cachama negra, lo que ha hecho que ningún productor particular en los llanos orientales produzca ya la cachama negra¹⁹⁹. Actualmente la cachama producida en el Meta es consumida en un alto porcentaje en el mercado regional.

¹⁹⁹ Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad Documento regional, Meta Departamento Nacional de Planeación Bogotá.

La mayoría de sus productores son pequeños productores rurales que combinan su actividad con otro tipo de actividades pecuarias y dadas las características propias del producto y de su mercado, acuden directamente al mercado final sin que haya algún tipo de intermediario. Recientemente un grupo de 78 productores de los departamentos del Meta, Casanare y Cundinamarca, conformaron una sociedad y con el respaldo de fondos públicos, han emprendido un proyecto para la implementación de una planta procesadora de tilapia llanera. El proyecto liderado por la Gobernación del Meta cuenta con recursos del orden de los 400 millones de pesos aportados por el Departamento. La planta tendría capacidad de procesar unas 6.000 toneladas de filetes de tilapia con destino a mercado de Estados Unidos.

El proyecto requiere una inversión de capital del orden de los 1.000 millones de pesos para su montaje y puesta en marcha. La planta procesadora de pescado estará ubicada en Villavicencio, ciudad capital del Meta. Los empresarios entienden la necesidad de integrar una cadena productiva, dado a que los estudios indican que tiene importantes ventajas competitivas, al haber logrado en los últimos incrementos significativos en la producción.

3.6.7. Incipiente desarrollo del sector turístico

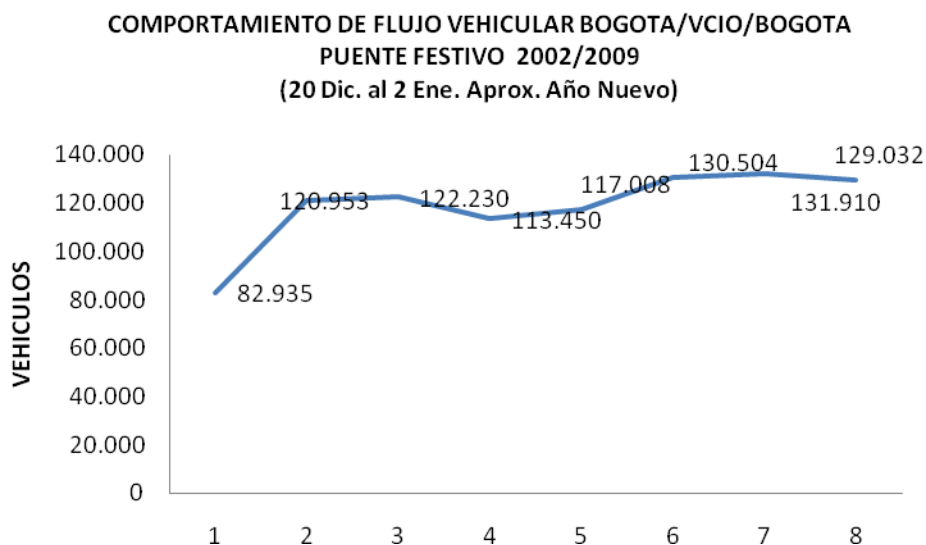
El sector turístico representa una apuesta para el desarrollo de Colombia y sus territorios dada la riqueza natural y paisajística que posee. En el Meta ha tenido un desarrollo que podríamos calificar de espontaneo de acuerdo a sus propias dinámicas. Su condición de región natural, de fuerte identidad cultural, de fácil acceso, dada la corta distancia con Bogotá (90 Kms.), los bajos costos de transporte y variedad de opciones en alimentación y hospedaje, hacen que sea uno de los principales destinos de los residentes de ingresos medios de Bogotá. Los flujos de visitantes se transcurren en la mayor parte del año, pero especialmente en los meses de junio – julio y diciembre – enero y las festividades de fines de semana.

Este fenómeno hace que el diseño de la política y programas turísticos desde el sector público se limiten al desarrollo de actividades para ofrecer a los visitantes, dejando de un lado los aspectos que requieren de mayor planeación y la participación conjunta de todos los participantes del sector. Unos de los principales problemas ha sido el llegar a identificar la oferta cultural con la turística, lo cual ha puesto en riesgo la propia identidad del territorio, debido a que los incentivos de atracción para los turistas pueden no identificarse necesariamente con los valores culturales del territorio y ello genera incentivos a que solo se promueva culturalmente aquellas actividades o programas atractivos al mercado. Dado este fenómeno, para los participantes del sector su desafío esta en facilitar los flujos de visitantes bogotanos al territorio y en coordinar una oferta de bienes básicos, como hospedajes, gastronomía, diversión nocturna y seguridad, a sus visitantes.

El sector comprende: prestadores de servicios como agencias de viajes y turismo, empresas dedicadas a la operación de actividades turísticas, hoteles, restaurantes, parques naturales, parques temáticos, empresas de transporte aéreo, marítimo, fluvial y terrestre, entre otros. En Colombia, un 44,6% de los prestadores de servicios turísticos son unidades de alojamiento y hospedaje; de 1.303 prestadores, 582 pertenecen a esa categoría. A los establecimientos de hospedaje, le siguen en importancia las agencias de viajes con un 32,46%²⁰⁰.

²⁰⁰ Ibid.

Grafico 30. Flujo vehicular puentes festivos Bogotá-Villavicencio, 2002-2009



Fuente: Asociacion de Empresarios de la industria Hotelera COTELCO - Villavicencio 2010.

En el Departamento del Meta se identifican diferentes ecosistemas que cumplen funciones ambientales precisas y albergan la diversidad de paisajes, fauna y flora que convierten este territorio en un atractivo natural; fuente de paisaje, reservas naturales, exótica fauna, ríos, llano, selva, altillanura, montañas, sabanas y serranía. Sumado a ello, su riqueza cultural está representada en una fusión de manifestaciones mestizas e indígenas, en celebraciones propias y en la riqueza espiritual y arraigo de su propia cultura. Estas características hacen de este territorio un destino turístico que representa un importante impacto económico al territorio.

3.6.8. Meta. Modelo de orientación regional en fase de diversificación.

El Meta sustenta hasta el momento su principal base económica en la producción de bienes primarios, con muy poca transformación, dirigida en su mayoría hacia el mercado nacional, con un grado elevado de dependencia con el mercado de Bogotá. La cercanía del Territorio con Bogotá, le permite acceder fácilmente al principal mercado interno de Colombia. Con la nueva infraestructura vial y la que se está

proyectando, el tiempo de recorrido por carretera será de 60 minutos, sustancialmente breve para hoy (100 minutos) o hace diez años (300 minutos). Actualmente los municipios de Granada y Puerto López, cuentan con carreteras con especificaciones modernas que los comunican con la capital del Meta en aproximadamente 80 minutos.

Esta condición de proximidad y de Frontera más próxima es un punto de conexión o “puerta” con el territorio de los Llanos, dando lugar a una relación particular en sus dinámicas económicas y políticas, creando condiciones de integración y mecanismos de articulación al amplio mercado nacional, pero también influyendo en la formación de su modelo económico, orientándolo a complementar las necesidades de bienes primarios que demanda el mercado de la capital. Es decir, una relación con alto nivel de dependencia que hasta hoy solo ha estimulado en parte, inversiones en fases más evolucionadas de valor agregado en los sectores tradicionales de especialización. La fuerte dependencia en las relaciones está acompañada de límites en el mercado local, que el Departamento del Meta comparte con otras áreas de los Llanos.

El territorio, a pesar de las ventajas que posee respecto de algunos bienes y recursos naturales (El Meta cuenta con disponibilidad de tierras a bajo precio, amplio mercado inmobiliario y menores costos de la finca raíz, amplia disponibilidad de mano de obra en comparación con el capital disponible, recursos hídricos abundantes, gran biodiversidad en reservas y parques naturales), presenta una serie de dificultades que le impiden aprovechar sus potencialidades eficientemente para incorporarse competitivamente en el mercado nacional y de exportación.

El entorno no es favorable a la inversión y a la competitividad, pues el bajo desarrollo tecnológico y el deficiente cubrimiento y calidad de los servicios públicos, no están a la altura de los estándares requeridos para el desarrollo industrial. La infraestructura de vías terrestres en especial las secundarias y terciarias, que son las que soportan la evacuación de los productos agrícolas desde

los centros de producción, están en pésimo estado, lo que incrementa los costos de transporte. En la producción de bienes agrícolas hay rezagos tecnológicos, manejos inadecuados de suelos, problemas fitosanitarios, presencia de enfermedades y plagas, deficiencia de transporte y prácticas de producción no limpias. En el caso de la industria molinera y en los productos agrícolas de mayor importancia como el arroz, la soya y el maíz, el departamento presenta problemas de eficiencia y calidad, y más del 50% de las áreas de siembra del territorio, corresponde a productos que generan bajos índices de agregación de valor, baja competitividad en los mercados y baja participación del empleo por hectárea.

Sin considerar los hidrocarburos, la participación de la industria en la economía departamental es limitada, su valor agregado a la producción agropecuaria es mínimo; algunas industrias presentan rezagos tecnológicos como en la industria de la molinería de arroz y otras están subutilizadas, como en el caso de los frigoríficos regionales.

Otro de los problemas se asocia a los patrones culturales de consumo de la región, que tiene como percepción positiva el consumo “en natura” de los alimentos, es decir, preservando al máximo posible el estado original de sabor y presentación del producto, lo que hace valioso el consumo “en fresco” de los alimentos.

Frente a sus dinámicas económicas y productivas, el Territorio ha apuntado por la gestión y potenciación de sus propios recursos creando condiciones para el crecimiento de sus distintas formas de capital, desarrollando su base industrial e incorporando valor agregado a su producción. Para ello ha diseñado a iniciativa del Gobierno Regional con respaldo del Gobierno nacional, un Plan de Productividad y Competitividad Departamental al año 2020, el cual tiene como eje central la diversificación productiva a través de nuevos productos y actividades innovadoras.

El Plan centra su objetivo en la consolidación de un nuevo modelo de crecimiento que permita aprovechar las ventajas comparativas y ventajas comparativas dinámicas existentes, enfrentar el bajo crecimiento, desempleo alto y de baja

calidad, promover la inversión privada y la productividad en los sectores transables del departamento, la diversificación productiva y el aumento de la base exportadora de sus bienes tradicionales, como primer paso.

En este proceso el territorio ha buscado identificar una serie de sectores y productos denominándolos “apuestas productivas”, las cuales son priorizadas conforme al mayor impacto en el empleo, su valor agregado, importancia económica, grado de competitividad y dinámica del sector sobre el Territorio. Las principales “apuestas” identificadas fueron: Cadena de la Palma de Aceite, turismo, piscicultura, arroz, plátano, lácteos, cárnicos, alimentos balanceados (maíz, soya), sector forestal y los productos frutícolas

Si bien es cierto que el Territorio puede poseer ventajas comparativas en determinados productos, su rezago tecnológico y sus problemas estructurales le impedirán alcanzar un desarrollo sostenido. La presencia de factores externos, como la adopción de tratados comerciales con otros países (EE.UU, UE) por parte de Colombia, crearan nuevos escenarios de amenazas u oportunidades, como en el caso del arroz, maíz y soya (50% área cosechada del departamento), carne y trozos de pollo, son los productos más sensibles a un tratado con los Estados Unidos.

Para los diseñadores de política, más que para los productores, estos instrumentos son una oportunidad para la “conquista” de nuevos mercados. Para el año 2006 el Ministerio de Agricultura incluyó la región del Meta dentro del programa “Apuesta Exportadora Agropecuaria 2006” el cual fue el resultado de un proceso de “diálogo” del Gobierno Nacional con actores del sector agropecuario (Corpoica, CCI, Banco Agrario, Bolsa nacional Agropecuaria, Finagro, Incoder, ICA, IICA, Secretarías de Agricultura, Departamento nacional de Planeación, y gremios de la producción) entre investigadores, de regulación, crédito y fomento, entre otros, en los que se establecieron una serie de productos y se priorizaron las áreas de cultivo para el establecimiento de núcleos productivos y se identificaron instrumentos para incrementar la competitividad de dichos productos. Para el Meta se seleccionaron como productos para la exportación los siguientes: Palma de aceite, cacao, caucho, marañón, bananito, lima tahití, piña, maracuyá, mora,

forestales, carne, leche, cafés especiales, plátano, algodón, etanol a partir de caña de azúcar y yuca y biodiesel a partir de palma de aceite.

En el año 2008 el Gobierno Departamental opto por dar prioridad a cuatro sectores en especial, fortaleciendo la integración de cadenas productivas en: Carne Bovina, Cacao Chocolates, Lácteos y Caucho.

3.6.9. El entorno institucional

El Departamento del Meta presenta una alta densidad institucional, sea en términos de actores públicos y actividad de planificación, sea en términos de organizaciones intermedias o gremios empresariales. No es ajeno a su tradición encontrar actores públicos no estatales al frente de los procesos del desarrollo, como región de frontera desde las primeras incursiones coloniales y aun en la república, fue a la Iglesia a quien se delego la gestión del territorio. Hasta bien entrado el siglo XX, el clero era responsable de la educación, salud y promotor de actividades sociales, culturales y de difusión de información, al ser el fundador y gestor del primer diario noticioso en la región. Pero también en su condición de territorio de frontera y ante la ausencia del Estado, debió adelantar muchas iniciativas que tuvieron origen en la organización comunal y cívica, entre otras, la construcción y mantenimiento del camino a Bogotá, las vías de comunicación, el mantenimiento de lugares públicos, parques, vías y servicios urbanos y la construcción y mantenimiento de su aeropuerto.

Hoy día el Estado ha hecho presencia en el territorio y gestiona la totalidad de bienes públicos. Los principales sectores económicos cuentan con organizaciones gremiales a nivel nacional y regional, entre las cuales se encuentran la Federación Colombiana de Ganaderos - Fedegan, Federación Colombiana de Arroceros - Fedearroz, Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite - Fedepalma, Federación Nacional de Avicultores de Colombia - Fenavi, Federación Nacional de

Cultivadores de Cereales y Leguminosas - Fenalce, Asociación Colombiana de Porcicultores, Federación Colombiana de Comerciantes Fenalco, Federación Colombiana de Industriales del Arroz - Induarroz, La Asociación Nacional de Molineros de Arroz - Moliarroz, la Sociedad Nacional de Agricultores SAC, la Cámara Colombiana de la Construcción - Camacol, entre otros, gremios que vienen siendo apoyados en investigación y transferencia de tecnológica a través de instituciones del sector público como Corpoica y el Centro de Investigación para la Agricultura Tropical CIAT. El Gobierno del Departamento ha implementado los Centro Provinciales de Gestión Agroempresarial en regiones estratégicas para el sector agropecuario, cuyo objeto es servir de institución intermedia en el acompañamiento y la asesoría agro tecnológica a los productores agropecuarios.

