

VIÓN Arauca 2032:

Geoestratégica, innovadora
y nuestra

VIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL



Dirección General

Hernando José Gómez Restrepo

Subdirección General

Juan Mauricio Ramírez Cortés

Secretaría General

Tatiana Milena Mendoza Lara

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

Oswaldo Aharón Porras Vallejo

Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Luz Helena Chamorro Arboleda

Asesores

*Hernando González Murillo
Paula Andrea Villegas González
Lina Marcela Peñuela Zamudio
Marcela Giraldo Romero*

Departamento Nacional de Planeación, 2011

*Calle 26 Número 13-19
Teléfono 3815000
Bogotá, D. C., Colombia*

Fotos

*Danilo Sarmiento
Roberto Ariano
Manuel Ibáñez*

Diseño e impresión

*Imprenta Nacional de Colombia
2011*

Gobernador

Luis Eduardo Ataya Arias

Secretaría de Planeación Departamental

Josefina Alexandra Bestene Herrera

**Grupo Técnico de Apoyo al Proceso de Construcción
de Visión de Desarrollo Departamental**

Coordinación del Proceso Visión Arauca

**Profesional Universitario de
la Secretaría de Planeación Departamental**

Libia Karelia Galvis Rodríguez

**Líder de calidad educativa
Secretaría de Educación Departamental**

Roberto Antonio Melo Padilla

Profesional Universitario Secretaría de Gobierno

Mariana Carmona Vescance

Directora Cámara de Comercio de Arauca

Gisela Garcés Valdés

Subdirectora Cámara de Comercio de Arauca

Adriana Soto

Unidad de Estudios Económicos CCA

Santiago Parales

**Coordinadora del Programa Ondas
de la Secretaría de Educación Departamental**

Sandra Liliana Franco Collazos

Consultores

*Laura Milena Ballén Velásquez
Dalila Leonor Henao Gómez*

CONTENIDO

	Pág.
PRESENTACIÓN DEL DNP	7
PRESENTACIÓN DEL DEPARTAMENTO	9
SOÑANDO A ARAUCA...	11
1. INTRODUCCIÓN	13
2. METODOLOGÍA	17
3. ACTORES PARTICIPANTES EN EL PROCESO	21
4. MARCO TEÓRICO	23
4.1. Conceptos guía para el análisis de la dimensión natural-ambiental	24
4.2. Conceptos guía para el análisis de la dimensión urbano-regional	26
4.3. Conceptos guía para el análisis de la dimensión económico-productiva	27
4.4. Conceptos guía para el análisis de la dimensión sociocultural	28
4.5. Conceptos guía para el análisis de la dimensión institucional	29
5. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO TERRITORIAL	31
5.1. Tendencias: contexto externo global, nacional y regional	31
5.1.1. Dinámicas de la globalización	31
5.1.2. Dinámica político-económica e institucional nacional: entre la liberalización económica y la integración política	33
5.1.3. Seguridad y lucha contra el crimen organizado	36
5.1.4. Las fronteras en el entorno de la globalización	37
5.1.5. El boom minero-energético	38
5.1.6. El calentamiento global y las iniciativas para contrarrestar sus efectos	39
5.1.7. Otras dinámicas nacionales: reformas institucionales y regionalización del país	40
5.2. De dónde venimos y dónde estamos	42
5.2.1. Dimensión natural-ambiental	42
5.2.2. Dimensión urbano-regional	56
5.2.3. Dimensión económico-productiva	73
5.2.4. Dimensión sociocultural	89
5.2.5. Dimensión institucional	101
5.3. Proyectos y estrategias para el desarrollo territorial de Arauca	114
5.4. Análisis sistémico territorial	123
6. FACTORES DE CAMBIO	129

	Pág.
7. ANÁLISIS ESTRUCTURAL	135
7.1. Variables estratégicas	135
8. POSICIONAMIENTO ANTE EL FUTURO	149
8.1. Escenario 1: Arauca, tierra de ensueño e innovación	150
8.2. Escenario 2: Arauca, próspera, participativa y sostenible	152
8.3. Escenario 3: Arauca en el engranaje del progreso	152
8.4. Escenario 4: Arauca, tierra del joropo: un territorio de oportunidades	153
8.5. Escenario apuesta: Arauca, tierra del joropo: Geoestratégica, innovadora y nuestra	154
9. ENFOQUE DEL DESARROLLO TERRITORIAL DE ARAUCA	161
9.1. Marca y modelo de desarrollo territorial	164
10. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL	167
10.1. Líneas estratégicas de la dimensión económico-productiva	171
10.2. Líneas estratégicas de la dimensión institucional	173
10.3. Líneas estratégicas de la dimensión sociocultural	175
10.4. Líneas estratégicas de la dimensión urbano-regional	177
10.5. Líneas estratégicas de la dimensión natural-ambiental	178
11. CONTINUIDAD DEL PROCESO	181
12. APOYO DNP PARA OPTIMIZAR LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE VISIONES	185
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	187
ANEXOS	193
Anexo 1. Ejercicios de planificación efectuados en el Departamento de Arauca 2005-2009	193
Anexo 2. Ecosistemas y oferta ambiental distribuida por municipios	198
Anexo 3. Situación catastral del Departamento de Arauca	199
Anexo 4. Contratos de exploración y explotación hidrocarburos en el Departamento de Arauca	202
Anexo 5. Factores de cambio	203
Anexo 6. Matriz DOFA Subregión Piedemonte	209
Anexo 7. Matriz DOFA Subregión Sabana	210
CUADROS	
Cuadro 1. Plan de inversiones del Plan Turístico del Departamento de Arauca	121
FOTOGRAFÍAS	
Fotografía 1. Cerros de La Plaza, Tame	40
Fotografía 2. Cerros de La Plaza, Tame	42
Fotografía 3. Draba, Flor endémica PNN El Cocuy	45
Fotografía 4. Calidad en la producción de carne, Arauca	80
Fotografía 5. Producción de cacao, Arauca	81
Fotografías 6 y 7. Flora y fauna del Departamento de Arauca	133
Fotografía 8. Desagüe Laguna de La Plaza, Tame	154
Fotografía 9. La Plaza, Tame, Arauca	165

Arauca

	Pág.
GRÁFICOS	
Gráfico 1. Metodología: etapas del proceso Visión 2032	18
Gráfico 2. Mapa de actores presentes en el Departamento de Arauca	22
Gráfico 3. Conceptos guía utilizados en cada dimensión territorial para la estructuración de la Visión de Desarrollo Departamental 2032	24
Gráfico 4. Situación del catastro en el Departamento de Arauca, 2009	66
Gráfico 5. Escalafón de competitividad departamental, 2009	75
Gráfico 6. PIB del Departamento de Arauca	76
Gráfico 7. Composición sectorial del PIB de Arauca, 2009: porcentaje de participación por actividad	79
Gráfico 8. Actores que intervienen en la gobernanza y en la estructuración de la gobernabilidad territorial	102
Gráfico 9. Mapa de factores de cambio	134
Gráfico 10. Plano de influencias y dependencias indirectas potenciales	138
Gráfico 11. Objetivos estratégicos de desarrollo del Departamento de Arauca	164
MAPAS	
Mapa 1. Proyectos para Colombia en el marco de la iniciativa IIRSA que afectan al Departamento de Arauca	35
Mapa 2. Zonificación climática del Departamento de Arauca	44
Mapa 3. Distribución por departamento del área que integra el Parque Nacional Natural del Cocuy	45
Mapa 4. Áreas protegidas consolidadas del Departamento de Arauca	46
Mapa 5. Zonas propuestas para su delimitación como áreas protegidas	47
Mapa 6. Coberturas y uso actual del suelo en el Departamento de Arauca	48
Mapa 7. Cuencas hidrográficas del Departamento de Arauca bajo la jurisdicción de CORPORINOQUIA	49
Mapa 8. Humedales y lagunas del Departamento de Arauca	50
Mapa 9. Localización y jerarquización de los municipios que conforman el Departamento de Arauca	58
Mapa 10. Distribución de la población del Departamento de Arauca por municipios y áreas urbanas y rurales según las proyecciones de población del DANE (2005-2020)	60
Mapa 11. Trazado del gasoducto opción pozo Gibraltar, Boyacá-Saravena, Arauquita, Arauca, Fortul y Tame	64
Mapa 12. Vías nacionales que atraviesan el departamento y su integración con la red nacional	67
Mapa 13. Vías y equipamientos de comunicación terrestre, aérea y fluvial del Departamento de Arauca	68
Mapa 14. Relaciones funcionales: unidades espaciales de funcionamiento y flujos externos a fortalecer	72
Mapa 15. Contratos de exploración y explotación petrolera en el Departamento de Arauca a diciembre de 2010	78
Mapa 16. Cultivos cosechados en el Departamento de Arauca, 2009	82
Mapa 17. Cultivos sembrados en el Departamento de Arauca por municipio, 2009	82
Mapa 18. Distribución de los Resguardos indígenas existentes en el Departamento de Arauca	92
Mapa 19. Triángulo Productivo de Arauca	116
Mapa 20. Proyectos en proceso de estructuración e implementación en el Departamento de Arauca	123
TABLAS	
Tabla 1. Resumen de los talleres realizados	19
Tabla 2. Principales proyectos de infraestructura de conectividad priorizados en el Plan de Competitividad Regional	69
Tabla 3. Contratos de exploración de hidrocarburos en el Departamento de Arauca asignados en el Open Round 2010	77
Tabla 4. DOFA Dimensión económico-productiva del Departamento de Arauca	88
Tabla 5. Distribución de resguardos por municipio y grupo étnico	91
Tabla 6. Desempeño fiscal de los municipios del departamento en las últimas evaluaciones fiscales	105
Tabla 7. Comportamiento de las finanzas departamentales 1998-2009 (millones de pesos)	106
Tabla 8. Listado priorizado de vías secundarias estratégicas del departamento	116

	Pág.
Tabla 9. Listado priorizado de vías terciarias estratégicas del departamento	117
Tabla 10. Factores de cambio dimensión natural-ambiental	130
Tabla 11. Factores de cambio dimensión urbano-regional	130
Tabla 12. Factores de cambio dimensión económico-productiva	130
Tabla 13. Factores de cambio dimensión sociocultural	131
Tabla 14. Factores de cambio dimensión institucional	131
Tabla 15. Variables estratégicas	136
Tabla 16. Hipótesis de variables estratégicas	142
Tabla 17. Líneas estratégicas de la dimensión económico-productiva	171
Tabla 18. Líneas estratégicas de la dimensión institucional	173
Tabla 19. Líneas estratégicas de la dimensión sociocultural	175
Tabla 20. Líneas estratégicas de la dimensión urbano-regional	177
Tabla 21. Líneas estratégicas de la dimensión natural-ambiental	178

Arauca

PRESENTACIÓN DEL DNP

El óptimo aprovechamiento de los potenciales de desarrollo del país y la reducción de los desequilibrios regionales exige el uso de instrumentos potentes, como la planificación estratégica territorial con visión de largo plazo, que permita a las entidades territoriales posicionarse de manera competitiva en los escenarios nacionales e internacionales y constituirse en autogestores de su futuro, a través de la consolidación del proceso de descentralización.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) tiene entre sus funciones el fortalecimiento de las capacidades territoriales, por lo cual viene apoyando la construcción de visiones de desarrollo departamental, con los cuales consolida la planificación estratégica, el aprendizaje técnico y el empoderamiento de actores locales. En este contexto, se destaca que las oficinas de planeación departamental se han apropiado de conceptos y herramientas metodológicas para la planificación de largo plazo y han adecuado los instrumentos de planeación atendiendo a sus particularidades, hecho que propicia condiciones para favorecer la formulación de políticas regionales diferenciadas, como las propuestas en el actual *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*.

La experiencia del DNP al apoyar la elaboración de visiones departamentales participativas, indica que el liderazgo permanente de los gobernantes es fundamental para garantizar su orientación y apropiación del proceso, así como el análisis crítico y propositivo del talento humano más preparado y comprometido con el futuro de su respectivo departamento. Entre los actores que se vincularon activamente en este proceso, se destacan las gobernaciones, las universidades, los centros de investigación, las cámaras de comercio, las comisiones regionales de competitividad, la sociedad civil organizada y otros.

La publicación de estas propuestas de planificación estratégica departamental, representa para el DNP una oportunidad mediante la cual logra generar articulación entre las políticas y programas nacionales y territoriales, a la vez que propicia la concurrencia de esfuerzos en la ejecución de proyectos estratégicos de interés nacional. Adicionalmente, permitirá promover la construcción de visiones subregionales y regionales que orienten la gestión de los esquemas asociativos propuestos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, e incorporar de manera permanente en las decisiones de políticas públicas la planificación estratégica territorial con perspectiva de largo plazo.

Con el fin de consolidar el avance logrado en el ejercicio de construcción de las visiones, es prioritaria la socialización a escala departamental y nacional de sus resultados y propuestas, en la que se involucre con mayor amplitud a los diferentes actores de la sociedad departamental. Igualmente, es necesario que los gobernantes electos aporten continuidad al proceso y que estas propuestas de Visión de largo plazo departamental se constituyan en la carta de navegación para la elaboración de los planes de desarrollo del departamento y de sus municipios.

visión 2032

Por su parte, el Gobierno nacional continuará promoviendo los procesos de planificación de largo plazo, la identificación, la priorización y la estructuración de proyectos de impacto regional; la conformación de esquemas asociativos y la suscripción de contratos-plan, donde Nación y territorios aúnen esfuerzos en torno a propósitos de interés común, aspectos que serán detallados al final de este documento.



Hernando José Gómez Restrepo

Director General

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Arauca

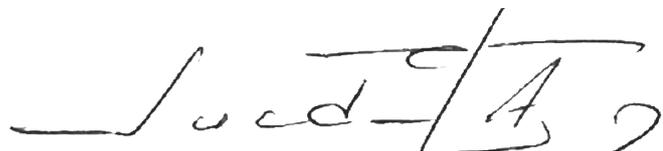
PRESENTACIÓN DEL DEPARTAMENTO

El propósito del presente documento consiste en trazar una hoja de ruta que guiará los objetivos, acciones, estrategias y programas para garantizar el desarrollo sostenible del Departamento de Arauca en el largo plazo. Un paso que dio la Gobernación de Arauca para responder a la responsabilidad que tiene de construir condiciones más favorables para que el departamento se desarrolle integralmente en lo social, económico-productivo, institucional, natural-ambiental y en lo urbano-regional.

La Visión 2032 fue un exigente ejercicio de planificación prospectiva territorial, de carácter participativo, que posibilitó acuerdos, aprendizaje colectivo entre los diferentes actores y sectores involucrados (público, privado y sociedad civil), y que permitió a través de sus fases (preparatoria, diagnóstico estratégico, posicionamiento ante el futuro, táctico-operativa y gestión) definir el escenario apuesta, los objetivos y las acciones para el futuro deseable del Departamento de Arauca.

Nuestro escenario apuesta propone los objetivos y líneas estratégicas sobre las cuales es posible emprender las acciones para un desarrollo endógeno, humano, regional, local y con prospectiva territorial. De esta forma, la Visión 2032 es un instrumento que nos permite sustentar con evidencias y argumentos contundentes, la necesidad y la conveniencia de convertirnos en una sociedad moderna, organizada, cohesionada, líder, orgullosa de nuestra identidad y dispuesta al encuentro generacional para la búsqueda de un territorio posicionado regional, nacional e internacionalmente con una imagen atractiva para la inversión y el desarrollo.

Dada la importancia y trascendencia de la Visión 2032 la gobernación de Arauca reitera su compromiso de fortalecer y dar continuidad a este proceso, y de sumar esfuerzos para que una Arauca sostenible e innovadora sea posible.