El Departamento, en un proceso de formulación de la Agenda Interna de Competitividad, impulso una nueva institucionalidad en torno a mesas técnicas alrededor de los principales sectores económicos del territorio y como resultado del proceso se han venido organizando en torno a Cadenas Productivas Territoriales. Este proceso ha sido una oportunidad para generar vínculos entre instituciones de gobierno, investigación, de fomento, financiamiento a productores, entre otras, pudiendo definir objetivos comunes y coordinar esfuerzos en la solución de los principales desafíos del sistema productivo territorial.

De otra parte, se han venido desarrollando dinámicas de integración regional, con el propósito de coordinar esfuerzos y recursos territoriales en una agenda común territorial, uno de ellos ha sido la conformación de la región Amazorinoquia; agenda de integración regional de las regiones de la Amazonio y la Orinoquia, la cual busca darle una perspectiva de valorización regional de sus recursos e iniciar dinámicas de desarrollo “desde abajo”. Bajo esta óptica se ha involucrado el Territorio, bajo orientación del gobierno nacional y regional y con la participación de los gremios del sector productivo, en la construcción de una visión del territorio a mediano y largo plazo con la formulación de distintos documentos de orientación económicos, entre los que se destacan; Visión Colombia 2019, Agenda de

Productividad y Competitividad del Meta en la Visión Meta 2020 y el Plan de Productividad y Competitividad del Meta 2007/2020.

Estos documentos tienen en común un sinnúmero de elementos y establecen la complementariedad de acciones y recursos por parte de los actores nacionales, regionales y locales en el desarrollo de sus objetivos. Entre los elementos a destacar se encuentran: 1. La necesidad de basar el crecimiento de largo plazo en una política de Estado que supere los programas gubernamentales limitados a los periodos electorales, 2. La importancia de garantizar una producción limpia basada en el respeto del medio Ambiente, 3. El crecimiento no es el objetivo último del crecimiento económico, sino un mecanismo para mejorar el bienestar de la población., 4. El control y evaluación de la gestión pública por la ciudadanía es una condición fundamental para mejorar la competitividad del país y las regiones, 5. Necesidad de la transformación de las ventajas comparativas en ventajas competitivas mediante la incorporación de un mayor valor agregado a los productos agrícolas, 6. El papel fundamental del conocimiento y la innovación en la nueva economía mundial .

Uno de los retos fundamentales del Territorio, está en propiciar e incrementar la diversificación productiva y lograr un mayor crecimiento. Estas metas no serán posibles si el territorio no logra promover un “clima favorable a la inversión”; es decir reglas claras para el sector privado que permitan un ambiente con menores costos de transacción y de producción, en un entorno apoyado en la legitimidad, gobernabilidad y credibilidad de las instituciones departamentales, superando la ineficacia e ineficiencia administrativa y la corrupción asociada a la caza de rentas por parte de individuos y grupos de interés²⁰¹.

Otra de las dificultades es la organización de la producción en el territorio, que no responde a las lógicas del sistema productivo, pues se mezclan actividades económicas con residenciales o con actividades que no permiten relaciones de

²⁰¹ Plan de Productividad y Competitividad del Meta 2007/2020.

cooperación o complementariedad, lo que induce a crear dificultades en la organización de la producción, pero también a entrar en conflicto de intereses entre sectores productivos. No existen áreas reservadas para la actividad industrial que gocen de una infraestructura adecuada para el desarrollo de sus actividades, o para la disposición y manipulación de los desechos industriales, apoyo logístico o sistemas de transporte especializado. En los lugares en donde hay presencia de establecimientos industriales, estos están desagregados e incluso aislados.

El desarrollo de los nuevos proyectos agroindustriales, con extensas plantaciones, han encontrado grandes dificultades en el asentamiento familiar de los nuevos operarios. La oferta de servicios públicos es limitada frente a la demanda y las autoridades públicas no han dispuesto planes para construir la infraestructura necesaria para la ubicación de estos nuevos habitantes. Estas dificultades incrementan los costos de producción y limitan el acceso de la mano de obra. Se evidencia en los problemas sociales y económicos que están empezando a aparecer en las zonas de influencia de los proyectos petroleros y de producción de alcohol carburante como Puerto Gaitán y Puerto López.

Hay un vacío interinstitucional en la coordinación del Ordenamiento del Territorio y en la planificación del sistema productivo a las nuevas necesidades económicas y ambientales, llevando a las soluciones informales en la mayoría de casos, sea el caso de las nuevas dinámicas dadas por las explotación y explotación de los campos petroleros, las extensas áreas agrícolas destinadas a la agricultura comercial en arroz, caña, palma y caucho entre otras y sus servicios e infraestructuras de apoyo como canales de regadío, redes de electricidad, vías de acceso, uso y disposición de agua potable y aguas servidas, disposición de pesticidas y agroquímicos, entre otros. En el aspecto ambiental, la falta de regulación clara o el incumplimiento de la que existe está llevando a los productores al uso indiscriminado de agroquímicos y al mal manejo de los suelos ocasionando la degradación de los recursos naturales, que en el mediano y largo plazo limitara el desarrollo sostenible y la calidad de vida del territorio.

Existe una clasificación ambiental y general de los suelos y su vocación productiva, pero no hay respeto en su manejo y tampoco coincidencia por parte de todos los actores, dados los conflictos de intereses que ello genera. En las zonas donde la calidad de la tierra no goza de estándares adecuados para la producción, no existen programas de mejoramiento o adecuación de las tierras, a través de infraestructuras de reforestación, riego, drenaje, vías, etc.

El sector privado tiene una gran desconfianza en la gestión del gobierno local. En la mayoría de las mesas temáticas del Plan Estratégico 2020 se menciona la corrupción como uno de los problemas fundamentales del Departamento²⁰². Los indicadores de seguridad tampoco son favorables, las tasas de secuestro y homicidio si bien han disminuido significativamente, aun son más elevadas que el promedio nacional. El territorio aun continúa presentes grupos armados al margen de la ley.

En 2006 el departamento tuvo una tasa de homicidios de 106 por cada cien mil habitantes, siendo el segundo departamento más afectado después de Arauca. En 2007 esa tasa disminuyó a 90 casos por cien mil habitantes, figurando Vistahermosa, Puerto Rico y la Macarena como los municipios con las mayores tasas de homicidio. Villavicencio tuvo una tasa del 37 por cada cien mil habitantes, muy inferior al promedio departamental. Adicionalmente el Meta, de acuerdo con el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, es uno de los departamentos del país con mayor número de eventos por minas antipersonal. Entre 1991 y 2009 se registraron 1.606 casos, de los cuales 72,3% fueron incidentes (acontecimientos relacionados con minas antipersonal o municiones sin explotar que tienen el potencial para conducir a un accidente) 10 y 27,7% accidentes (acontecimientos causados por minas antipersonal o municiones sin explotar en donde se ocasiona daño físico y/o psicológico a una o más

²⁰² Ibid.

personas)²⁰³. El Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), indicó en un informe a Julio de 2009, que de los 29 municipios del Meta, en 11 se observó presencia de cultivos de coca durante el periodo 2001 – 2008, y que los municipios con mayores áreas cultivadas y que agrupados suman el 83%, son La Macarena, Mapiripán, Puerto Rico y Vistahermosa. De igual manera, este informe muestra que, con excepción de Mesetas y Puerto Gaitán, el resto de municipios presentaron reducción en el área sembrada de coca entre las evaluaciones de 2007 y 2008²⁰⁴.

No existe en el territorio una relación de integración entre las universidades locales y el sector productivo, a pesar de que el sistema de formación superior y técnica tiene una oferta relativamente numerosa. El territorio cuenta con 43 programas técnicos, 69 programas de pregrado, 20 de posgrado y 4 de extensión. Pero los profesionales formados en el territorio no gozan de reconocimiento por parte de los empresarios, prefiriendo en los cargos de perfil aquellos que son formados en la capital del país. La oferta de perfiles profesionales es limitada a las carreras comunes, faltando perfiles técnicos y especializados que se ajusten al perfil productivo regional, y la investigación que se desarrolla en el territorio es limitada, poco conocida y desarticulada de los actores productivos del territorio.

²⁰³ Los municipios con mayor prevalencia de explosiones de minas fueron Vistahermosa (122), La Uribe (66), Puerto Rico (48) y La Macarena (46).

²⁰⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Pnud. Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo Local. El departamento del Meta. Bogtoa 2008.

Bibliografía

1. Banco de la República, CEE. *Ensayos Sobre Economía Regional*, Centro Regional de Estudios Económicos Villavicencio 2005.
2. Bustamante, M. *Persistencia y Cambio en la Frontera Oriental de Colombia. El piedemonte del Meta, 1840 – 1950*. Edi. Fondo Editorial Universidad Eafit. Medellín 2007.
3. Bustamante, M. *Un Pueblo de Frontera: Villavicencio 1840 – 1940*. Universidad de los llanos, Fondo Mixto de Promoción de Cultura y las Artes del Meta. Villavicencio 1997.
4. Cámara de Comercio de Villavicencio. *Indicadores Económicos*. Villavicencio. Oficina de Coordinación de Proyectos Económicos 2008.
5. Cámara de Comercio de Villavicencio. *Informe de Coyuntura Económica* Villavicencio 2009.
6. Departamento Nacional de Planeación. *Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad*. Documento Regional, Meta. Bogotá, Junio 2007.
7. Departamento Nacional de Planeación. *Colombia Visión 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Hacia un Estado Comunitario*. Bogota
8. Gobernación del Meta. *Plan de Productividad y Competitividad del Meta 2007/2020*. 2007.
9. Hernández, G. *Marco Conceptual, Evolución Y Estructura Social Del Departamento Del Meta. Ensayos Sobre Economía Regional*, Centro Regional de Estudios Económicos Villavicencio 2005.
10. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Meta. *Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero*. 2009
11. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, DANE, Sistema de Información del Sector Agropecuario y Pesquero Colombiano (Sisac). *Encuesta Nacional Agrícola*. 2004.
12. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. *Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo Local. El departamento del Meta*. Bogotá 2008.
13. Rausch, J. *Villavicencio, Colombia, 1940-2005: De Pueblo Fronterizo a Metrópolis de Frontera*. Departamento de Historia, Universidad de Massachusetts Amhrest.

14. Rausch, J. *El Colombia: gobierno territorial y la región fronteriza de los Llanos*. Edi. Universidad de Antioquia. Medellín (Antioquia) 2003.
15. Secretaría de Agricultura y ganadería, Departamento del Meta. *Acuerdos Regionales de Competitividad*. Villavicencio 2008.
16. Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial Gobernación Del Meta. *Observatorio de Empleo del Departamento del Meta. Calidad del Empleo en el Departamento del Meta*. Villavicencio 2009.
17. Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial Gobernación Del Meta. *Situación Socioeconómica del Departamento*. Gobernación del Meta, Villavicencio 2007.
18. Svenson, notas personales en Bustamante, M. *Un Pueblo de Frontera: Villavicencio 1840 - 1940*. Universidad de los llanos, Fondo Mixto de Promoción de Cultura y las Artes del Meta. Villavicencio 1997.

CAPITULO CUATRO

Meta y Casanare:

Modelos de desarrollo territorial a la *frontera*

La parte conclusiva de la investigación pretende evidenciar el carácter distintivo del modelo socio económico de la región de los llanos y de sus dinámicas, a través de una comparación crítica entre los territorios de Casanare y Meta. La reflexión se funda en la evidencia cuantitativa presentada en el Capítulo Tres, pero particularmente de la investigación cualitativa, formada en las visitas de campo, entrevistas a actores económicos e institucionales y participación directa a encuentros de instituciones y asociaciones de categoría en las dos regiones entre los años 2007-2010.

Si bien es cierto, los dos territorios hacen parte de una misma región geográfica y comparten características culturales, institucionales y naturalísticas similares (Corporinoquia, 2009; De La Hoz, 2009; García, 2003), históricamente han adquirido particularidades, que, desde una perspectiva económica, política y administrativa los hacen diferentes. Dadas estas diferencias, resulta útil comprender que aspectos pueden determinar distintas trayectorias en la dinámica de desarrollo económico local. El propósito es obtener elementos de juicio en la comparación que permitan establecer si existen condiciones para facilitar procesos de desarrollo endógeno en un “territorio de frontera”. Plantear una diferente visión y un cuadro de acciones para la política en territorios periféricos, atrasados o históricamente vinculados a economías de tipo extractivo o de abundantes recursos naturales, en los cuales las políticas de intervención económica han estado generalmente guiadas desde una visión periférica.

La región de los llanos colombianos continúa hoy a ser más objeto que protagonista del debate en la formulación de su agenda de identificación y valorización de sus propios recursos. Razones históricas, económicas, demográficas, geográficas y políticas han influido para hacer de esta región un área desarticulada del centro, subvalorando la visión de quienes la habitan y siendo percibida más como despensa o reserva a sus intereses (Rausch, 1999).

Las relaciones económicas al interno de la región históricamente se fundaron a partir de la cría y comercio de la ganadería, lo que permitió configurar un modelo de sociedad pastoril cercano a la vida rural. Solo hasta las últimas dos décadas del siglo XX, tendrían acceso a modernas infraestructuras de transporte y servicios. El elemento común del territorio ha sido su condición de territorio de “frontera permanente”, como espacio periférico y dinámico de construcción de identidades, de explotación de recursos y de búsqueda de oportunidades, estableciéndose flujos poblacionales acelerados durante las últimas décadas (Rausch, 1999).. La región representa entonces un modelo del todo peculiar, con dinámicas diversas y generalmente con mayores niveles de confrontación respecto al centro, dentro de un marco de regulación social en permanente redefinición, lo que genera altos niveles de incertidumbre.

La Orinoquía se asocia con un área estratégica, de reserva alimentaría, hídrica, mineral y energética, así como una de las más importantes reservas de biodiversidad. En los últimos años, su valor estratégico ha vuelto a ser evidente con el hallazgo de importantes reservas petroleras y con el interés por la producción de energía renovable; este nuevo protagonismo deja ver igualmente las dificultades que como territorio atrasado aun tiene.

La región, que representa el 22% de la superficie del país, para el año 2007 tenía solo el 3.3 % de la población y 4.1% del PIB nacional. Su economía ha permanecido ligada a un modelo de economía extractiva y rentista, sin que quede algún tipo de acumulación de capital o valorización permanente sobre el territorio; es un modelo que mantiene una fractura entre el hombre y el territorio (V. Capítulo Tres), y que permite que sus factores productivos se pierdan o destruyan como riqueza creada sino también como riqueza potencial. Por lo tanto ese

empobrecimiento del medio le roba posibilidades al territorio para mejorar sus condiciones sociales, manteniéndolo en la pobreza.

Como sociedad predominantemente agraria, la tierra y los recursos naturales han jugado un papel determinante. El valor de la tierra se ha incrementado y la estructura de propiedad muestra una importante concentración; originada en factores históricos, políticos y económicos. Grandes extensiones carecen de títulos de propiedad y otras son explotadas por simples arrendatarios, que desarrollan su actividad sin ninguna lógica de conservación de los recursos.