Luis Eduardo Ataya Arias
Gobernador 2008-2011
Departamento de Arauca

visión 2032

SOÑANDO A ARAUCA...

Es posible que usted y yo estemos pensando en lo mismo, que aunque la guerra sea lo cotidiano en el mundo y en nuestro país, queremos vivir con la esperanza de soñar con un departamento líder en la Orinoquia, que mi ARAUCA un día sea mejor; en ella hemos vivido, en ella nacieron nuestros familiares, padres, hermanos, amigos, en ella crecimos, de ella recibimos el sustento que ganan nuestros padres y el de la familia, y en tardes multicolores hemos disfrutado de bellos días y cálidas noches.

Por eso, bajo estas consideraciones queremos atrevernos con ustedes a que soñemos una nueva Arauca así:

Una Arauca nueva y renovada, con unas autoridades conscientes de nuestros problemas y de las necesidades, haciendo responsablemente las mejores inversiones de los recursos de regalías para obtener resultados positivos en lo social, en lo político, en lo económico y con una firme intención de proyectarse al mundo dinámico que vivimos.

Una Arauca, soñada, libre de prejuicios y practicante de la justicia y la equidad, transparente y digna de ser imitada por otros pueblos...

Una Arauca con verdaderos deseos de fomentar la convivencia, la paz y la tranquilidad, rescatando la credibilidad en todos sus habitantes...

Una Arauca que encuentre en sus gentes y en sus recursos un oasis de prosperidad...

Una Arauca en donde se ame lo que se haga y en donde cada cual lo disfrute con los demás...

Una Arauca en donde se asuma una actitud positiva frente a las dificultades y los retos del mundo moderno... donde la cotidianeidad sea un canto a la vida y no a la guerra.

Una Arauca que deje huella en cada uno de sus rincones, que irradie optimismo, que vea en cada persona que lo habita, una persona que pueda aportar nuevas ideas a su desarrollo.

Una Arauca que no se deje vencer por los obstáculos y sea capaz de construir con la mano de sus gentes un nuevo ambiente social dentro de ese mundo que anhelamos.

Una Arauca que promueva nuevos espacios de participación, de integración, de amistad entre las personas y se comparta con ellos algo de sus vidas y se les acepte con el mismo valor como deben aceptarse a sí mismos, sin distingo de clase, raza, sexo, política, ni religión...

Una Arauca que alcance sus más altos niveles de progreso humano intelectual y material...

visión 2032

Una Arauca en donde se permita el encuentro entre los hombres y el Todopoderoso...

Una Arauca educadora por excelencia, llena de niños y de jóvenes, de músicos, de artistas y artesanos...

Una Arauca donde se respiren libros, informática, búsqueda, gozo de encontrar nuevos conocimientos, deporte, arte, cultura, belleza y valores del espíritu...

Una Arauca que sea la ciudad del estudio, la reflexión, la investigación y la creatividad... donde la Ciencia, la Tecnología y la Innovación marquen el desarrollo social, la productividad y la competitividad...

Una Arauca turística, con vida propia, con empresas, fábricas y sitios agradables...

Una Arauca amable tranquila, segura y que favorezca el quehacer educativo...

Una Arauca que entienda y canalice las inquietudes de sus niños y de sus jóvenes.

Una Arauca que forma el recurso humano que necesita para el futuro.

Una Arauca que fortalezca y patrocine actividades culturales, artísticas, científicas, religiosas, recreativas y deportivas de su comunidad...

Una Arauca con niños sin olvido, ni maltrato para que no tengan las calles por hogar, porque ellos son las flores del jardín de los sueños de esta tierra del joropo.

Una Arauca que entienda que los adultos viven para ofrecer a sus niños y jóvenes un mundo nuevo, lleno de esperanza y felicidad.

Con una Arauca así, donde disfrutemos las inversiones que nuestras autoridades harán con las regalías, el Departamento será una oportunidad para lograr nuevos cambios y mejores niveles de vida para nuestras veredas, nuestros pueblos, nuestros municipios, nuestras familias y nuestra región. Una Arauca proyectada hacia el futuro.

Entonces, no nos será difícil pensar en un mundo mejor, porque Arauca resurgirá con energía positiva y tomará la iniciativa para volverla a amar, porque nuestro mundo es uno solo, porque Arauca y Colombia y todos nosotros merecemos vivir en paz, disfrutando de una vida mejor.

Roberto Antonio Melo Padilla

Para soñar colectivamente esa Arauca transformada, ponerse de acuerdo en un escenario compartido de desarrollo y poder hacer realidad el futuro deseado, ha sido elaborada participativamente la Visión Arauca 2032. En la medida que asumamos el plan prospectivo territorial que sustenta la visión como la ruta para el cambio requerido, de manera que nuestras actuaciones presentes se realicen en función de los objetivos y metas trazados hacia el 2032, podremos hacer realidad el futuro anhelado.

Arauca

1. INTRODUCCIÓN

Ante las oportunidades y desafíos que genera el proceso de globalización, los territorios se enfrentan al reto de transformarse de simples contenedores de las actividades humanas a agentes propositivos, con capacidad de capitalizar simultáneamente su autonomía política y administrativa, las ventajas del entorno, así como las iniciativas que surgen desde distintos niveles de gobierno, el sector privado, los partidos políticos, las agremiaciones y la sociedad en general; con el propósito de convertir las amenazas del entorno en oportunidades de desarrollo.

En este contexto la planeación estratégica territorial con perspectiva temporal a largo plazo se convierte en un instrumento que facilita a los territorios estructurar y materializar sus propósitos de desarrollo, ya que permite comprender las interrelaciones entre los diversos factores que lo integran, sus trayectorias pasadas, presentes y sus posibles rumbos. Esto hace posible determinar las acciones que deben implementarse para alcanzar los objetivos y metas que se consideran socialmente deseables y de esta forma concretar la visión deseada del futuro.

La planificación territorial es una herramienta que se ha venido implementando en Colombia a partir de la década de los setenta del siglo XX, presentándose a través del tiempo, a lo largo y ancho de la geografía nacional, regional y local, diversas experiencias que han dado lugar a diferentes planes y programas con grados de implementación y resultados particulares. Entre estos se destaca la propuesta Visión Colombia II Centenario: 2019¹, uno de los ejercicios más recientes de prospectiva territorial y de mayor impacto en el país, que fue erigido como política de Estado y del cual se desprende el ejercicio de construcción de visiones de desarrollo departamentales que da origen al proceso Visión Arauca 2032.

El Departamento de Arauca, al igual que nueve departamentos más, ha venido trabajando en los últimos dos años en la construcción de su propia visión de desarrollo territorial con el concurso de los diferentes actores sociales presentes en su territorio y con el acompañamiento del DNP en la construcción e implementación de la metodología de trabajo que ha guiado el proceso de planeación prospectiva territorial, autodenominado *Visión Arauca 2032: geoestratégica, innovadora y nuestra*.

Los antecedentes del proceso Visión Arauca 2032 se remontan al año 2008, cuando se formalizó el interés manifestado por la Secretaría de Planeación Departamental de ser partícipe en la convocatoria impulsada por el Programa Visión Colombia II Centenario 2019 y la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP, para el acompañamiento en la formulación de visiones territoriales de desarrollo. Este proceso se vio como una oportunidad para articular los distintos puntos de

¹ El proceso Visión Colombia 2019 comenzó en el año 2004 por iniciativa presidencial y con apoyo del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Este se convirtió en una política de Estado, erigida en dos principios básicos: 1. La consolidación de un modelo democrático sustentado en los principios de la libertad tolerancia y fraternidad, y 2. El afianzamiento de un modelo socioeconómico incluyente, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social (DNP, 2006).

vista y propuestas para el desarrollo del territorio araucano existentes hasta el momento en un solo instrumento de política pública. Desde entonces se suscribió un acuerdo de voluntades en el que confluieron distintos actores del departamento, quienes han venido trabajando durante los últimos dos años, en el desarrollo de un proceso de planificación prospectiva estratégica estructurado a partir de cinco fases metodológicas y de un marco conceptual cuyas características y componentes se caracterizarán más adelante.

Este proceso se ha alimentado de varios estudios, diagnósticos y ejercicios de planeación previos que han tenido lugar en Arauca y que se han orientado a la construcción de una visión de desarrollo de largo plazo, propia del departamento, consecuente con las potencialidades que se derivan de su ubicación geoestratégica y de la diversidad ambiental y cultural del territorio, acorde a los requerimientos de las comunidades que lo habitan. Entre estos ejercicios sobresalen:

- ◆ El Plan Prospectivo Arauca 2019: Desarrollo regional e integración fronteriza, formulado por la Secretaría de Gobierno Departamental.
- ◆ Los Planes de Gestión Ambiental Regional PGAR (2002-2012), de Acción Trienal-PAT (2009-2011), Ordenamiento y Manejo de Cuencas POMCAS (2009-Actual) y Ordenamiento Forestal Regional, formulados por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (CORPORINOQUIA).
- ◆ Las Agendas Ambientales 2008-2011 de los siete municipios que conforman el departamento desarrolladas por CORPORINOQUIA y las administraciones territoriales.
- ◆ El Plan de Ordenamiento Territorial de Arauca (2005), elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Gobernación de Arauca.
- ◆ Los Documentos Técnicos de Soporte y los Acuerdos de adopción de la revisión y ajuste de los Planes y Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial de los siete municipios del Departamento (2009).
- ◆ Los Planes de Competitividad Regional (2009) y de Mejoramiento del Plan Regional de Competitividad (2011), elaborados por la Comisión Regional de Competitividad.
- ◆ El estudio "La mejor Orinoquia que podríamos construir: elementos para la sostenibilidad ambiental del Desarrollo (2009)", efectuado elaborado por la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes con el auspicio de CORPORINOQUIA.
- ◆ El Plan de Desarrollo Económico, Social y de Infraestructura para el Departamento de Arauca 2009-2011 "Seguimos con el Cambio", aprobado por la Asamblea Departamental de Arauca mediante la Ordenanza 002 de 2009.
- ◆ El Plan de Vida Afrodescendiente PVA 2005-2030: Un ideario de vida, "Alteridad hacia la escatología social afro", que resultó de la concertación de las comunidades afro del departamento y el apoyo de la gobernación.
- ◆ El Plan de Manejo del Parque Nacional Natural del Cocuy 2005-2009 elaborado por la Unidad Nacional de Parques Naturales.

Los instrumentos mencionados han formulado una serie de recomendaciones sobre distintas materias para las autoridades gubernamentales y las fuerzas vivas del departamento, que se desprenden de la identificación de las potencialidades, dificultades, retos y oportunidades de desarrollo del territorio araucano. Estas apuestas han sido incorporadas en el desenvolvimiento del ejercicio de planificación prospectiva Visión Arauca 2032, principal directriz de política pública

que orientará el desarrollo del departamento, y cuya trayectoria y propósitos se sintetizan en el presente documento.

Atendiendo a lo anterior, el objetivo del presente documento es dar a conocer a la comunidad en general los fundamentos conceptuales y metodológicos que soportaron el proceso de estructuración de la Visión de desarrollo territorial de Arauca, así como los principales objetivos de desarrollo y la imagen de futuro deseada por la comunidad araucana que se pretende materializar durante los próximos veinte años, indicando las estrategias de acción que se llevarán a cabo para alcanzar y consolidar tales propósitos. Este documento se constituye en una directriz de política pública de primer orden que debe orientar la toma de decisiones de las autoridades e instituciones públicas y privadas que intervienen en el territorio araucano y de la sociedad en general.

En consecuencia el documento "*Visión Arauca 2032: geoestratégica, innovadora y nuestra*", se estructura en diez secciones en las que se exponen y analizan, desde una perspectiva sistémica y con un engranaje conceptual basado en el enfoque de desarrollo sustentable, los principales factores determinantes a partir de los cuales se produjo la construcción de la Visión de Desarrollo del departamento, al tiempo que se enuncian y caracterizan las variables, escenarios y estrategias que le dan sustento, y se dan a conocer algunos elementos para gestionar y dar continuidad al proceso.

En la primera parte del documento (capítulos 2, 3 y 4) se presenta la metodología, los actores participantes y el marco teórico a partir de los cuales se estructuró el proceso de construcción de la Visión de Desarrollo Territorial. En el capítulo 5 se expone un diagnóstico estratégico del departamento que parte de considerar el territorio como un sistema integrado por cinco dimensiones interdependientes (natural-ambiental, urbano-regional o construida, económico-productiva, sociocultural e institucional); allí se detallan las tendencias que ha registrado el territorio, es decir, la situación en la que se encuentra y hacia dónde va el departamento, los proyectos estratégicos que se están desarrollando y que tienen un gran impacto en su futuro, así como los factores que pueden implicar una transformación del departamento.

Posteriormente, se presentan en los capítulos 6, 7 y 8 respectivamente, los factores de cambio, los resultados del análisis estructural y los principales objetivos y propósitos de desarrollo que constituyen la Visión de desarrollo territorial del departamento. Finalmente en las últimas tres secciones se señalan: el enfoque de desarrollo privilegiado por el departamento y su visión al año 2032 (capítulo 9), las estrategias para la materialización de los objetivos planteados en la visión (capítulo 10) y se proponen algunos lineamientos y recomendaciones para dar continuidad al proceso.

Se espera con este documento instaurar y consolidar una nueva fase en el desarrollo del Departamento de Arauca que redunde en la mejora de la calidad de vida de sus gentes y en un desarrollo incluyente, en equilibrio con las riquezas del medio ambiente que lo caracterizan.

visión 2032

2. METODOLOGÍA

El proceso Visión Arauca 2032 se constituyó en un ejercicio participativo de planificación prospectiva territorial orientado a analizar y comprender las condiciones de desarrollo del territorio araucano y su organización, así como a explorar las tendencias y posibles futuros, construyendo acuerdos sobre escenarios de desarrollo deseables y posibles, y sobre los objetivos y estrategias para alcanzarlo.

En consecuencia y teniendo en cuenta que la planificación prospectiva territorial es un medio para lograr transformaciones sustantivas en el conjunto de dimensiones del territorio, a partir de la comprensión del contexto espacial (interno y externo), en que se espera inducir los cambios deseados uniendo esfuerzos alrededor de una visión de desarrollo; el proceso Visión Arauca 2032 se estructuró a partir de una metodología basada en el enfoque de la prospectiva estratégica territorial que se compone de cinco fases o etapas sucesivas, de las que se derivan distintos aprendizajes. Tales etapas son: I. Fase preparatoria, II. Diagnóstico estratégico, III. Posicionamiento ante el futuro, IV. Táctico-operativa y V. Gestión, acción y evaluación, las cuales se sintetizan en el gráfico 1.