La economía del territorio está sometida en una dinámica de relaciones complejas entre sectores tradicionales pre-modernos y otros de alta tecnología y capital intensivo, lo que hace tener la percepción general de un fenómeno de modernización y transición entre una estructura económica predominantemente agropecuaria y tradicional a una de mayor dinamismo y moderna. Esta dinámica es producto de la acumulación de capital en los sectores asociados con las rentas de los hidrocarburos, del crecimiento de sectores como los servicios y del mejoramiento en la infraestructura, también asociada a la explotación de los recursos petroleros. Este contexto evidencia una sensible afectación de los sectores tradicionales de la economía del territorio en su productividad, dados los efectos inflacionarios que el proyecto petrolero tiene sobre los factores productivos.

En Casanare y ahora en las regiones petroleras al interno del Meta, se presentan situaciones paradójicas; economías petroleras prosperas, con contratistas y oferentes de bienes y servicios y contemporáneamente una estructura económica real afectada por los impactos socioeconómicos derivados del petróleo; un sector petrolero nominalmente determinante en la generación de valor agregado departamental, dinamizador del desarrollo nacional, pero incapaz de absorber los remanentes de población local, pues el sector solo genera 2.5% del empleo total. Esta dinámica, que se sucede junto a las migraciones extra e intraterritoriales hacia las ciudades de influencia petrolera, gobernadas por un alto grado de incertidumbre, dada la modalidad de contratación laboral en los proyectos petroleros y de bajo perfil socioeconómico, afirma la condición de territorio

receptor de poblacionales que siempre ha desempeñado las zonas de frontera – de la cual hacen parte históricamente estos territorios.

Esa condición pone de manifiesto que el territorio adolece de una capacidad estratégica local, de comprensión, control y dirección de los procesos de acumulación e innovación, que la literatura identifica como esenciales en un proceso de desarrollo endógeno (Garofoli y Vázquez-Barquero, 1995); sea en el sector minero energético o sus complementarios (mecánica, química, transporte, etc.), como en el sector tradicional agropecuario y de servicios principalmente, donde no se ha desarrollado el proceso mismo de especialización y división del trabajo, es decir, de acumulación de competencias y conocimientos sobre los cuales fundar una diversificación de la oferta.

En esta condición de territorio de *frontera*, intensivo en recursos naturales, bajo desarrollo tecnológico en sus sectores tradicionales, con una rápida dinámica de inversión en sector *capital-intensiva* y de crecimiento, pero bajo “desarrollo” económico y social, entendido como cambio estructural, con persistencia de fenómenos de exclusión económica y social, una dinámica de tipo endógeno encuentra obstáculos en la identificación y animación de sus recursos, evidentes y latentes, y en la formación autónoma de competencias y capacidades para guiar procesos de acumulación de capital, y de conocimiento.

La debilidad del modelo, así como las oportunidades emergentes, pueden ser profundizadas en relación a los sectores de especialización. Si bien el objetivo de este capítulo es, a partir de un marco de análisis más ortodoxo que parte de la evidencia sectorial, llevar la reflexión al nivel mesoeconómico, a las relaciones socioeconómicas territoriales, a la estructura del sistema y a las dinámicas de interacción entre los actores del sistema, a fin de resaltar las dinámicas, si bien incipientes, de cambio, a partir de las cuales se puedan abrir perspectivas de desarrollo diferentes. Sin embargo, aun persistiendo planes de inversión futuros bajo lógicas de tipo extensivo y extractivo, no están ausentes algunos procesos incipientes de iniciativas de diversificación, mayor integración y articulación productiva, de donde puedan obtenerse dinámicas favorables, sobre las cuales

enfocarse para generar gradualmente otros procesos virtuosos que permitan el cambio económico.

4.1 Sistemas productivos en un modelo extractivo: relaciones elementales, dinámicas de tecnificación y diversificación incipiente

El modelo económico predominante en la Orinoquia responde a los cambios y dinámicas generadas por la conquista y colonización, las cuales aun tienen sus más importantes implicaciones. La introducción de animales como el ganado vacuno y caballar, las aves de corral y los cerdos, las condiciones climáticas, la geografía horizontal y el acceso a la tierra se constituyeron en los elementos más importantes en la estructuración del modelo agrícola y pecuario hasta bien entrado el presente siglo (Gómez, 1991).

La ganadería extensiva y la hacienda como unidad de explotación aun tienen una gran predominancia en el territorio. Las grandes extensiones y las lógicas extractivas caracterizan sea la ganadería poco tecnificada, como la agricultura tradicional o comercial. Este tipo de agricultura ha sido introducida recientemente, a través de inversionistas y capital externo (palma africana, forestales, caucho, caña de azúcar, maíz, entre otros), mientras que cultivos como el arroz, explotado bajo la misma lógica extractiva pero de carácter transitorio, posee mayor arraigo en el territorio, mayor difusión espacial y alta fragmentación en su ciclo productivo; solo concentrado en la fase a monte de la cadena (siembra y cosecha).

Una característica común a los sectores agro-pecuarios es la relación fuertemente asimétrica con los canales de procesamiento industrial y de distribución comercial, presentes en el territorio en condiciones de monopsonio (intermediarios comisionistas en la cadena ganadera) o expresión de oligopolio nacional (industria

molinera). La especialización en la primera fase de la cadena por parte de los productores locales, y su limitada o ninguna integración vertical y cooperación horizontal, se traduce entonces en una gran debilidad en la relación con los actores industriales externos y con los intermediarios comerciales (Cusmano y Preciado, 2008).

La condición de “*price taker*” en los mercados finales se relaciona de manera importante con el carácter de “*commodity*” de los productos agroalimentarios, sobre los cuales se agrega poco valor en el territorio, y con la limitada capacidad de diversificación en los productos (eje. los derivados de la ganadería), como en los mercados. Las limitadas dimensiones del mercado local, cuantitativa como cualitativamente (volúmenes y nivel de sofisticación del consumo) ofrecen poco espacio para economías de escala o mercados especializados, impidiendo incentivos a la innovación. Los límites del mercado local acentúan, para los productos de la región, la dependencia de los canales de comercialización hacia el mercado andino. Al mismo tiempo, la inadecuada gestión técnica y fitosanitaria no permite acceder a los mercados de exportación más próximos.

No obstante, en tal panorama general se evidencian dinámicas de tecnificación y procesos incipientes de diversificación intra e intersectoriales. La comparación entre Meta y Casanare es útil para individuar, a partir de condiciones de contexto similares, cuales elementos han favorecido, en el primer caso, mayor articulación de la cadena agropecuaria y mayor diversificación en la oferta productiva de otros sectores, que permiten una diversa valorización de los recursos locales.

4.1.1 Tecnificación ganadera y diversificación lechera

La organización de la actividad ganadera en los llanos colombianos no ha sufrido grandes cambios desde sus orígenes en el territorio. Además de representar una fuente esencial de autoconsumo y de ingreso, desde la misma época de las misiones cristianas, siempre ha servido a mantener un control amplio del territorio ((Camargo, 1992, p. 63).

En el sistema llanero de ganadería extensiva, los ganados se dejan en la sabana durante la mayor parte del año. Solo se hacen dos recogidas al año al inicio de las estaciones (invierno - verano) para control sanitario, baños contra parásitos y contabilización de recién nacidos, después se llevan de nuevo los ganados a la sabana, sin ningún otro tipo de manejo. La producción se obtiene cuando los animales han sobrepasado una cierta edad (entre 60 y 72 meses) cuando ya tienen dificultades para reproducir. Dado este esquema, la carne que se obtiene de este tipo de animales es de mala calidad por su deficiente terneza²⁰⁵. La productividad de la hacienda está dada por el número de crías nacidas durante estos años. En haciendas con este único propósito, la oferta de carne es adquirida en el mercado en estas condiciones al ser por lo general lo único que se ofrece; es el tipo de carne que la mayoría del mercado tanto en ciudades grandes como pequeñas está generalmente habituado a consumir. En este esquema productivo el productor tradicional tiende a valorar la carne como un producto casi que residual, pues su objetivo está concentrado en el aumento del pie de cría. En este tipo de producción las etapas de cría, levante y ceba no están diferenciadas.²⁰⁶

En este contexto general, han venido emergiendo modelos de producción semi-intensivos hacia mayor tecnificación. Tal dinámica se ha dado en particular con el aumento de la densidad de población, que ha permitido un incremento sostenido de la demanda local, especialmente en el Departamento del Meta, y la adopción de modelos de consumo cualificados cercanos a aquellos del centro del país.

A los cambios surgidos en la demanda se agregan cambios en la estructura y organización de las unidades productivas, en un territorio donde a menor distancia de los Andes la densidad de población aumenta, el tamaño de la propiedad es menor y de mejor calidad sus suelos; en dirección a los Andes centrales, sea en el Meta que en Casanare, la tendencia general es a la pequeña propiedad, sustentada en el mayor precio y calidad de la tierra. Para la zona intermedia o *pedemonte*,

²⁰⁵ Entrevista Dr. Hugoberto Huertas; director Tecnigan. Comité de Ganaderos de Casanare, 2010.

²⁰⁶ *Ibíd.*

donde se ubican en su mayoría los centros poblados, se encuentran modelos de haciendas del tamaño medio hasta el minifundio, mayor desarrollo tecnológico e introducción de mayores procesos innovativos.

Es en esta parte del territorio en donde en la última década se vienen adelantando procesos de modernización de las ganaderías, pasando del sistema extensivo a los semi - intensivo e intensivo (en menor grado), es decir, sistemas modernos de gestión de las ganaderías y manejo tecnificado de las praderas, con alto contenido tecnológico e incorporando innovaciones de proceso en el manejo animal (“buenas prácticas ganaderas”), que están relacionadas con una administración más eficiente y sostenible de los recursos disponibles; introducción de mejores razas para carne o híbridos entre razas criollas e importadas, siembra de pasturas mas nutritivas, acompañada de arbustos como leguminosas (leucadena, mataraton, etc.) que provean de alimento, oxígeno al suelo y sombrero al animal, sistemas de rotación de potreros, sistemas de alambrado eléctrico, manejo de animales por edades, disposición de aguas limpias, disposición de sales minerales, mayor control sanitario, entre otras. Se encuentran también algunas haciendas con mayor especialización en la cría, levante y ceba de los ganados. Estas unidades productivas van al mercado con una oferta de animales no mayores a 24 meses, lo que garantiza una carne de calidad. La transformación productiva, dada por el paso de un modelo extensivo a uno semi - intensivo en la producción de carne, plantea cambios y cuestionamientos sobre el uso de los recursos locales como la tierra, pues significa mayor disponibilidad del recurso y nuevas oportunidades para uso.

La introducción de estas innovaciones en conjunto apenas representa un pequeño porcentaje en el universo del sector, pero marca una tendencia de cambio en la estructura de la producción y en el mercado de consumo de la carne a nivel nacional y local. Es importante señalar que esta tendencia ha estado liderada en su mayoría por los pequeños productores, dada la flexibilidad para adaptarse al cambio, lo que ha puesto en cuestionamiento el modelo productivo extensivo y la

necesidad de mayor especialización en la producción de carne en este tipo de empresas²⁰⁷.

La dinámica en estos cambios deriva también de las reformas económicas y comerciales del Gobierno Nacional, conducentes a la aprobación de tratados comerciales con otros países competidores en el mercado de la carne y leche y en los desarrollos positivos de otros productores de proteína animal sustitutos de la carne vacuna, como pollo, huevo y cerdo, que han logrado adquirir mayor competitividad frente a la carne en la canasta de consumo familiar.

Es claro que los cambios técnicos del lado productivo deben de ir acompañados de favorables incentivos al mercado, en mayores ingresos para el productor por mejor calidad del producto. En el esquema tradicional del mercado, la carne se paga solo en consideración al peso de animal, mas no particularmente por su calidad²⁰⁸. Este esquema hace que el productor se concentre en producir cantidades más no calidad, lo que ha creado en los consumidores patrones de consumo estandarizados hacia el consumo de carne de baja calidad. Sin embargo la nueva tendencia va encaminada a hacer énfasis en la calidad del producto, cambiando todo el modelo de producción y el mercado tradicional, especializando producción y consumo.

²⁰⁷ Grupo de Excelencia Ganadero, Comité de Ganaderos de Casanare. Entrevista Luis Eduardo Arias Gerente del Comité de Ganaderos del Meta y Ariel Fernando Galvis Camacho Coordinador regional (Meta, Vichada, Guaviare) de FEDEGAN (Federación Colombiana de Ganaderos).

²⁰⁸ Entrevistas a Diego Alejandro Calderón, Gerente de Frigorífico Friogan (Villavicencio) y distintos productores de ganados de la Regiones del Meta y Casanare en el trascurso de las subastas ganaderas, que generalmente es el lugar donde se sucede el mercado del ganado en estas regiones.

Tabla 37. Área de especialización ganadera en Meta y Casanare

	Habitantes	Extensión Territorial Total Hc.	Área Destinada a Ganadería Hc.	Total Unidades Productoras	Inventario Ganadero a 2010
Casanare	325.596	4.005.460	3.594.698 (89.7%)	17.337	2.346.902
Meta	870.876	8.500.635	4.748.549 (55.8%)	24.543	2.778.717

Fuente: elaborado por Autor, según datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria ENA 2007.

En el Meta, la producción local ha venido evolucionando hacia sistemas de producción semi –intensivos, conforme a las exigencias de un mercado más cualificado y con miras a la exportación, lo que implica la adopción de mayores estándares de calidad y la integración con otros sectores pertenecientes a la cadena cárnica como los de insumos, servicios tecnológicos asociados a la agricultura y materias primas para la industria.

Dadas las condiciones de cercanía con el principal mercado del país, Bogotá, desde muy temprano, el territorio tendió a la especialización en la ceba de los animales, ya que era a esta región a donde llegaban todas las ganaderías provenientes de los Llanos para su engorde y posterior desplazamiento al “gran mercado”. Esta dinámica hizo que Villavicencio y sus alrededores se especializaran en ser centros receptores de los ganados y desarrollaran desde temprano habilidades de manejo, conocimientos en pasturas, razas, control de enfermedades, infraestructura, sistemas de financiamiento, comercialización y compleja organización gremial.

Actualmente la región posee una moderna infraestructura de sacrificio (1.100 bovinos/día) y refrigeración (510 canales). El Frigorífico de Oriente, ubicado en Villavicencio, dispone de tecnologías de punta para la sistematización de procesos y la aplicación de las buenas prácticas de manufacturas exigidas por el Invima

(Instituto Nacional para la Vigilancia en el uso de Medicamentos y Alimentos). Su maquinaria es electromecánica automatizada lo que evita contaminación por la manipulación inadecuada de los operarios. En la última década se ha venido acentuando el sacrificio cerca al lugar de la producción con el transporte en canal hacia el principal mercado, Bogotá. Este hecho ha obligado a cambios en la comercialización diferente al comercio tradicional y cambios en los patrones de consumo; las grandes cadenas de almacenes o llamadas grandes superficies compran la carne directamente al Frigorífico en los centros de producción y organizan su comercialidad a través de puntos de venta en los mercados principales, garantizando calidad y variedad en la oferta²⁰⁹.