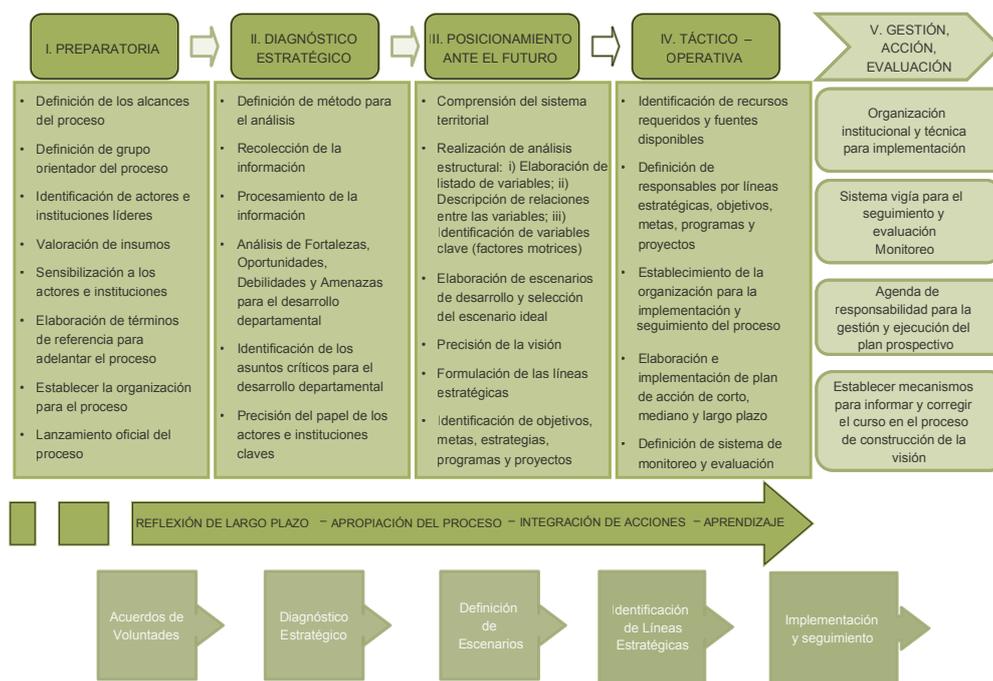
En la etapa *preparatoria* se definieron el alcance y las condiciones institucionales para el desarrollo del proceso, así como los actores y las responsabilidades que asumirían en el desenvolvimiento de las siguientes etapas. Por su parte, la fase de *diagnóstico estratégico* implicó la realización de distintas actividades de recopilación de información sobre el territorio, así como la construcción participativa de matrices DOFA, en cada una de las subregiones del departamento (anexos 6 y 7), donde se identificaron las fortalezas y debilidades del territorio, así como los retos y oportunidades que se percibieron.

Estos resultados fueron el insumo fundamental para la tercera fase, *posicionamiento ante el futuro*, en la cual se implementó la metodología del Árbol de Competencias de Giget y se desarrolló un análisis sistémico del territorio. Estas herramientas permitieron identificar distintos tipos de factores de cambio y variables a tener en cuenta para reorientar el futuro del departamento. De esta forma, se desarrolló un análisis estructural, apoyado en la utilización de la herramienta MIC MAC, cuyos resultados soportaron el proceso de formulación del escenario apuesta para el Departamento de Arauca al año 2032, así como la estructuración de los objetivos, líneas estratégicas y metas que lo sustentan.

Con la definición de los elementos mencionados se dio paso a la fase *táctico-operativa*, en la cual se identifican los recursos requeridos y disponibles para la implementación de la visión, así como los actores, responsabilidades y marco institucional requerido para la puesta en marcha de la fase final consistente en la gestión, implementación y evaluación del proceso.

visión 2032

Gráfico 1. Metodología: etapas del proceso Visión 2032



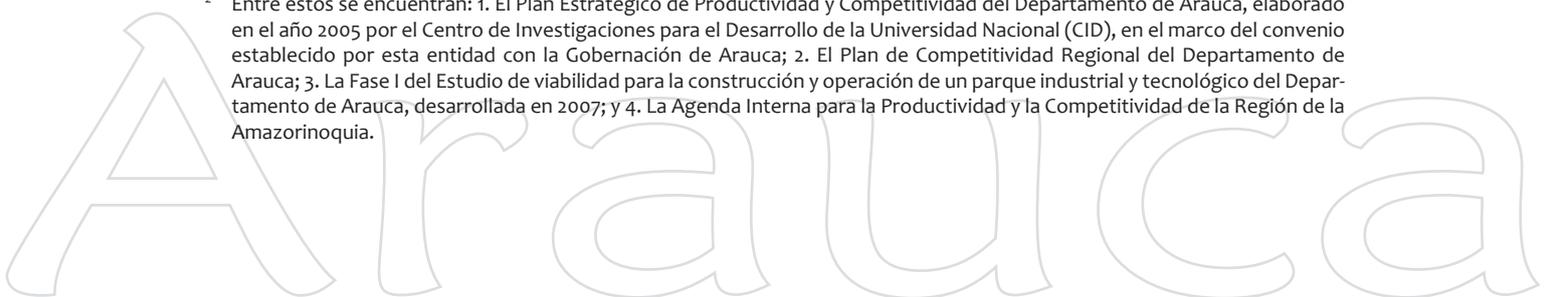
Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación de Arauca, con base en DNP-DDTS-SODT, 2011.

El fundamento transversal de organización y desenvolvimiento de las fases mencionadas fue la conceptualización del territorio como un sistema territorial conformado por cinco dimensiones o subsistemas interrelacionados (natural-ambiental, sociocultural, construido o urbano-regional, económico-productiva e institucional), que cuentan con sus propias dinámicas y características.

Así mismo, es importante destacar que el proceso de construcción e implementación del diseño metodológico inició a partir de la suscripción del acuerdo de voluntades entre los distintos actores participantes y con la conformación de un Equipo Técnico de trabajo, liderado por la Secretaría Departamental de Planeación, conformado por profesionales de distintas áreas y filiaciones institucionales, tales como las secretarías de la administración departamental, las organizaciones de la sociedad civil y agremiaciones, entre otras. El trabajo de este equipo fue clave en el desarrollo de las distintas actividades que comprendió el proceso, tales como la organización de nueve talleres y jornadas de capacitación sobre análisis prospectivo territorial, así como en la recopilación y análisis de los diversos estudios que conforman el estado del arte sobre el Departamento de Arauca².

El Equipo Técnico estuvo acompañado igualmente por un consultor externo que colaboró con la coordinación y preparación de los documentos e insumos que se requirieron desarrollar de

² Entre estos se encuentran: 1. El Plan Estratégico de Productividad y Competitividad del Departamento de Arauca, elaborado en el año 2005 por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional (CID), en el marco del convenio establecido por esta entidad con la Gobernación de Arauca; 2. El Plan de Competitividad Regional del Departamento de Arauca; 3. La Fase I del Estudio de viabilidad para la construcción y operación de un parque industrial y tecnológico del Departamento de Arauca, desarrollada en 2007; y 4. La Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad de la Región de la Amazonioquía.



acuerdo con la metodología propuesta por el DNP, a través del programa Visión 2019 y de la DDTs. Tales documentos³ sirvieron de base para el desarrollo de los nueve talleres que se realizaron en el marco del proceso Visión Arauca 2032, que se resumen en la tabla 1. La organización y convocatoria a estas actividades fue efectuada por la Secretaría Departamental de Planeación, a través de distintos medios de difusión con propaganda en los medios de comunicación de los municipios del departamento y el envío de cartas de invitación a distintas entidades y organizaciones.

Tabla 1. Resumen de los talleres realizados

Nombre del taller	Descripción objetivo	Fecha de realización
Taller de Proyectos Estratégicos	Identificar los proyectos clave que se están ejecutando en el territorio o que se proyectan desarrollar y que tienen una clara incidencia en el futuro del territorio.	19 de agosto de 2010
Taller de Expertos	El objetivo es identificar y llegar a consensos en torno al desarrollo y organización del territorial del Arauca sobre los asuntos estratégicos para el desarrollo territorial que serán la base para el diseño de escenarios de futuro.	25 de agosto de 2010
Taller Subregional Sabana	Establecer, a través de los actores y organizaciones más representativos de la subregión, las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para el desarrollo territorial de la subregión, con el fin de que la Visión de desarrollo departamental reconozca y vincule proactivamente las realidades y potencialidades del desarrollo territorial en el diseño y construcción del futuro del departamento.	1° de septiembre de 2010
Taller Subregional Piedemonte	Establecer, a través de los actores y organizaciones más representativos de la subregión, las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para el desarrollo territorial de la subregión, con el fin de que la Visión de desarrollo departamental reconozca y vincule proactivamente las realidades y potencialidades del desarrollo territorial en el diseño y construcción del futuro del departamento.	2 de septiembre de 2010
Taller Factores de Cambio	Es un ejercicio de expertos que tiene como objetivo identificar las dinámicas actuales y futuras que marcan las tendencias de desarrollo del departamento. Los factores de cambio son fenómenos y hechos de índole económica, social, cultural, ambiental, científica, política, entre otros; correspondientes a la evolución de las diversas dimensiones del desarrollo territorial, que pueden afectar positiva o negativamente el desarrollo y organización del territorio departamental, identificables en su ámbito interno (endógenos) y en su contexto externo (exógenos).	23 de septiembre de 2010
Procesamiento de factores clave y definición de variables estratégicas	Este ejercicio se efectuó con el equipo de base para la construcción de la visión un proceso de revisión y análisis de los diferentes factores de cambio identificados en el taller del 23 de septiembre, con el fin de agrupar y delimitar los factores que resultaron de dicho taller.	25 de septiembre de 2010