Además, el Meta ha incursionado en un proceso importante de desarrollo de la industria lechera, a pesar de no alcanzar los niveles de otras regiones especializadas en lácteos, como Antioquia y Cundinamarca. El Meta ocupa el primer lugar en Colombia en términos de inventario bovino, con 2.778.717 cabezas de ganado de las cuales 2.621.990 son destinadas a la producción de carne, 19.399 a leche y 137.328 a doble propósito.

Debido a que la leche fresca es un producto perecedero con altos costos de transporte, su comercialización se realiza fundamentalmente en el mercado interno para suplir la demanda de los procesadores del producto (en el Meta, 7% por la multinacional Nestlé, 20% por la pequeña y mediana industria) y el consumo en fresco por parte de la población (73%). Es importante resaltar como en el mismo mercado regional exista aun un espacio importante para la expansión del sector. De hecho todavía existe una demanda interna para el consumo familiar insatisfecha, que es suplida con producto pasteurizado proveniente de otras regiones del interior del país.

Este nuevo dinamismo del sector y configuración de un modelo económico de mayor complejidad, no presente aún en Casanare, puede relacionarse, de una parte, con las ventajas estáticas, como la cercanía y reciente integración vial con el mercado de Bogotá, del otro lado por factores dinámicos y de construcción

²⁰⁹ *Ibid.*

institucional, como procesos migratorios distintos a los de Casanare, caracterizados por mayores capacidades empresariales y mayor disposición de capital financiero, al estar incentivados por mayores oportunidades de negocio y no como búsqueda de oportunidades para mantener los ingresos básicos familiares.

La mayor densidad institucional del Meta, expresada en la aparición temprana de organizaciones sociales, gremios productivos, obras públicas comunales, universidades públicas y centros de investigación, entre otros, se debe básicamente al desarrollo temprano de Villavicencio como centro poblado de abastecimiento y de servicios y su circuito de ciudades vecinas, que sirvieron de soporte a las actividades ganaderas y agrícolas que desde inicios del siglo XIX se aglomeraban allí para ingresar al mercado de Bogotá (Rausch, 2007). Esto le permitió desde un inicio crear competencias, organizaciones especializadas, acumular de capital, pero también recibir inversión externa, que le permitieron estructurar y mantener el modelo de sociedad que hoy presenta.

A diferencia del Meta, en Casanare los centros poblados han tenido una dinámica ligada a los ciclos de las bonanzas de las economías extractivas, desde el tiempo de las haciendas ganaderas jesuitas, siguiendo con los textiles, la exportación de plumas de garza, pieles de ganado y otros mamíferos, arroz o petróleo. Una vez que la bonanza termina, sus centros poblados entran en decadencia económica, sin lograr una consolidación o transformación sostenible del modelo económico. Históricamente varios centros poblados, entonces importantes, desaparecieron o se debilitaron casi hasta desaparecer (Santiago de las Atalayas, Moreno, Manare, Sevilla, Orocué o Tamara). Yopal, su actual capital, fue fundada en los años 60 en un lugar que no corresponde con el que hoy se conoce. El desarrollo contemporáneo se dio como causa del tránsito de las ganaderías por el sitio donde está la ciudad. Era un punto de reposo luego de cruzar el río Cravo en el camino que conducía a Villavicencio. Su crecimiento se dio inicialmente por razones militares al establecerse allí una base militar para el control del territorio en época de la guerra civil de los años cincuenta. La ganadería extensiva, la agricultura tradicional, el comercio y la burocracia, serían el centro de su economía hasta

entrados los años setenta, cuando tienen aparición los primeros cultivos comerciales de arroz y las primeras exploraciones de petróleo en la región.

Para Casanare el nuevo escenario económico, y en especial en la ganadería, trae complejos desafíos pues es claro que su estructura productiva, tamaño y cualificación del mercado son limitados. En la región aun predomina el modelo de ganadería extensiva, sumado a los esquemas de administración delegada o de propietario ausente, que se impusieron desde mediados del siglo XIX a través de la figura del encargado o administrador, lo que evidencia limitadas capacidades de dirección y gestión.

Los procesos de integración y articulación del sector pecuario y de este con otros sectores, de división del trabajo, especialización, y desarrollo de funciones a monte o valle respecto a las fases históricamente radicadas en el territorio son casi inexistentes; no existe en el territorio una articulación de cadena productiva, como tampoco una infraestructura en red para el sacrificio y una cadena de frío, que permita desarrollar las primeras fases de elaboración en el mismo territorio, predominando la oferta de animales en pie al mercado de Bogotá (90%). La oferta se efectúa siempre a través de intermediarios comisionistas, que junto con los distribuidores establecen el precio del ganado en pie y de la carne fresca, controlando canales de distribución y comercialidad, lo que denota problemas estructurales de mercado para productores y consumidores finales.

La red de intermediación posee capacidad para conformar el precio por la organización en el tiempo de una red de proveedores y compradores, que se veía justificada en razón a las dificultades que tenían los productores de generar relaciones con compradores en los mercados finales, toda vez que la cultura del consumo se hace en fresco a las pocas horas del sacrificio, pero también en razón a debilidades por parte de los productores, por su baja capacidad de negociación colectiva, desconocimiento de mercados, algunas dificultades de movilización del ganado, o urgencia de liquidez. Este esquema productivo se convierte en un límite

para la acumulación de capital, el mejoramiento genético de los ganados e incluso para la integración de la cadena cárnica²¹⁰.

Se evidencia una dependencia funcional del centro, que toma formas evidentes de extracción de “*surplus*” imputables a mecanismos de reexportación de ganancias de parte de inversionistas externos, pero sobre todo a la incapacidad local de retener la ganancia potencialmente generable a partir de los vastos recursos locales, es decir, de agregar valor a estos. Al mismo tiempo, más allá de las relaciones con los comisionistas para abastecer el mercado de Bogotá, la demanda local limitada y los modelos de consumo de la población local impiden a hoy la formación de una masa crítica adecuada a una mayor tecnificación e inversión en las técnicas de procesamiento.

La falta de infraestructura así como el modelo de consumo local representan también un grave límite a la diversificación en el sector lácteo. En Casanare, solo el 5% del ganado es de doble propósito (carne y leche). Los ganaderos locales no perciben aun oportunidades en este tipo de diversificación, sea por falta de capacitación y cultura empresarial, sea por los límites técnicos en transporte y refrigeración que no garantizan la calidad de la materia prima en la etapa de acopio²¹¹.

Estas dificultades a nivel de productores se constituyen también en límite para las inversiones de capital público en el sector, faltando los insumos adecuados para el procesamiento industrial. Actualmente, la capacidad instalada en las plantas de operación pública esta fuertemente subutilizada por este tipo de límites en el aprovisionamiento²¹². Dichas inversiones públicas representan un típico caso de comprensión parcial de las condiciones locales de mercado (aprovisionamiento y consumo final) y de la necesidad de estrategias de inversión y formación a diversos niveles, coherentes y coordinados, para generar realmente, a partir de los recursos

²¹⁰ Entrevista Dr. Julio Romero, Secretario de la Cadena Cárnica del Meta.

²¹¹ Entrevista Ingenieros de Producción de planta de lácteos de Casanare - Casalac.

²¹² *Ibíd.*

locales evidentes y latentes, oportunidades de agregación de valor y de diversificación.

En el fondo hay sin duda un problema más complejo de generación y difusión del conocimiento, respecto a las potencialidades efectivas de los recursos locales y a sus formas de valorización. Esto compromete el sistema de investigación y formación, sus relaciones con el sistema productivo, y la forma como es gestionado por las instituciones locales.

4.1.2 Agricultura comercial y desarrollo agro-industrial

La economía agrícola de Casanare y Meta está basada principalmente en formas de explotación y extracción de los recursos naturales del territorio, de los cuales solo en una mínima parte viene agregado algún tipo de valor al interior del mismo territorio. El modelo de modernización, entendido como de tecnificación y organización de la producción, destinado a buscar incrementos continuos de productividad, se ha difundido a unos pocos sectores y comunidades que están más estrechamente relacionados con el mercado local y especialmente con el mercado de Bogotá, mientras predominan grandes áreas de producción de subsistencia, sin innovaciones sustanciales en sus técnicas u organización productiva. En los principales sectores de especialización agrícola, de ambos territorios, es débil su articulación de relaciones a “monte y a valle”.

La agricultura tradicional está representada en los cultivos de pequeñas parcelas, con escaso nivel de tecnología y con un nivel de inversión en capital limitado, de tal forma que la producción se orienta a satisfacer las necesidades básicas del productor y a obtener algunos excedentes destinados a la comercialización en el mercado local (maíz, plátano, fríjol, caña panelera, yuca, hortalizas y café), con el fin de procurar ingresos adicionales para suplir otras necesidades familiares. Estas unidades productivas se caracterizan por contar con un significativo aporte de

trabajo familiar, con limitados recursos (tierra y capital) y carencia de facilidades de crédito y tecnología²¹³.

La agricultura comercial es más reciente, sobre todo en Casanare, y se desarrolla principalmente en el sector arrocero y, más recientemente, de la palma africana. Es en el sector arrocero donde son más evidentes las diferentes dinámicas entre Meta y Casanare. Históricamente, el Meta ha logrado consolidar un sector con mayor desarrollo tecnológico, mas integrado verticalmente, con mayores índices de productividad y con una mayor capacidad asociativa.

En ambos territorios, la producción arrocera ha sido impulsada por las migraciones internas del país. Para Casanare se trata de migraciones que han reforzado su carácter de “frontera permanente”, con la llegada, a finales de los años 70 e inicios de los 80, de cultivadores provenientes de los departamentos del Tolima, Meta y Santander, generalmente poco cualificados, en búsqueda de tierras nuevas, hasta el flujo migratorio más reciente, a partir del año 2000, con el desplazamiento de otros cultivadores al Departamento, debido al costo del uso de la tierra y problemas de acceso al agua en otras zonas del País. Bajo este contexto, el cultivo se fue constituyendo progresivamente como negocio alternativo entre los ganaderos locales, convirtiéndose, también a través de migraciones estacionales y aportes de tecnología de los departamentos de origen, en la principal actividad agrícola del Casanare.

En el Meta, la primera importante migración arrocera, si bien es cierto, más temprana que en Casanare, tuvo un carácter más cualificado y de mayor inversión tecnológica. Desde el primer desarrollo del sector en el territorio, estuvo presente un eslabón de investigación y uno de transformación industrial. Es decir, en el Meta, el sector arrocero nació ya como agro-industria. En 1864 el comerciante bogotano Sergio Convers fundó la hacienda El Buque, que llevo maquinaria para procesar azúcar y arroz. En 1914 se instala el primer molino de arroz con capacidad para 4.8 Tn. al día. A comienzos del siglo XX, los hacendados con mayor capital introdujeron a la región maquinaria con el propósito de intensificar la

²¹³ Entrevista Arcesio Sánchez, Presidente del Comité de Productores de Arroceros de Casanare.

producción. Para los años cuarenta ante la crisis del cultivo se introdujeron cambios tecnológicos que permitieron un mayor avance en las futuras producciones; se hicieron recomendaciones en cuanto al uso de semillas certificadas, la necesidad de desarrollar métodos de experimentación y demostración para mejorar los cultivos y la modificación de las técnicas de beneficio que permitiría una mejor calidad del grano (Bustamante, 1997).

La agricultura capitalista permitiría la creación de una de las primeras organizaciones gremiales del territorio en 1933, La Sociedad de Agricultores de Villavicencio. El gremio trabajó por en la creación de instituciones financieras de fomento, de una Escuela de Formación Agropecuaria, de la disposición de infraestructura de depósitos para la producción agropecuaria, el fomento y supresión de impuestos para los insumos y la creación de una dependencia de apoyo gubernamental en la región. Para los años cuarenta se daría gran impulso a los cultivos de arroz de riego, la industria molinera y la introducción de nuevas técnicas de irrigación; fruto de los aportes técnicos del inmigrante sueco Helge Svenson, quien se interesó en la investigación y el desarrollo de nuevas técnicas, llamando la atención tempranamente sobre la integración horizontal del cultivo – industria molinera (Bustamante, 1997).

Por el contrario, en Casanare, el sector de transformación industrial (industria molinera) es expresión de inversiones externas más recientes en el sector (entre los años 70 y 90), de grupos nacionales concentrados que operan frente a un tejido productivo local fragmentado, poco tecnificado y en general menor cualificado. La capacidad de negociación de los cultivadores locales es también limitada dadas las características propias del ciclo de producción estacional; la necesidad de comercialización inmediata ante la perecedibilidad de la cosecha y la necesidad de liquidez inmediata para el pago de proveedores y mano de obra. El pequeño o mediano cultivador por lo general se enfrenta a periodos breves de pago, lo que le da una limitada discrecionalidad para negociar los precios de la cosecha, debiendo aceptar las condiciones que los molineros proponen²¹⁴.

²¹⁴ Entrevista Arcesio Sánchez, Presidente del Comité de Productores de Arroceros de Casanare.

La asimetría en la relación no permite incentivar cooperación entre los distintos eslabones de la cadena, ni transferencia de tecnología o conocimientos. Así se evidencia de las distintas posiciones de los pequeños productores de arroz y de sus iniciativas de buscar cambiar la relación con los intermediarios con lo que tradicionalmente se relacionan. En el año 2007 pequeños cultivadores se unieron para crear su propio molino de arroz. Si bien esta iniciativa señala una primera dinámica desde el bajo, de relaciones entre actores que reconocen una necesidad común y la iniciativa de responder con una acción colectiva, del fracaso de la misma, en el año 2008, se pueden entender los límites actuales de masa crítica y de competencias para que los pequeños productores se enfrenten a una dinámica de tipo endógeno. De hecho la experiencia fracasó al momento de verse enfrentados a la comercialidad, dado su desconocimiento del mercado y de los canales de distribución²¹⁵. Los cultivadores no tuvieron el acompañamiento de asesoría y formación, ni transferencia de conocimiento, lo que aceleró la pérdida de confianza en la iniciativa.

Sin embargo, desde la producción, ambos territorios comparten el problema de debilidad en la comercialización de la producción, enfrentados a limitaciones estructurales por deficiente infraestructura de acopio, transporte, almacenamiento y transformación. Los dos territorios comparten también el desafío, comercial y ambiental, de un salto tecnológico, por los requerimientos de inversiones, el acceso a conocimientos técnicos y organizativos de los pequeños cultivadores y la incertidumbre del mercado del grano frente a las nuevas políticas comerciales al favorecer el ingreso al mercado nacional de otros países competidores.