³ En estos documentos se encuentran las fichas de caracterización de los factores de cambio, los cuadros resumen de las dimensiones, las matrices de análisis DOFA, entre otros, dada su extensión estos no fueron incorporados en su totalidad en el presente documento. Sin embargo, pueden consultarse en la Secretaría de Planeación Departamental.

Continuación tabla 1. Resumen de los talleres realizados

Nombre del taller	Descripción objetivo	Fecha de realización
Taller de Escenarios	Definir las hipótesis de futuro de las variables estratégicas. Se utilizó el programa MIC MAC y a través de este se estableció la Matriz de influencias indirectas potenciales.	19 de noviembre de 2010
Formulación Estratégica	Se empleó la herramienta IGO, como técnica para la priorización de acciones producto de la reflexión de los actores, en función del escenario apuesta consensuado.	4 de diciembre de 2010
Taller de consolidación de estrategias de prospectiva territorial	El objetivo consistió en consolidar las estrategias de prospectiva territorial formuladas en el taller anterior. El resultado de esta actividad fue la definición de las líneas estratégicas, así como los objetivos y programas estratégicos de desarrollo territorial a implementar en el departamento para materializar la visión de desarrollo propuesta al año 2032.	6 de julio de 2011

Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

Arauca

3. ACTORES PARTICIPANTES EN EL PROCESO

El proceso Visión Arauca 2032 contó con la participación de distintos actores sociales, políticos y económicos del departamento, quienes acompañaron los diversos talleres y actividades que se desarrollaron en los últimos dos años. Algunos de estos participaron activamente durante todas las etapas del proceso, mientras que otros se vincularon tardíamente.

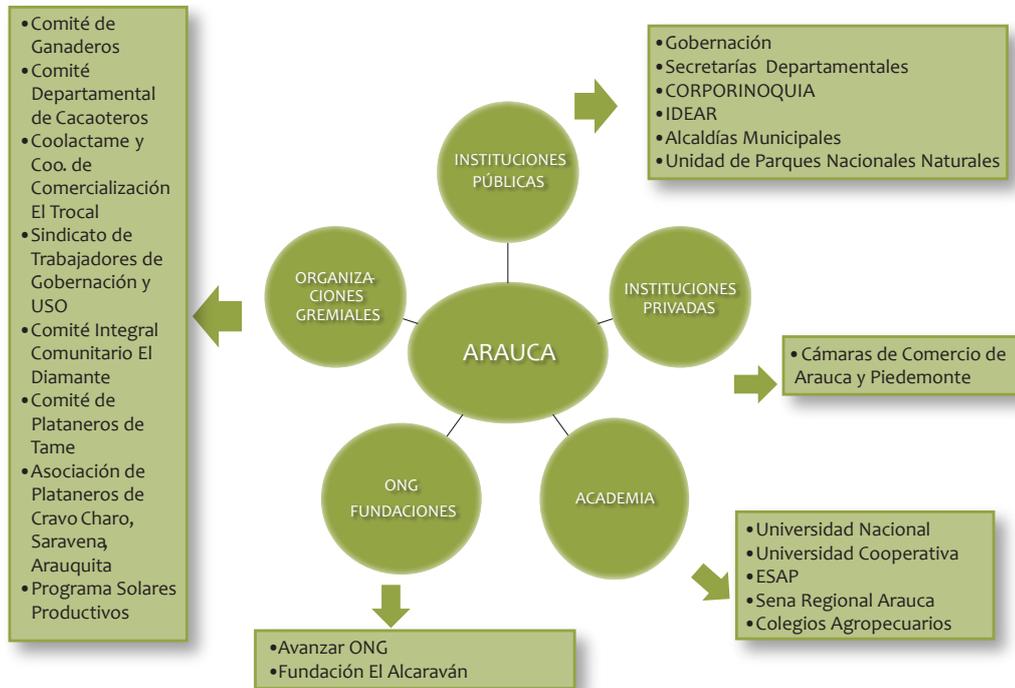
Los actores que iniciaron el proceso fueron el Gobernador Encargado de Arauca, Dr. Alejandro Arbeláez, y los representantes de las siguientes entidades: Alcaldía de Puerto Rondón, FUNDASET, Comité Intergremial, COTELCO, FENALCO, Cámara de Comercio de Arauca, CORPORINOQUIA, SENA Territorial Arauca, Comité Ganadero, ASOCARNES Tame, Comité Ganadero de Saravena, ASOALPES, ESAP, Cámara de Comercio del Piedemonte araucano, IDEAR y empresarios independientes como Viajes Arauca, TECNIGAN, ASCATIDAR, entre otros.

Posteriormente, el proceso contó con la participación de representantes de las administraciones de los siete municipios del departamento, los rectores de las Universidades Nacional de Colombia, Sede Orinoquía y Cooperativa de Colombia, miembros del DAS y el Ejército Nacional, ex funcionarios departamentales, directivos de la Cámara de Comercio del Piedemonte araucano, funcionarios de la Fundación el Alcaraván y del Proyecto Ondas de Colciencias, así como ciudadanos del común que se interesaron en el proceso y que atendieron el llamado a las convocatorias efectuadas por la Secretaría de Planeación Departamental. Se estima que participaron en el transcurso del proceso un promedio de ciento veinte personas.

En el gráfico 2 se señalan las principales instituciones que se involucraron en los talleres y demás actividades del proceso Visión Arauca 2032, de acuerdo con el sector de actividad al que pertenecen.

visión 2032

Gráfico 2. Mapa de actores presentes en el Departamento de Arauca



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental con base en los listados de asistencia a los talleres realizados en el departamento, 2011.

Arauca

4. MARCO TEÓRICO

El andamiaje conceptual que soporta el proceso Visión Arauca 2032 se estructura sobre una noción de territorio, según la cual este se constituye en un sistema complejo y dinámico, socialmente construido e integrado por varios subsistemas o dimensiones que poseen características específicas, y que reflejan la forma particular como las comunidades se han relacionado con el espacio y la multiplicidad de procesos que han generado a partir de su apropiación (elaboración propia con base en DNP, 2010). Estos subsistemas son:

- ◆ El natural-ambiental: integrado por la sumatoria de los elementos físico-naturales que soportan los asentamientos y actividades humanas.
- ◆ El sociocultural: compuesto por la diversidad de representaciones y significaciones generadas por los actores sociales que se desenvuelven e interaccionan con el medio natural.
- ◆ El económico-productivo: referido a los procesos productivos y a los flujos económicos que se desarrollan en el territorio.
- ◆ El urbano-regional: agrupa las formas de organización y funcionamiento del espacio.
- ◆ El institucional: compuesto por las formas de administración y gobierno que se establecen para garantizar estabilidad y seguridad a quienes habitan y construyen el territorio (DNP, 2010: 21-22).