Los productores locales reconocen el problema de sostenibilidad ambiental²¹⁶. Con la expansión del cultivo se ha transformado e intervenido con rapidez áreas importantes de un ecosistema de gran fragilidad y soporte de la biodiversidad del territorio. Este amplio panorama incentiva la búsqueda de sustitutos en otros cereales (maíz, soya, sorgo), o por producciones alternativas, como palma africana

²¹⁵ Sánchez, A. Entrevista. *Ibíd.*

²¹⁶ *Ibíd.*

y cultivos forestales. Estos elementos estructuran un cuadro de objetiva dificultad para el sector, que, como la ganadería, sufre incapacidad de agregar valor y defender sus intereses frente a los mercados del país. Esto representa un motivo de grande cuestionamiento sobre la sostenibilidad del modelo económico de estos departamentos siendo todavía el arroz un cultivo que incide de manera importante en su modelo agrícola.

Para Casanare y el Meta es evidente su dependencia en términos agrícolas al cultivo del arroz, lo que significa tener una modelo sujeto a sus riesgos, pues cualquier dificultad sanitaria o de mercado comprometería seriamente el conjunto de la economía rural de su territorio. Frente a este reto, los dos territorios están viviendo una dinámica reciente de diversificación agrícola, como resultado de incentivos creados por la política pública, a las inversiones en nuevos sectores en estas regiones. La diversificación en más amplia escala se ha realizado en productos como caucho, palma africana, caña de azúcar, maíz y soya, cultivos que replican el modelo económico de agricultura extensiva.

Se trata de modelos de producción a gran escala, destinados a la generación de biomasa principalmente. La expansión de este modelo ya produce señales de conflictos locales por el uso de la tierra y del agua, al tiempo que perpetúa las características del modelo de economía de enclave bajo un modelo igualmente extractivo, que ha caracterizado de manera constante la historia económica de estos territorios, especialmente del Casanare (Corporinoquia, 2009).

Casanare busca diversificar su oferta productiva agrícola, a pesar de que las áreas sembradas sean aun limitadas y se trate de productos destinados en su mayoría al consumo regional. El café de Tamara, en el piedemonte casanareño, representa un producto de excelencia de la región, comercializado por la Cooperativa de Caficultores que compra a los pequeños cultivadores para ofrecerlo a los mercados de exportación a través de la Federación Nacional de Cafeteros. La diversificación reciente en otros cultivos sigue en cambio los planes de fomento del gobierno departamental o estrategias externas de inversión.

4.2 Investigación y formación: paradojas y oportunidades latentes en medio de abundantes recursos por valorizar.

El territorio de los Llanos enfrenta un desafío importante de generación y difusión del conocimiento, respecto a las potencialidades efectivas de sus recursos locales; en primer lugar, sus recursos naturales y las formas de valorización. En un territorio donde los recursos naturales y la biodiversidad son muy importantes, no existe un diagnóstico coherente y compartido que establezca, relacione y señale sus límites; que le dé la dimensión de patrimonio limitado. Es sin duda un activo vital y poco conocido, por parte de los mismos actores del territorio, sin investigación científica dirigida a entender el ecosistema local y su impacto sobre este ecosistema de las actividades productivas. Como lo evidencia el empirismo difuso entre los actores productivos entrevistados, falta conocimiento compartido sobre cómo sincronizar la actividad humana a la biodiversidad, sobre qué tipos de ganado, productos o formas de cultivos sean más aptos a las características especiales de la región²¹⁷.

Los “*policy maker*” y los productores locales comparten algunos objetivos generales de desarrollo fundados sobre la necesaria articulación de las cadenas productivas y la producción limpia, pero existe una gran incertidumbre en el “cómo” alcanzar tales objetivos, en razón también al ambiguo conocimiento de las ventajas específicas locales.

Aunado a lo anterior, como límite estructural en el uso y valoración de los recursos, existe una tendencia general a una escasa familiaridad al cálculo

²¹⁷ Desde inicios del siglo XX y con la introducción de “nuevas” razas bovinas y pasturas, en los Llanos aun no se ha podido establecer que razas de ganado y que pasturas son las más apropiadas para lograr mejores índices de productividad con menor impacto en el medio ambiente. No existe un criterio compartido entre pequeños ganaderos y la Federación Nacional (Fedegan), sobre qué razas impulsar. El conocimiento de los pequeños ganaderos tanto en razas como en pasturas, es de tipo empírico y con tendencia a producción de híbridos entre el *Bos Taurus* (Razas Criollas) y *Bos Indicus* (Cebú), conservación de las razas originarias criollas (Asociollo) o la producción de ganado Cebú puro (Asocebú) mientras la Federación, da prioridad a las tendencias y coyuntura de los mercados, como el incentivo y apoyo a ganados de proveniencia de la zona Austral del continente y sus híbridos (Angus, Brangus).

económico y a una baja propensión al ahorro, causados por la fuerte influencia de la cultura rural de subsistencia o de “*pancoger*” y de “*comer mientras haya*”, acompañada de un ambiente generoso por naturaleza, pero también de gran incertidumbre económica en largos periodos de tiempo, que impulsa a maximizar en el corto plazo los retornos económicos y que no permite diseñar un futuro económico individual o actividades económicas a lo largo del tiempo, especialmente condicionados por la presencia de relaciones económicas y políticas rentistas y patrimoniales. Esta actitud parece haberse acentuado en Casanare y Meta, dada la deficiente definición de los derechos de propiedad sobre los recursos, especialmente la tierra y el agua, el abundante sistema público de rentas, subsidios e incentivos ligados a lógicas clientelares consolidadas por las bonanzas legales como petrolera, pero también en las ilegales, provenientes de los negocios de la coca. La disponibilidad sin costo de grandes sumas financieras, como un nuevo “*pancoger*”, reduce el incentivo al cálculo y a la programación, y da lugar a experiencias dispersas de inversiones “aventuradas”, que desde lo público, en ocasiones, termina suplantando la iniciativa privada²¹⁸.

El sistema productivo regional no está acompañado de procesos de investigación de mercados, ni de una sistemática y acumulada investigación científica y

²¹⁸ El sector arrocero recientemente fue afectado por una crisis de sobreproducción, dado el incremento de recursos públicos para la producción agropecuaria y el consecuente ingreso de nuevos e inexpertos productores. Para el año 2003 y 2004 el Gobierno Regional de Casanare, en el trascurso de un proceso de reducción de su planta de personal administrativo, a través de su Instituto Financiero, creo una línea créditos de fomento para quienes eran liquidados de su trabajo en sus dependencias administrativas. Los recursos tenían un uso condicionado y era el estar dirigidos a expansión de nuevas actividades en la economía real del departamento, es decir, al sector agropecuario. Estando en auge la cosecha de arroz en aquel momento, muchos de esos recursos se destinaron a nuevas áreas de cultivos, lo que trajo desequilibrios en el aprovisionamiento de insumos, incremento en la demanda de alquiler maquinaria agrícola, demanda de asistencia técnica, de terrenos para siembra y de disponibilidad de aguas para los nuevos cultivos. Si bien las áreas sembradas se incrementaron notablemente, este incremento trajo consecuencias desfavorables en el precio del grano, lo que perjudico a los nuevos y tradicionales cultivadores. De otra parte, la limitada disponibilidad de maquinaria genero que aquellos no propietarios al momento de la cosecha no pudieran “cortar” perdiendo su producción o en otros casos recogiendo a destiempo, comprometiendo la calidad del grano.

tecnológica especialmente dirigida a entender y valorizar los recursos locales²¹⁹. El conocimiento de los mercados se limita generalmente al precio y es poco difundido o socializado entre los productores. No hay, entonces, pleno y compartido conocimiento de cuáles sean o puedan ser las condiciones competitivas locales. Se evidencia también en los planes de inversión pública, caracterizados por su baja sostenibilidad, sea por sus inconsistencias respecto a las condiciones de mercado, o sea también a su discontinuidad con ocasión de las cambiantes dinámicas político administrativas.

Estos límites, generalmente están relacionados por una predominancia del conocimiento tácito en el territorio y el bajo nivel de formación técnica de los empresarios y trabajadores locales, a pesar que en el territorio ha vivido en las últimas décadas un proceso de estructuración de su sistema formativo superior, que ha permitido el ingreso al mercado local de profesionales, en el sector de los servicios especialmente.

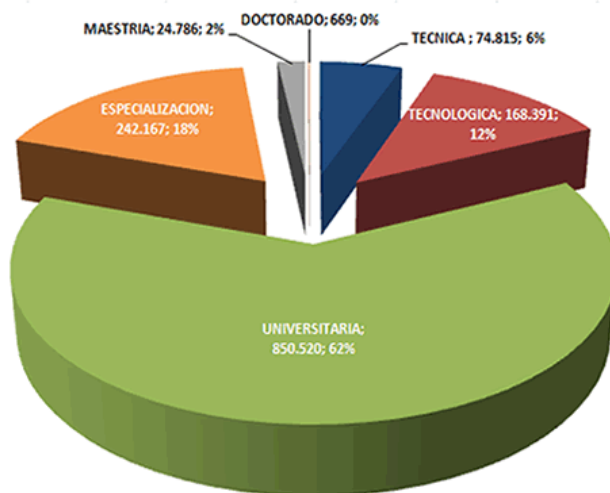
²¹⁹ Con la explotación de los yacimientos petroleros, las municipalidades tuvieron una gran disponibilidad de capital para inversión pública en infraestructura y servicios sociales, pero también en el sector productivo, con el propósito de fortalecer un modelo económico no dependiente de los recursos del petróleo, si bien, entonces, su modesta economía estaba basada en la agricultura y ganadería de base. Dos proyectos parecieron entonces mostrarse como solución a la transformación industrial de sus materias primas. Una planta procesadora de yuca para la producción de almidón y una planta procesadora de leche para la producción de leche ultrapasteurizada UHT y derivados.

En la planta de yuca se hizo transferencia de tecnología del Brasil y se dispuso de importantes recursos e infraestructura, incluso se otorgaron créditos de fomento para la siembra de yuca entre los campesinos, así contar con materia prima disponible para la producción. Sin embargo al subsidiarse el fomento a la siembra, el precio del producto bajo al nivel de no alcanzar el punto de equilibrio económico para realizar su cosecha. Diez años después la planta procesadora de yuca esta en abandono y los campesinos que adquirieron los créditos para la siembra, endeudados.

Las inversiones públicas en el sector lácteo en Casanare representan un ejemplo de la falta de investigación previa sobre las condiciones del mercado. La planta procesadora de leche Casalac se creó con recursos públicos, en el propósito de incentivar la producción de doble propósito y láctea en la región. Sin embargo dificultades para el aprovisionamiento del producto, la falta de infraestructura de frío y la prevalente cultura de consumo de la leche cruda, se impusieron como límites para la producción de la planta. Hoy la planta subsiste, financiada con recursos públicos a pérdida.

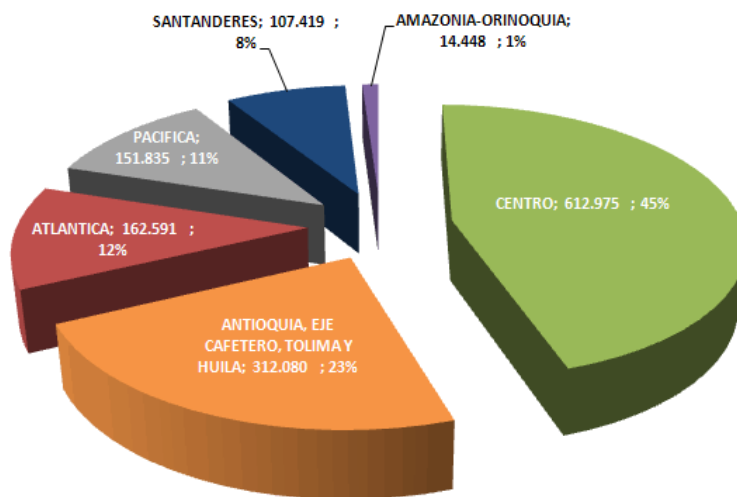
En Meta y Casanare, el sistema de educación superior es relativamente novedoso. Las primeras universidades del país se fundaron en Bogotá en el transcurso del Siglo XVII y se enfocaron en el estudio de las ciencias humanas (filosofía, derecho y ciencias religiosas). Solo hasta mitad del siglo XX empiezan a tener mayor difusión nuevas universidades y en general a darse importancia al estudio de las ciencias exactas (ingenierías, medicina, agronómicas, etc.). La tendencia actual muestra que la educación universitaria concentra el 62% de los grados, la técnica y tecnológica participan con el 18% y los posgrados (especializaciones, maestrías y doctorados) representan el 20% del total de títulos, aunque sea valido aclarar que entre estas últimas categorías prevalecen las especializaciones o posgrados.

Gráfico 31. Colombia: Graduados de educación superior por nivel de formación, 2001-2009



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Grafico 32. Colombia: Distribución de los graduados de educación superior por región, 2001-2009



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Entre 2001-2009 el 45% de los grados obtenidos se han otorgado en la región central. Por su parte, los programas impartidos en las regiones Antioquia, Eje Cafetero, Tolima y Huila aportan el 23%. Siguen las regiones Atlántica (12%) y Pacífica (11%), mientras los departamentos de la Amazonía – Orinoquia solo cuentan por el 1% de los graduados colombianos (considerando que su peso en la población total es del 5.5%).

Tabla 38. Colombia: Graduados por Departamento, 2001-2009

ZONA GEOGRAFICA REGION	PERIODO GRADUACION									Total
	AÑO									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
ANTIOQUIA	16.350,00	17.371,00	18.270,00	19.549,00	19.299,00	21.602,00	21.969,00	23.511,00	24.933,00	182.854,00
ATLANTICA	18.112,00	16.558,00	18.140,00	20.438,00	16.260,00	14.995,00	19.454,00	19.731,00	18.628,00	162.316,00
BOGOTA D.C.	56.288,00	51.339,00	52.127,00	54.827,00	57.308,00	67.865,00	68.937,00	72.388,00	70.440,00	551.519,00
CENTRAL	14.004,00	13.827,00	15.924,00	14.456,00	12.181,00	13.302,00	16.006,00	18.227,00	15.656,00	133.583,00
ORIENTAL	15.803,00	17.459,00	24.256,00	20.894,00	16.110,00	15.577,00	23.203,00	22.519,00	20.528,00	176.349,00
ORINOQUIA - AMAZONIA	315,00	222,00	196,00	274,00	340,00	155,00	326,00	416,00	373,00	2.617,00
PACIFICA	3.801,00	3.134,00	3.240,00	3.676,00	3.176,00	2.953,00	5.779,00	6.462,00	5.094,00	37.315,00
SAN ANDRES PROVIDENCIA	74,00	54,00	61,00	47,00	3,00	2,00	10,00	20,00	4,00	275,00
VALLE	14.102,00	13.577,00	13.449,00	12.354,00	10.593,00	10.359,00	13.221,00	12.703,00	14.162,00	114.520,00
Total	138.849,00	133.541,00	145.663,00	146.515,00	135.270,00	146.810,00	168.905,00	175.977,00	169.818,00	1.361.348,00

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

En los Llanos Orientales la aparición de los centros de educación superior es una novedad. En 1977 se funda la Universidad de los Llanos, de carácter público y solo en el año 2010 viene a ser reconocido por Colciencias (responsable de la investigación en ciencia y tecnología en el país) uno de sus núcleos de investigación como de alta calidad. Con posterioridad a los años 90 hacen aparición otras universidades privadas, pero sin ningún carácter de investigación, limitándose a la formación académica y titulación.

La limitada investigación agrícola y pecuaria ha estado impulsada por el Estado a través de los servicios de extensión de Corpoica (Institución estatal de investigación, certificación y acompañamiento al sector agropecuario nacional), de los gremios de productores de ganado, como Fedegan a través de sus centros tecnológicos - Tecnigan, en arroz como Fedearroz, en palma como Fedepalma y Semillano - Semillas del Llano, S. A, empresa privada de producción de semillas para pastos y arroz con sede en Villavicencio, que gestiona su propia investigación en la región, especialmente en el Meta. Todos ellos en su mayoría con vínculos casi nulos con las instituciones de educación superior del territorio²²⁰.

En Casanare solo hasta finales de los años 90 se crean capítulos de algunas universidades provenientes de otras partes del país y se funda también una universidad local, con propósitos investigativos, la Universidad del Trópico Americano "Unitropico". Sin embargo, la institución nace con dificultades de orden jurídico pues no es clara su naturaleza legal, lo que crea límites en el Gobierno para invertir en ella, dado a que por razones cualitativas y cuantitativas del mercado, gran parte de sus ingresos proyectados vienen de las ayudas del gobierno regional.

Si bien es cierto, la formación universitaria superior ha venido ampliándose de manera importante, y existe algún grado de investigación de base desde los centros públicos como Corpoica y los gremios de la producción, que proveen cierta asistencia técnica a los productores locales (Tabla 39 con referencia al gremio arrocero), continua a ser bajo el nivel de cooperación inter e intra sectorial en

²²⁰ Entrevista a Carlos Eduardo Villota, gerente financiero y administrativo de la Empresa de semillas e insumos agrícolas Semillano (Villavicencio – Meta).

investigación agroindustrial aplicada, lo que representa debilidades en el sistema de formación técnica y profesional de ambos territorios, donde el bajo nivel de escolaridad representa un límite a la penetración de nuevos sistemas de gestión y de tecnología.

Tabla 39. Asistencia técnica y escolaridad en el sector arrocero, 2007

	Área (Hc)	Productores	Maquinaria propia (área de los Llanos)	Asistencia Técnica (% productores)	Escolaridad % (área de los Llanos)			
					No	Básica	Media	Profesional
Meta	74005	1077	22.5 %	56.7				
Casanare	59841	658		59.9	3.6	51.4	29.3	15.8

Fuente: Fedearroz, Censo Arrocero 2007.

4.3 Instituciones y *governabilidad*: el desafío de una visión y estrategia territorial compartida.

El carácter periférico de los Llanos, respecto a la construcción política y económica de Colombia, está plenamente identificado en la dimensión institucional, ya sea observando la dinámica interna, sea considerando las relaciones entre el territorio y las elites centrales del país. Este “ser” *periferia*, también institucional, incide profundamente en las oportunidades de tener procesos de desarrollo del bajo, sobre la base de una visión compartida y de un real protagonismo de los actores territoriales.

La experiencia de la región da testimonio de cómo las instituciones sean un factor determinante en los procesos de desarrollo y cambio estructural, de cualquier manera constituyéndose en el principal incentivo o limitación a este cambio. De hecho, algunos de los principales límites del modelo económico de la región pueden ser interpretados como límites de institucionalidad o *governance* y *governabilidad*, es decir, siguiendo Garofoli (1995), de formas de regulación social y

capacidad de las organizaciones públicas y privadas de construir una visión compartida del territorio y de sus opciones de desarrollo.

De manera general, las instituciones locales, entendidas como formas de regulación social y de ejercicio del poder político y económico, parecen no facilitar la formación de una “inteligencia colectiva”, es decir, de una capacidad socialmente construida de innovación a nivel local y de respuesta a los desafíos externos (Garofoli, 2009). Como lo evidencia la literatura sobre desarrollo endógeno, y sobre experiencias de desarrollo local, sea en Europa, sea en América Latina dicha “construcción social” se basa en procesos participativos, sobre un patrimonio compartido de experiencias en la identificación de objetivos comunes y sobre la socialización de experiencias innovadoras. O, en palabras de Olson (1996), en el surgimiento de una lógica de “intereses incluyentes”.

En la región, el modelo de regulación social está fundado en lógicas a establecer dominios y demarcar espacios de ocupación más que de mediación e integración (v. Capítulo Dos); modelo que se refleja también en el ámbito político-administrativo, donde su accionar, en todo caso, está solo excepcionalmente orientado a la mediación, a la amplia dinamización de fuerzas empresariales, a la movilización hacia objetivos estratégicos compartidos, o contruídos sobre una visión compartida del territorio y de sus ventajas específicas.

Según Garofoli (2009), los gobiernos locales pueden jugar un papel central en estos procesos, si bien se hacen protagonistas de la gestión de una dinámica participativa, que involucre los actores locales en la lectura e interpretación de las ventajas y/o dificultades específicas del territorio y consecuentemente en la formulación de las propuestas y su gestión.

En la región, el sector público juega un rol predominante como principal actor de la economía del territorio; por la gestión y asignación de la mayor cuota, casi en la totalidad, de recursos financieros. Una enorme cantidad de recursos circula de los presupuestos de gran parte de los gobiernos locales y regionales a razón de las regalías petroleras. Sumado al modelo dominante de regulación, el poder, que se alimenta de una lógica rentista, además de fenómenos perversos de clientelismo y

corrupción, obstaculiza una verdadera apertura del sector público hacia lógicas de construcción participativas.

En los procesos de diagnóstico y planificación, el sector público asume un protagonismo absoluto, fundado sobre el poder económico y sobre la débil capacidad de respuesta de una sociedad civil fragmentada y por demás orientada a las mismas lógicas de captación de rentas. El poder de atracción (de distracción respecto a otras iniciativas del “bajo”) de las regalías explica, por ejemplo, la débil capacidad de negociación de las instituciones o gremios empresariales con el sector público, en donde su unidad interna resulta precaria dada la búsqueda o primacía de intereses particulares en el espacio de acción de la administración pública. El flujo de liquidez alimenta una economía dependiente de la asignación de contratos con fondos públicos, arraigándose como la principal fuente local de riqueza (empleo, servicios y fomento) que sigue sobretodo lógicas políticas de gasto, más que de inversión. De hecho, la dinámica constructiva derivada de lo colectivo parece bloquearse cuando la actividad asociativa entra en el espacio de los intereses del sector público-político. La política impone sus condiciones, que penetran en la sociedad civil, encontrando terreno fértil en el modelo de regulación social de “frontera”, en la cultura rentista, individualista y extractiva.

En esta dimensión se evidencian diferencias entre Meta y Casanare, manifestándose el primero como un territorio institucionalmente más “denso” y con una más larga historia de autonomía administrativa y de procesos asociativos.

Como se evidencia de las observaciones hechas en las entrevistas a diferentes actores económicos y sociales de Casanare, la participación de otros sujetos económicos al gobierno del territorio es entonces limitada y sustancialmente nominal, a pesar de que estos actores podrían hacer importantes contribuciones en conocimientos sobre las dinámicas del territorio, como en el caso de los gremios, de las instituciones financieras y de las universidades. El análisis territorial y la programación resultan por lo demás de procesos internos a la administración misma, sin considerar la existencia en el territorio de numerosas instituciones

dedicadas a la investigación²²¹. En otros términos, lo que se evidencia al nivel meso-económico es dirigismo técnico-político, más que “governabilidad”, es decir, más que movilización y coordinación estratégica a través de procesos participativos.

En el Departamento de Casanare, la débil capacidad de la administración de movilizar actores se puede relacionar también, de manera más general, con la reciente historia de autonomía y a la débil cultura institucional del territorio, que fue impactado por la bonanza petrolera en el mismo momento en que se iniciaba el proceso de descentralización política y administrativa del país, en 1986, consolidado con la reforma constitucional de 1991. El incremento sustancial de los ingresos fiscales por regalías llegó entonces a un territorio impreparado para una gestión orientada al cálculo económico y sobre todo a objetivos de desarrollo a largo plazo, construidos a partir de la discusión y la participación de la sociedad.

Además, el Departamento recién constituido debió enfrentarse a los problemas relacionados con el impacto del desarrollo del proyecto petrolero (contaminación ambiental, migraciones, urbanización acelerada, inflación salarial y de vivienda, corrupción, violencia) y una escalada del conflicto armado, que encuentra un ambiente propicio por los cambios acelerados, la afluencia de recursos, el represamiento de las demandas, la poca presencia estatal y la misma debilidad institucional a nivel territorial.

La actividad de la contratación pública, que se ha vuelto en el sector económico regional más rentable, ha atraído nuevas migraciones, incluidas aquellas de los grupos armados, pero también ha reorientando los intereses de grupos sociales tradicionalmente relacionados a las actividades económicas locales, como los agricultores y ganaderos.

La sociedad en general vive en permanente aspiración a asumir protagonismo político, así sea solo por un breve periodo, para poder entrar en el circuito de

²²¹ A pesar de los centros de Educación Superior y de Investigación que existen en el Territorio, los estudios o diagnósticos económicos, sociales, o ambientales, entre otros, son contratados con universidades o firmas de consultoría ajenas al territorio.

distribución de las rentas. Este fenómeno también ha contribuido a una transición de elites, desplazando las elites tradicionales, dueños de la tierra, agricultores o ganaderos, por políticos, contratistas y comandantes de células de grupos armados ilegales, con los consecuentes efectos negativos que para la sociedad y la economía representa, pues los valores y normas de regulación que se reproducen en estos círculos de poder no contribuyen en la formación de una sociedad moderna y democrática, sino por el contrario al arraigo de una sociedad pre-moderna, antidemocrática, excluyente y atrasada socialmente.

Las políticas públicas de incentivos y subsidios de carácter paternalista parecen haber generado cultura y expectativas asistenciales, reduciendo así ulteriormente la propensión al riesgo con recursos propios, natural de las relaciones capitalistas. En este sentido, el protagonismo económico del gobierno a través de los contratos, reduce los espacios de la iniciativa privada, pero sobre todo influye su orientación.

El marco programático del desarrollo sufre fuertemente los cambios de los gobiernos, también porque los planes no vienen siendo interpretados como un patrimonio de la colectividad. Hay una gran discontinuidad en las políticas, hasta llegarse a contradicciones entre planes diferentes en administraciones sucesivas. Se trata de una degeneración originada en la personalización de los planes económicos. La fuerte personificación e identificación de proyectos públicos con los promotores políticos genera su desconocimiento y oposición al cambiar la administración, sin importar su impacto sobre el patrimonio público²²². Tal discontinuidad implica también límites en la acumulación de la memoria institucional y en los procesos de aprendizaje colectivo.

En el Meta, los procesos de análisis y planificación tienden a beneficiarse de un mayor grado de participación efectiva de los actores locales. El territorio, de manera temprana en comparación con otros territorios de la región, desarrolló una estructura institucional que la dota de la organización y capacidad de gestión

²²² Entre los proyectos se incluyen programas de mejoramiento genético bovino, de repoblación bovina, de fomento agropecuario en productos estratégicos, como forestales, palma, maíz, y de formación y capacitación técnica agropecuaria.

de sus recursos y relaciones. Actualmente los principales sectores económicos cuentan con organizaciones gremiales a nivel nacional y regional, los cuales participan activamente en la definición de la agenda económica del territorio²²³. Por ello no es ajeno a su tradición encontrar actores públicos no estatales al frente de los procesos del desarrollo²²⁴.

Esta condición puede explicarse por razones históricas, políticas, económicas e incluso geográficas, que han dotado al territorio de mayor estabilidad y disponibilidad de recursos para construir un proyecto de sociedad diferente.

Si bien es cierto en el pasado Casanare tuvo un gran protagonismo económico, sus ciudades y actividades a través del tiempo declinaron, perdiendo su capital construido y acumulado, mientras en el Meta sus procesos urbanos y económicos han sido continuos e incrementales, sostenido por su cercana relación económica con el mercado de Bogotá, pero también por los circuitos económicos sostenidos con el exterior a través del río Meta durante el siglo XIX. Otra de las razones está en la relación política que desde temprano la región del Meta creó con la elite política del centro del país. Mientras Casanare en su condición de Territorio Nacional dependió del Departamento de Boyacá, el Meta lo hizo hasta 1959 de Cundinamarca y Bogotá.

Esta condición permitió que las elites del Meta contaran con representación y mantuvieran identidad con quienes se mantenían en la dirección económica y política del país y que a su vez las elites de Bogotá vieran al Meta como un territorio cercano, al cual trasladar sus capitales, manteniendo control sobre los mismos. También les permitió contar con mayores recursos públicos y tener mayor vocería política nacional, preparándose institucionalmente para ser departamento a partir del año de 1960. Estos hechos marcaran claras diferencias en la evolución social, económica y política en la frontera oriental de los Llanos.

²²³ El Comité Intergremial del Meta participa de manera dinámica en la definición de la Política de Competitividad del Departamento.

²²⁴ A la Iglesia Católica se delegó la gestión educativa y la salubridad, desde las primeras incursiones coloniales y aun en la república.

Esta dinámica temprana le permitió al Meta incluir en su agenda de desarrollo, importantes proyectos viales, de infraestructura, de educación, de servicios públicos, con respaldo del gobierno central, proyectos que ofrecieron mejores condiciones de vida y oportunidades económicas, que fueron entendidas por los inmigrantes y negociantes de Bogotá, Cundinamarca y Tolima. El desarrollo de Villavicencio como “Puerta del Llano” le permitió servir de ciudad coordinadora o de centro de servicios, de comercio y de relaciones políticas para todos los llanos colombianos e incluso para la Amazonia. Era desde allí de donde partían las caravanas hacia los extensos territorios o a donde llegaban para aprovisionarse o prepararse para viajar a Bogotá. Así la ciudad fue consolidándose como centro de referencia regional y en el lugar donde los empresarios ganaderos, agrícolas o de actividades ilícitas, como la coca, invertían sus no despreciable capitales. De otra parte, si bien es cierto, tanto el Meta como el Casanare han vivido continuos fenómenos migratorios con distintos motivos y características, las migraciones del Meta que ayudaron a estructurar su economía, especialmente las del siglo XIX, eran de empresarios agrícolas y ganaderos que trasladaban parte de sus capitales para construir empresa en esa región (Bustamante, 1997, p. 17). Esta característica particular en las relaciones de la región con el centro político y administrativo del país reflejan las condiciones históricas de colonización de los Llanos Orientales y el rol de primer plano que tuvo como avanzada en la frontera militar pero también comercial, de los primeros centros poblados fundados en la región durante el dominio español.