De acuerdo con esta conceptualización el proceso Visión Arauca 2032 asumió el desarrollo territorial como el *equilibrio entre las distintas dimensiones del territorio*⁴ y a la prospectiva territorial como un mecanismo que permite establecer los posibles escenarios y a la vez adoptar estrategias para prever, concertar y promover el desarrollo de un territorio en medio de un mundo cambiante, creando visiones compartidas sobre el futuro y anticipándose mediante la toma de medidas necesarias en el tiempo, con fundamento en nuevas ideas y estrategias de desarrollo a largo plazo, definiendo acciones a mediano y corto plazo para el alcance de las metas propuestas.

Teniendo en cuenta esta conceptualización sistémica del territorio, se tomó como referente para el proceso de construcción del diagnóstico estratégico territorial y de la estructuración de la Visión Arauca 2032, un conjunto de conceptos por cada una de las dimensiones que integran el territorio, los cuales se resumen en el gráfico 3 y se exponen a continuación.

⁴ En el capítulo de este documento dedicado al enfoque y visión de desarrollo se explica con mayor amplitud el significado que tiene para el departamento el concepto de desarrollo, así como el enfoque de desarrollo al que este le apuesta, razón por la cual no se exponen estos elementos en el presente apartado.

Gráfico 3. Conceptos guía utilizados en cada dimensión territorial para la estructuración de la Visión de Desarrollo Departamental 2032



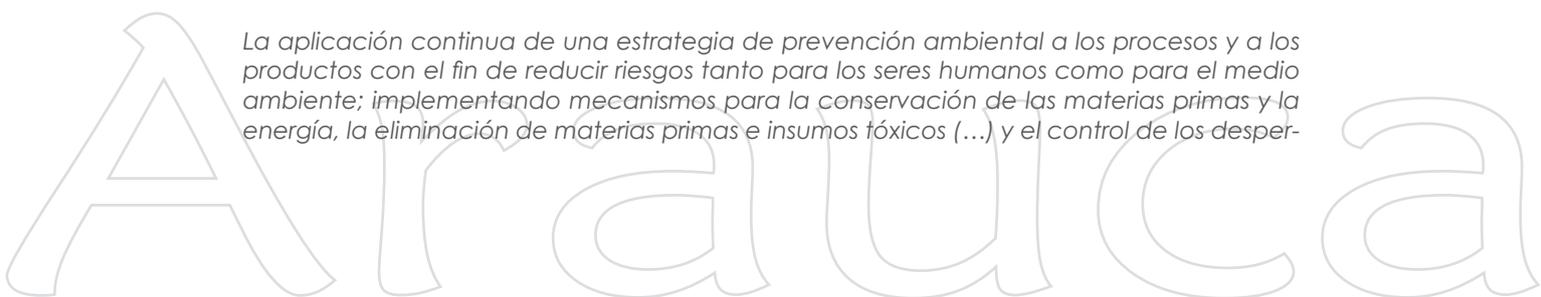
Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

4.1. Conceptos guía para el análisis de la dimensión natural-ambiental

Para el estudio de la dimensión natural-ambiental del territorio araucano se tomó como principal referente el concepto de desarrollo sustentable. Desde la perspectiva de Lezama y Domínguez (2006), el desarrollo sustentable debe ser visto en parte como un desarrollo que satisfaciendo las necesidades presentes, garantice a las generaciones futuras la satisfacción de las propias y, por otra parte, como un desarrollo que construya las bases políticas y sociales para una redistribución del poder que permita, mediante un ejercicio de la democracia, un acceso igualitario a los satisfactores que el trabajo humano produce con los recursos que la naturaleza provee (Lezama y Domínguez, 2006:155).

Para el Departamento de Arauca el desarrollo sustentable implica la transformación de los sistemas productivos a través de la implementación de mecanismos de producción limpia. De esta forma el departamento adopta el concepto formulado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), según el cual la producción limpia hace referencia a:

La aplicación continua de una estrategia de prevención ambiental a los procesos y a los productos con el fin de reducir riesgos tanto para los seres humanos como para el medio ambiente; implementando mecanismos para la conservación de las materias primas y la energía, la eliminación de materias primas e insumos tóxicos (...) y el control de los desper-



dicios y emisiones tóxicas producto de las actividades económicas e industriales (PNUMA, 2011).

A partir de esta noción de desarrollo sustentable se emplearon igualmente los conceptos de *biodiversidad, ecosistemas estratégicos, biorregiones, cuencas hidrográficas y gestión ambiental.*

Para Arauca la *biodiversidad* se concibe como el patrimonio o riqueza biótica singular e irrepetible propia de cada lugar del departamento, y que en últimas pertenece a toda la humanidad (Wilson, 1988). Este patrimonio está conformado por la totalidad de especies de seres vivos presentes en el territorio araucano, sean estas animales o vegetales, y sus variedades genéticas e interacciones con el ambiente inmediato.

Anclado a este concepto de biodiversidad, el departamento ha adoptado el concepto de *ecosistemas estratégicos* planteado por Marqués Calle (2003), según el cual estos deben entenderse como *partes diferenciables del territorio donde se concentran funciones naturales de las cuales dependen, de manera especial y significativa, bienes y servicios ecológicos vitales para el mantenimiento de la sociedad y de la naturaleza* (Marqués, 2003:2).

Así mismo y teniendo en cuenta que existen diversos tipos de ecosistemas, se incorporó el concepto de *biorregión*. Si bien este tiene varias acepciones, para este diagnóstico se ha asumido como un territorio definido por la combinación de criterios biológicos, sociales y geográficos, que está integrado por un sistema de ecosistemas relacionados e interconectados.

Una de las formas que asumen las biorregiones son las *cuencas hidrográficas*, las cuales han sido definidas en el proceso Visión 2032 como áreas estratégicas, conformadas por varios ecosistemas, que dan lugar a formas específicas de vida, que a su vez le dan un carácter singular a estos espacios. De igual modo, el Departamento de Arauca adoptó el concepto técnico de cuenca hidrográfica establecido por el IDEAM, según el cual son *un área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar* (IDEAM, 2008).

Finalmente, para el análisis de la dimensión natural-ambiental se adoptó el concepto de *gestión ambiental* definido por la Red de Desarrollo Sostenible de Colombia (RDS), como:

El proceso orientado prioritariamente a transformar la cultura de manejo inadecuado del ambiente y sus recursos, establecer un referente permanente que oriente la conducta de los diferentes actores sociales para conservar, compensar y restaurar el uso de los recursos naturales y resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental, con el propósito de lograr un desarrollo sostenible y sustentable, entendidos como formas de desarrollo que le permiten al hombre permanecer en el tiempo, aprovechando las potencialidades ambientales del territorio y garantizando a las futuras generaciones la posibilidad de su uso y aprovechamiento (RDS, 2011).

Para el Departamento de Arauca la gestión ambiental implica la necesidad de definir un arreglo institucional apropiado para la planeación, ejecución y seguimiento de los temas ambientales, teniendo en cuenta las dificultades operativas de una sola Corporación Autónoma para la región de la Orinoquia.

4.2. Conceptos guía para el análisis de la dimensión urbano-regional

Los conceptos orientadores del estudio de la dimensión urbano-regional son, en primera instancia, la noción de *sistema urbano-regional* y los conceptos de *ordenamiento territorial*, *gestión del riesgo*, *polo de desarrollo*, *red de ciudades*, *jerarquía urbana*, *funciones urbanas* y *corredores de desarrollo*.

Para el Departamento de Arauca el sistema urbano-regional es el conjunto integrado por los asentamientos existentes en un espacio y sus componentes, y por las relaciones y flujos que se producen entre ellos y con otros ámbitos, a partir del establecimiento de redes e infraestructuras que permiten su interconexión, y que determinan el establecimiento de especializaciones funcionales (Ballén, 2010). Estos sistemas están integrados por subsistemas y a su vez son subsistemas de otros sistemas territoriales de mayor escala. Así mismo, son estructuras dinámicas y variantes en el tiempo por efecto de los actores y procesos que se desenvuelven en su interior⁵.