Con el propósito de coordinar esfuerzos y recursos territoriales en una agenda común territorial, el Meta continúa a mantener su posición de articuladora. En esa condición ha venido desarrollando dinámicas de cooperación regional, con el Departamento de Cundinamarca y con la Orinoquia – Amazonia. La estrategia busca dar una perspectiva de valorización regional de sus recursos a través de dinámicas de desarrollo “desde abajo”. Bajo esta óptica se trabaja en la construcción de una visión del territorio a mediano y largo plazo con la formulación de distintos documentos de orientación económica entre los que se

destacan: Visión Colombia 2019, Agenda de Productividad y Competitividad del Meta en la Visión Meta 2020 y el Plan de Productividad y Competitividad del Meta 2007/2020. Lo que nos permite destacar, como señal de cambio respecto a la modalidad de planificación tradicional en la región, es la participación “sustancial” de los gremios del sector productivo en la identificación de los principales propósitos y oportunidades de desarrollo del territorio.

Sin embargo la región también ha sido objeto de factores desestabilizantes y vulnerables. La falta de presencia del Estado en todo el territorio y su consecuente debilidad en su control ha favorecido el surgimiento de economías ilegales, de grupos ilegales y subversivos, violencia, pobreza, del abuso de las poblaciones débiles, de la explotación de manera irracional de los recursos, y de procesos de colonización desprovisto de la orientación y apoyo del Estado, entre otros fenómenos. Este escenario se convierte en un verdadero reto del Estado para garantizar condiciones mínimas de viabilidad para alcanzar un modelo de economía integral, incluyente y sostenible; es decir para consolidar un proceso de “endogeneidad” del territorio.

Es hoy previsible que la aparición en el Meta de grandes reservas de hidrocarburos, al igual que en Casanare, y la presencia de intereses en el desarrollo de importantes mega proyectos agrícolas para la producción de biomasa producirán impactos sin precedentes en el modelo económico, social y en la gestión pública local. Si bien el territorio está dotado de una mayor capacidad institucional, recientemente se ha evidenciado su fragilidad frente al manejo de los recursos de regalías²²⁵ provenientes del petróleo, al dejar en evidencia como ha sido cooptada la Administración Pública²²⁶ por parte de los actores armados ilegales²²⁷, para apropiarse de sus rentas²²⁸, a través de la contratación pública.

²²⁵ Ver: El Tiempo. Las regalías en perlas. Por: MARÍA ISABEL RUEDA 05 de Marzo del 2011.

<http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/maraisabelrueda/las-regalias-en-perlas-8966925-4>

²²⁶ Apartes del Proceso No 26450 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA DE CASACIÓN PENAL. Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil siete (2007): “Con fundamento en las copias compulsadas el Fiscal General abrió indagación preliminar el 9 de noviembre de 2004 y un año después, el 13 de septiembre de 2005, inició proceso formal contra el doctor EDILBERTO CASTRO RINCON Ex Gobernador

4.4 Escenarios: Nueva Frontera Agrícola y desarrollo endógeno.

Pareciera que el territorio de Los Llanos estuviera sumergido en un modelo económico marcado por una lógica constante de explotación extractiva de sus recursos. Nuevamente se encuentra frente al desafío de entender y saber conducir nuevas dinámicas económicas territoriales, que impactaran su estructura social, económica, política y recursos ambientales.

Estas dinámicas están tomando la forma de los nuevos intereses de los capitales externos en los recursos y potencialidad agro-industrial de la región. Sin duda, la agro-industria representa una oportunidad para el territorio, como escenario primario de inversión tecnológica, transferencia de tecnología, formación de competencias, incremento de la productividad, articulación de cadenas de valor en el territorio y diversificación de la oferta productiva. Sin embargo, las modalidades

del departamento del Meta...Consecuentemente, el 15 de diciembre de 2004 la Unidad Nacional de Derechos Humanos que conocía de la investigación por los homicidios de Eusser Rondón Vargas, Nubia Inés Sánchez Romero y Carlos Javier Sabogal Mojica, dispuso también remitir copias de las piezas procesales que estimó más importantes ante el despacho del Fiscal General de la Nación con el propósito de que iniciara investigación penal en contra del doctor EDILBERTO CASTRO RINCON por su presunta participación en los sucesos delictivos...4- Clausurada la investigación el instructor calificó el mérito del sumario el 26 de octubre de 2006 acusando a EDILBERTO CASTRO RINCON por los delitos acabados de reseñar; decisión que sustentó con los siguientes argumentos: a- *Compartiendo los planteamientos del Ministerio Público adujo que en muchas regiones del país existe influencia paramilitar y subversiva que ha penetrado la esfera social, política, religiosa y económica de la sociedad ocasionando vicisitudes de toda índole en la vida de la población colombiana. Sobre el tema expuso que el departamento del Meta no era ajeno a dicha problemática, que de acuerdo a informes de inteligencia de organismos de seguridad del Estado, de los pobladores y de los mismos integrantes de los grupos de autodefensa, era un hecho cierto la operancia allí del denominado bloque centauros. En ese contexto analizó que la actividad política ejercida en un medio de marcada influencia de grupos al margen de la ley, como específicamente lo reconocieron quienes declararon dentro de la investigación y el propio sindicato, condujo a sus protagonistas, incluido Eusser Rondón, a tomar contacto con estas organizaciones y sus dirigentes, quienes de una manera u otra, tuvieron injerencia en los destinos de la región y en las decisiones de sus dirigentes...".*

²²⁷ Ver: Verdad Abierta. http://www.verdadabierta.com/gran_especial/llanos_orientales/home.html

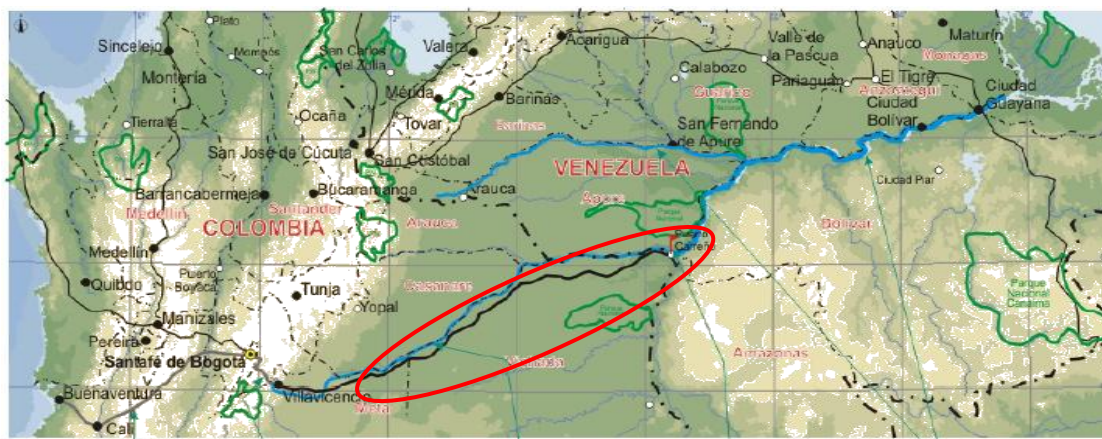
²²⁸ Ver: Verdad Abierta. <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/2996-la-plata-que-financio-a-los-paramilitares-en-meta-y-vichada>

que el proyecto de inversión parece tener reflejan aun la vieja visión del territorio como reserva de valor, contenedor de riqueza, real y potencial, más que como actor protagónico, con sus componentes económicos, sociales e institucionales del desarrollo.

Recientemente se ha conocido el interés de grandes grupos económicos, con el respaldo del Gobierno Nacional, de replicar en la Altillanura Orinoquense (Casanare, Meta, Vichada) el modelo que convirtió a Brasil en una potencia agrícola mundial, apostando a la gran revolución energética y alimentaria del país a partir de la producción de biomasa (soya, maíz, caucho, palma de aceite, azúcar). El plan, que se inicio en el año 2009, busca producir granos para el mercado interno y global.

El territorio comprende la franja oriental del río Meta que se extiende desde la localidad de Puerto López (Meta) hasta Puerto Carreño, (Vichada) donde se junta el río Vichada y el río Orinoco, en una área de unos 7 millones de hectáreas, de las cuales se piensa, pueden ser utilizadas para fines agrícolas. Sin embargo existen dificultades en el tipo del suelo, la infraestructura disponible y el ecosistema que es de gran fragilidad. Los suelos son ácidos, de baja fertilidad, pobres en nutrientes y con un alto contenido de aluminio.

Mapa 12: Región Orinoquia - Nueva Frontera Agrícola



Fuente: E. Encarta 2010

Para superar estas dificultades los inversionistas consideraron transferir tecnología brasileña de Embrapa (Agencia Brasileña de Pesquisas Agropecuarias), reconocida mundialmente por ser ella la promotora del modelo de expansión de la productividad agrícola en ese país, logrando un incremento de 365% en los últimos veinte años. El modelo incluye transferencia de tecnología, que permite desarrollar una serie de prácticas correctivas para el manejo de los suelos.

De acuerdo con los inversionistas, dada la alta demanda mundial de alimentos y biomasa para la producción de biocombustibles, el mundo ha empezado a buscar afanosamente áreas para cultivo, en particular para granos. Los Llanos Orientales colombianos aparecen como uno de los lugares privilegiados en el planeta, abundante en agua, biodiverso e inexplorado. El reto estaría en resolver los problemas críticos como la acidez de la tierra y la ausencia de infraestructura de transporte, pero por lo demás en construir un sistema socialmente sostenible y conservar un eco sistema ambientalmente frágil, para, según ellos, llegar a ser uno de los grandes proveedores de alimentos del planeta.

Desde el centro del país, los dirigentes gubernamentales, refiriéndose al proyecto, consideran a esta región (altillanura) como la última gran frontera agrícola y ganadera que le queda al país y señalan que, si se logra transformar y desarrollar, Colombia podrá avanzar social y económicamente, como, según ellos, lo hizo Brasil hace unas décadas²²⁹.

Con todas las expectativas que se han despertado, hay una ambiente de gran incertidumbre, pues al momento los actores sociales y económicos locales desconocen las dimensiones del proyecto²³⁰. Hasta el momento han sido los

²²⁹ Ver: “Gran acuerdo por la Orinoquía anunciado por Santos, genera expectativa” REDACCIÓN LLANO 7 DÍAS. 11 de Marzo del 2011. http://www.eltiempo.com/colombia/llano/gran-acuerdo-por-la-orinoquia-anunciado-por-santos_9001087-4; “Embrapa, la razón del milagro verde de Brasil”. 03/18/2011; “http://www.dinero.com/negocios/embrapa-razon-del-milagro-verde-brasil_85647.aspx; Se dispara la venta de tierra en Vichada”. 12 de Marzo del 2011; http://www.eltiempo.com/colombia/otraszonas/venta-de-tierras-en-vichada_9004976-4 ; “Los nuevos llaneros” 02/21/2011. http://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/nuevos-llaneros_84047.aspx .

²³⁰ Entrevista del autor con autoridades locales económicas, sociales y políticas del Meta, Vichada y Casanare. Feb. 2011.

inversionistas externos y el gobierno nacional los que han estructurado las inversiones y priorizado las obras de infraestructura, seguridad y oferta de servicios públicos. Tampoco está claro, cual es su impacto ambiental o el Plan de Manejo Ambiental de los proyectos agrícolas y de infraestructura necesaria o cómo participaran las instituciones de investigación locales en el proceso de transferencia tecnológica que el proyecto requiere. Tampoco se conoce cuál será el impacto sobre el uso y precio de la tierra o la forma de regulación de los derechos de propiedad de grandes extensiones de tierra que nunca han gozado de títulos, más aun cuando varios de los poseedores recientemente han sido víctimas de grupos armados ilegales que los han desalojado de sus tierras para apropiárselas.

La dirigencia local teme que el gobierno nacional termine financiando las obras de infraestructura y de servicios necesarios con los recursos económicos provenientes de las regalías del petróleo, recursos que deben estar destinados a otras necesidades más cercanas a la población local. De otra parte existe el temor que estos grandes proyectos tengan como propósito último la producción de energía y no el mercado de alimentos, lo que estructuraría un modelo totalmente distinto, lejano de los actores locales o de un modelo que no permita la transferencia tecnológica o el encadenamiento productivo y si la región sea la que asuma en su totalidad los costos de esta iniciativa.

4.4.1 Estrategias para el desarrollo endógeno: animación, participación e innovación para la transformación socio-económica

Los Llanos Orientales representan para Colombia y la comunidad internacional grandes oportunidades económicas y ecológicas. Se trata entonces, de reinterpretar en forma adecuada el desarrollo del territorio, que le permita plantearse una estrategia de desarrollo “desde abajo”, de carácter más difuso y sustentada por factores no solamente económicos, sino también sociales, culturales y territoriales, basado en la utilización de sus recursos endógenos

(Vázquez Barquero, 2005). El surgimiento de este modelo de desarrollo económico local dependerá esencialmente de los agentes territoriales locales, mediante la concertación de esfuerzos diversos.

Dada la débil capacidad de negociación del territorio con intereses y capital externo, es también importante que, del mismo modo, a nivel central se reconozca y entienda el valor de la participación de los actores territoriales y de los procesos incluyentes para lograr un desarrollo socialmente sostenible, que alcancen coherencia con él con la Política Nacional de Desarrollo, en los propósitos de reducción de la pobreza, inclusión de áreas periféricas en los procesos de modernización y, evidentemente, en la valorización de los enormes recursos naturales disponibles.

Para consolidar un modelo de desarrollo económico con equidad social y sostenibilidad ambiental, es necesario introducir un diseño de políticas de carácter territorial destinadas a identificar y fomentar los recursos presentes y latentes, responsabilidad en la cual el gobierno departamental y los gobiernos locales deben desempeñar un papel protagónico como animadores y facilitadores en la creación de instituciones de desarrollo productivo y empresarial.

El propósito no es solo obtener el “QUE” de un modelo de desarrollo humano incluyente, que logre la consolidación de la democracia y la paz, que se concentre en el incremento y mejora de la calidad del empleo, calidad de vida de la población y la equidad social, sino también está en el “COMO”, de la formación de una cultura para el desarrollo local, que permita el uso de instrumentos de participación ciudadana, para la toma de decisiones y el ejercicio de acciones que permitan la solución de necesidades de la población. Naturalmente, esto obliga concertar con los agentes económicos la construcción de un entorno institucional facilitador del desarrollo productivo y del acceso a los servicios de información, capacitación y financiación, para las micro, pequeñas y medianas empresas locales, las cuales constituyen la mayoría del tejido empresarial existente en la región.

El éxito de este modelo depende de la capacidad para introducir innovaciones al interior de su base productiva y su tejido empresarial; innovaciones que requieren

cambios o mejoras en la gestión y dirección de las empresas y en la administración pública en general, así como diferentes formas de involucramiento y relaciones de los agentes socioeconómicos e institucionales del territorio. Del mismo modo, debe haber concientización y concentración sobre la importancia del esfuerzo endógeno de articulación del tejido productivo y empresarial local, la potenciación de los recursos propios, el involucramiento de las entidades financieras locales y la adaptación de innovaciones tecnológicas y organizativas territoriales, con un control mayor del proceso de desarrollo por parte de los actores locales.

En Meta, como en Casanare particularmente, donde la economía está caracterizada por un sector público promotor de la dinámica económica, el respaldo político-administrativo por parte de los gestores públicos locales es de trascendental importancia. El reconocimiento general que se debe desempeñar un papel en el fomento económico territorial es factor decisivo. Es también fundamental la concertación estratégica entre los actores socioeconómicos locales (Cámara de Comercio, empresarios, entidades financieras, universidades, asesores empresariales, institutos de investigación y desarrollo como Corpoica, entre otros), a fin de lograr la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido empresarial y productivo local.

La presencia de capacidad empresarial innovadora en el ámbito local es, quizás, el elemento más decisivo para liderar el proceso de desarrollo y movilizar los recursos disponibles. La carencia de este componente fundamental para el desarrollo obliga a su “construcción social”. De ahí la trascendencia de estimular las actitudes creativas e innovadoras desde la base misma del sistema de formación en relación con los aspectos específicos y particulares de cada territorio.

De otra parte resulta importante resaltar y socializar las experiencias innovativas existentes, sea en el ámbito estrictamente productivo, sea en el ámbito de la organización o acción asociativa. Esto con el propósito de dar valor social al cambio y facilitar la imitación de modelos productivos virtuosos y de relaciones orientadas a generar nuevos valores. La socialización responde, entonces, también a la necesidad de generar un cambio en el sistema de regulación social. En este sentido, desde la perspectiva del desarrollo local, resulta muy importante

considerar al territorio socialmente organizado con sus rasgos sociales, culturales e históricos propios, dado a que ello nos permitirá entender las lógicas locales de una sociedad que no se adapta de forma pasiva a los grandes procesos y transformaciones existentes, sino que despliega iniciativas propias, a partir de sus particularidades en los diferentes niveles, económico, político, social y cultural.

Estos planteamientos no pretenden en ningún caso respaldar un proyecto autárquico, sino que, por el contrario, trata de difundir el desarrollo, buscando “endogeneizar” territorialmente las bases de sustentación del crecimiento económico y el empleo productivo en la región. Con ello, además, se incrementan las posibilidades de aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes a nivel nacional e internacional.

No hay recetas fijas en la búsqueda del desarrollo económico local en ninguna región del mundo, pero, en todo caso, cabe subrayar que una forma de acercarse a él, es bajo la definición de una agenda de actuaciones concertadas entre el sector público, el sector empresarial y el conjunto de la sociedad civil en la cual la planificación del desarrollo se visualice como una tarea colectiva de interés común para elevar el nivel de vida de toda la población, pretendiendo entre otros: transformar el sistema productivo local, incrementando su eficiencia y competitividad; fomentar la diversificación productiva local e incremento del valor agregado en las actividades económicas locales; sostenibilidad ambiental en las actividades locales y el fortalecimiento de la institucionalidad, la paz y la democracia del territorio.

En la definición de una estrategia de desarrollo económico local, pueden señalarse, algunos aspectos y líneas de política fundamentales (Courlet y Garofoli, 2008) bajo las cuales considerar las siguientes dimensiones:

a) Económica, en la cual, los microempresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados regionales y nacionales inicialmente.

b) Formación del talento humano, en la que los actores educativos y de capacitación (universidades, institutos y colegios) concerten con los emprendedores locales la adecuación de la oferta de conocimientos a los requerimientos de innovación de los sistemas productivos locales.

c) Socio-cultural, en la que los valores e instituciones locales permitan impulsar o respaldar el propio proceso de desarrollo.

d) Político-administrativa, en la que la gestión local y regional facilite la concertación público-privada en el ámbito territorial y la creación de "entornos innovadores" favorables al desarrollo productivo y empresarial, ya que el territorio es también, un actor decisivo de desarrollo y, como tal, debe dotarse de componentes de calidad para alentar la creatividad y la capacidad empresarial.

e) Ambiental, que incluye la atención a las características específicas potenciales y limitantes del medio natural, a fin de asegurar un desarrollo local sostenible.

Estas líneas pueden conducir al cambio en el estilo tradicional de actuación pública, que generalmente incentiva un modelo clientelista en política y mercantilista en la economía, por otro caracterizado por la creación de condiciones favorables a los emprendimientos productivos, mediante la conformación de entornos territoriales innovadores, que faciliten a las pequeñas y medianas empresas y a las microempresas y cooperativas, el acceso a recursos financieros, capacitación e investigación y desarrollo.

La meta del desarrollo económico de la región requiere, pues, de la participación de los actores económicos (públicos y privados) interesados en las diferentes iniciativas locales y en el diseño, formulación y ejecución de las distintas líneas de actuación. Por ello, es necesaria la construcción y fortalecimiento de la institucionalidad (organizaciones, normas y reglas de conducta entre actores, políticas) apropiada para el desarrollo.

Esta institucionalidad permitirá "el acuerdo social", orientado a la construcción de un entorno innovador. Esta puede materializarse en instituciones "intermedias" entendidas como expresión de intereses y objetivos comunes de la sociedad civil,

como espacio de encuentro y discusión más allá de las lógicas tradicionales de interacción con el público-político del pedir y recibir. Instituciones que, a partir del importante patrimonio existente de solidaridad e identidad, se ponen objetivos a largo término de construcción, dinamización y acción colectiva, partiendo, sobre todo, del ser instrumentos, lugares de aprendizaje colectivo, de nuevas y diversas formas de relación basadas en el interés colectivo. No se debe, ciertamente, correr el riesgo de generar una proliferación o inflación de instituciones formales. Para ello es importante que el proceso de articulación institucional sea seguido de un profundo diagnóstico de las necesidades reales del tejido productivo local y de la identificación de una eficiente oferta de bienes colectivos.

Este nuevo rol del Estado desde lo local, de darle mayor protagonismo al ciudadano, tiene importantes consecuencias sobre la gestión pública, la oferta de servicios y la legitimidad del Estado. Implica un nuevo enfoque de gobierno participativo, dinámico y de gestión horizontal, conforme a las necesidades del territorio. El marco jurídico que regula la organización política del territorio colombiano posibilita un conjunto de instrumentos que refuerzan, al menos formalmente, la gobernabilidad y la presencia ciudadana en las decisiones y gestiones del gobierno local. La participación sustancial, no solo formal, debe ser una prioridad y componente transversal de las estrategias de desarrollo local.

En un contexto como el de los Llanos, la endogeneidad es paradójicamente, una necesidad, más que una opción de desarrollo económico. Cualquier iniciativa de desarrollo impuesta del alto es destinada a ser ahogada por el modelo de regulación existente. Por tal razón, la animación de la sociedad civil, la creación desde abajo de espacios para la discusión, la creación de mecanismos de debate, de relación y expresión sobre objetivos diferentes al acceso a la renta política y económica, aparecen como un paso fundamental para favorecer, en el largo término, una mayor capacidad de iniciativas económicas de los actores locales.

En este sentido es importante evidenciar experiencias nuevas que rompen con el modelo tradicional rentista y dependiente, fundándose en relaciones de colaboración e intercambio de experiencias, lejanas del modelo difuso de agregación para acceder a la renta. Una de las iniciativas más importantes en esta

dirección, a pesar de ser aun incipiente, es la desarrollada por los “Grupos de Excelencia”, que los centros de extensión y capacitación tecnológica Tecnigan²³¹ (Federación Nacional de Ganaderos FEDEGAN) vienen promoviendo a través de los Comités de ganaderos en Casanare y Meta. Se trata de una experiencia interesante para el desarrollo territorial, porque contiene elementos de innovación tecnológica, organizativa y social y porque pone en evidencia como los principios anteriormente expuestos puedan tomar una forma operativa en el territorio, volviéndose instrumento concreto de una estrategia para el desarrollo local. Si bien la iniciativa ha tenido origen en un nivel superior territorial (Fedegan), ha logrado despertar en el territorio algunas dinámicas de interrelación relativamente nuevas respecto a las prácticas asociativas existentes. El mayor interés de la Federación en los últimos años ha sido la “modernización” de la actividad ganadera²³², a través de lo que se denominó como “empresarización de la ganadería”, con el objetivo de difundir los modelos semi – intensivo e intensivo, con las implicaciones en la producción que se han detallado anteriormente. Bajo este enfoque se identificaron en la región algunos perfiles de fincas y productores para desarrollar cursos de formación técnica organizativa, que pudieran acompañarlos en la transformación de sus unidades de producción. Con la denominación de grupo de excelencia ganadero, durante un año, los productores comparten experiencias, discutiendo sobre el proceso de transformación en curso y disponiendo así de elementos comparativos para entender su propia trayectoria y los posibles ajustes necesarios²³³. El modelo ha permitido una nueva orientación del proceso productivo, con cambios organizativos y especialización de producto. Se han introducido nuevas técnicas de manejo de las ganaderías y de las pasturas obteniendo mayores índices de nutrición en menor tiempo y menor impacto en el medio ambiente. La obtención de animales más jóvenes para el mercado garantiza carne de mejor calidad a un mayor precio. Este fenómeno ha permitido igualmente una transformación en el mercado de la carne, especializándose en segmentos que

²³¹ <http://www.tecnigan.com.co>

²³² Plan Estratégico de la Ganadería Colombiana 2019. Fedegan. Bogotá 2006.

²³³ El autor participó como observador a cursos y reuniones del grupo de Excelencia Ganadero en Casanare y Meta.

van hasta la producción de carne tipo exportación. El programa le ha permitido a los productores entender mejor las ventajas específicas locales respecto a las dinámicas del mercado; de hecho el proceso ha implicado capacitación técnica y de gestión y difusión del conocimiento sobre mercados, permitiendo alcanzar, en alguna manera, la formación de una masa crítica competente; diagnósticos participativos sobre oportunidades y limitaciones de los recursos; socialización de las experiencias innovadoras para dar valor social al cambio, entre otras acciones.

El proceso implica nuevas formas de socialización entre productores a través de espacios de capacitación y de dinámicas de transformación organizativa, aprendizaje colectivo sobre necesidades comunes y formas de cooperación. Especialmente en este sentido ha estado desarrollada la percepción que para alcanzar objetivos individuales de incremento de la calidad e ingresos, la participación en un esfuerzo colectivo sea tal vez más eficaz. Estas experiencias piloto evidencian como sean posibles modelos alternativos, que permitan la introducción de una nueva cultura para el desarrollo económico y como capacitación y oferta de bienes colectivos específicos puedan incrementar la capacidad de la comunidad local de entender y desplegar su potencial de desarrollo.

Bibliografía

1. Bustamante, M. Un Pueblo de Frontera: Villavicencio 1840 – 1940. Universidad de los llanos, Fondo Mixto de Promoción de Cultura y las Artes del Meta. Villavicencio 1997.
2. Camargo, G. Llano adentro: del pasado al presente. Tunja, Memorias del 2o Simposio Internacional de Historia de los Llanos y de la Orinoquia Colombo - Venezolana. Centro de Historia de Casanare (Yopal, Casanare Febrero 21 - 24 de 1990). Ed. UPTC. Tunja. Tomo I y II. 1992. Pág. 63.
3. Corporinoquia, Universidad de Los Andes. Facultad de Administración. La mejor Orinoquia que Podemos Construir, elementos para la sostenibilidad Ambiental del Desarrollo. Bogotá D.C. 2009.
4. Courlet C., Garofoli G., Strategie di Sviluppo Economico: Una rilettura critica a partire dai pionieri dello sviluppo, Economia Marche. Review of Regional Studies, XXVII, n. 2, 2008, pp. 65-92.
5. Cusmano, L. Preciado, F. “Institucionalidad para el desarrollo endógeno en una región de frontera: Casanare, Colombia”, Economía Marche. Review of Regional Studies, No 2, pp. 269-296. 2008.
6. De La Hoz, V. J. Geografía económica de la Orinoquia. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional - Banco de la República. Cartagena 2009.
7. García, M. Persistencia y cambio en la frontera oriental de Colombia. El piedemonte del Meta, 1840 – 1950. Universidad EAFIT. 2003.
8. Garofoli, G. “Desarrollo Económico, Organización de la Producción y Territorio”. En A. Vásquez Barquero y G. Garofoli (Edi.) Desarrollo Económico Local en Europa. Colegio de Economistas de Madrid. 1995.

9. Garofoli, G, y Vázquez Barquero, A. (eds.) Desarrollo Económico Local en Europa. Colegio de Economistas de Madrid, 1995.
10. Garofoli, G. "Las experiencias de desarrollo económico local en Europa: las enseñanzas para América Latina", Documento Base del Programa URB-AL III, san José de Costa Rica, 4-8 Mayo, 2009.
11. Gómez, A. Indios, colonos y conflictos. Una historia regional de los Llanos Orientales (1870-1970). Pontificia Universidad Javeriana. Siglo XXI Edi. 1991.
12. Olson. M, "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich and Other are Poor?". *Journal of Economic Perspectives*, 1996, vol.10, no2 ,1996.
13. Rausch J. La Frontera de los Llanos en la Historia de Colombia (1830-1930). Santafé de Bogotá, Banco de la República. El Ancora Editores, 1999.
14. Rausch, J. "Villavicencio, Colombia, 1940-2005: De Pueblo Fronterizo a Metrópolis de Frontera". Ponencia seminario Historia de los Llanos, Villavicencio. 2007.
15. Vázquez Barquero, A. Las nuevas fuerzas del desarrollo. Edi. Antonio Bosch, Barcelona. 2005.
16. "Los nuevos llaneros" 02/21/2011. http://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/nuevos-llaneros_84047.aspx
17. "Embrapa, la razón del milagro verde de Brasil". 03/18/2011; http://www.dinero.com/negocios/embrapa-razon-del-milagro-verde-brasil_85647.aspx
18. "Gran acuerdo por la Orinoquía anunciado por Santos, genera expectativa" REDACCIÓN LLANO 7 DÍAS. 11 de Marzo del 2011. http://www.eltiempo.com/colombia/llano/gran-acuerdo-por-la-orinoqua-anunciado-por-santos_9001087-4
19. Se dispara la venta de tierra en Vichada". 12 de Marzo del 2011; http://www.eltiempo.com/colombia/otraszonas/venta-de-tierras-en-vichada_9004976-4
20. El Tiempo. Las regalías en perlas. Por: MARÍA ISABEL RUEDA 05 de Marzo del 2011. http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/maraisabelrueda/las-regalias-en-perlas_8966925-4

21. Verdad Abierta.

<http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/2996-la-plata-que-financio-a-los-paramilitares-en-meta-y-vichada>

22. Verdad Abierta.

<http://www.verdadabierta.com/parapolitica/llanos-orientales>