De este concepto se desprenden otras nociones, que han sido definidas por el Departamento de Arauca como se expone a continuación:

- ◆ **Red de ciudades:** Es el conjunto de intercambios o flujos que se producen entre el conjunto de centros o asentamientos urbanos, que trascienden los límites político-administrativos y el grado de interacción que se da en pro de la complementariedad y su especialización de funciones.
- ◆ **Jerarquía urbana:** Es el establecimiento de jerarquías a partir del nivel de dependencia y del rol dominante que van adquiriendo ciertos asentamientos. Los centros dominantes articulan distintas actividades regionales y polarizan sus interacciones urbanas, a diferencia de los dependientes que organizan sus actividades y consumo en función del desarrollo y accesibilidad de los centros dominantes.
- ◆ **Funciones urbanas:** Este concepto desarrollado por Ratzel (1981) hace referencia a las cualidades productivas y reproductoras de la ciudad que le dan fundamento a su existencia. De acuerdo con Beaujeu Garnier (1980), es posible distinguir tres grandes grupos de funciones urbanas: de creación de riqueza, de responsabilidad y de transmisión. Las principales funciones son Industria, Administración, Transportes, Comercio, Enseñanza, Comunicaciones, Turismo, Sanidad, Finanzas, Residencia.
- ◆ **Polos de desarrollo:** Un polo de desarrollo se constituye en una centralidad geográfica cuyas actividades económicas son capaces de transformar los insumos locales, utilizar y especializar el talento humano local e irradiar beneficios a sus áreas circundantes, logrando la integración de otras actividades y procesos productivos a la actividad principal de dicho territorio y proporcionando al mismo tiempo la infraestructura necesaria para dinamizar los flujos de capital y de personas en el territorio y sus relaciones con el entorno.

⁵ Otros conceptos que son claves para el estudio de los sistemas urbano-regionales son los siguientes: 1. Atributos, son las características propias y que definen un asentamiento, entre estos se encuentran la morfología, los patrones de poblamiento, y las infraestructuras. 2. Funciones, corresponden a las actividades que producen y reproducen los asentamientos y que están determinados por sus atributos. 3. Especialización Funcional, es un proceso de diferenciación de los asentamientos generado por el paso relativo que va adquiriendo una actividad económica en dicho espacio y que le va otorgando un rol en el sistema; 4. Flujos, son los movimientos de población, bienes y servicios y de comunicaciones que se dan entre los componentes del sistema urbano regional; 5. Centralidad, son los elementos de un sistema urbano que desempeñan ciertas funciones que tienen un papel trascendental para la totalidad del sistema. Particularmente, se concentran en el ejercicio y prestación de funciones públicas.

- ◆ **Corredores de desarrollo:** Son las articulaciones poblacionales generadas por la construcción de infraestructuras y sistemas viales con carácter regional, nacional o internacional en sitios estratégicos o pasos, los cuales se han ido acondicionando de acuerdo con las necesidades de un sector de la economía y los procesos de integración entre territorios. Particularmente, el Departamento de Arauca adopta el planteamiento del Centro Nacional de Pensamiento estratégico del Perú (2010), según el cual en el contexto de la globalización, los corredores de desarrollo se constituyen en *unidades territoriales complejas que expresan procesos cuya finalidad es bajar los costos de transporte de las mercancías, para hacer los productos regionales más competitivos en el contexto de libre comercio internacional* (Galarza, 2010).
- ◆ **Gestión del riesgo:** Se refiere a la planificación e implementación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas enfocadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes y servicios, y el ambiente (PNUD, 2002). Esto implica identificar las acciones integradas de reducción de riesgos a través de actividades de prevención, mitigación, preparación y atención de emergencias, y recuperación postimpacto con las que cuenta el Departamento de Arauca.
- ◆ **Ordenamiento territorial:** El ordenamiento es simultáneamente una política pública y un proceso social y político orientado a la planificación del uso y ocupación racional del espacio, garantizando el equilibrio y la sostenibilidad económica y social.

4.3. Conceptos guía para el análisis de la dimensión económico-productiva

Para el análisis de esta dimensión se tomaron como referentes los conceptos de *competitividad* así como las nociones de *productividad*, *desarrollo económico local*, *sistemas productivos territoriales*, *economía de enclave*, *internacionalización económica* y *emprendimiento*.

En esta caracterización se asumió como criterio orientador el enfoque de *competitividad territorial*. Según este, la competitividad es:

La capacidad de las regiones de promover y atraer inversiones de manera sostenible, producir bienes y servicios con alto valor agregado, realizar acciones unificadas para el desarrollo del capital humano, cultural y social, cuidando el capital natural y medioambiental, de manera que el mayor crecimiento sea sostenible en el tiempo y genere mayores niveles de vida (Reunión de Trabajo Interregional Lima, 10-11 de febrero de 2003, citado por DNP, 2009).

Por su parte, la *productividad* ha sido concebida por el Departamento de Arauca como la relación entre el número de unidades productivas o empresas que están radicadas en su territorio y el uso eficiente por parte de estas de los recursos e insumos con los que cuentan, permitiendo mayores niveles de rentabilidad, ingreso y salario, contribuyendo así al desarrollo económico local. Este último es conceptualizado por el departamento como un *proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Se asume que cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno* (Vásquez Barquero, 2000).

El *desarrollo económico local* basado en un modelo de crecimiento endógeno para el departamento implica la estructuración de un sistema productivo territorial, es decir de la constitución del territorio en sí mismo como un sistema productivo en el cual se presenta una articulación entre el Estado, la sociedad civil, el sector privado y la academia, enfocada a aumentar la productividad y competitividad del territorio mediante la producción de valor agregado y la constitución del mismo como *cluster*. De acuerdo con la CEPAL, el desarrollo de capacidades competitivas implica una coordinación entre políticas públicas y la regeneración de un ambiente y una cultura propicia para el establecimiento de empresas e integración de factores productivos, que produzcan mayor bienestar a la sociedad y a su vez logren disminuir las disparidades regionales.

Lo anterior implica abandonar la condición de economía de enclave que anteriormente ha caracterizado al departamento y promover el *emprendimiento*. Este se ha conceptualizado como la capacidad del territorio araucano para brindar herramientas y beneficios para la formalización empresarial, generación de cultura emprendedora, apoyo a la creación de empresas y al fortalecimiento empresarial (Cámara de Comercio de Arauca, 2010).

Finalmente, el departamento ha concebido como concepto clave la *internacionalización económica*, entendida como la inserción efectiva de la economía local en las dinámicas de libre comercio que imperan en el contexto internacional, donde las regiones y las ciudades han encontrado un papel preponderante en la especialización flexible de las economías y los centros de interconexión de las actividades productivas e informacionales. De esta forma para el departamento internacionalizar su economía implica su transformación y adecuación al contexto global, así como el aprovechamiento de su condición fronteriza y de punto geoestratégico de la región nororiental del país.

4.4. Conceptos guía para el análisis de la dimensión sociocultural

Para el estudio de la dimensión sociocultural se partió del concepto de *desarrollo humano* y de otros conceptos relacionados tales como *cohesión social*, *construcción de ciudadanía* y *calidad de vida*.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el desarrollo humano es *aquel que sitúa a las personas en el centro, promueve el desarrollo de su potencial, el aumento de sus posibilidades y el disfrute de la libertad para vivir la vida que valoran* (PNUD, 2010). Así mismo el desarrollo humano integra, según el PNUD, varios aspectos del desarrollo relativos al desarrollo social, el desarrollo económico (incluyendo el desarrollo local y rural) así como el desarrollo sostenible. Para la medición de este concepto se ha utilizado, el índice de desarrollo humano, el cual contempla tres aspectos: vida larga y saludable (medida según la esperanza de vida al nacer); educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria) y nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita PPA en dólares).

Teniendo en cuenta esta conceptualización, se adoptó en el proceso de construcción de la Visión Arauca 2032, el concepto de *construcción de ciudadanía*, el cual hace referencia a la generación, empoderamiento y fortalecimiento de la sociedad civil dinámica y comprometida, lo cual permite además de la generación de tejido social, un eficaz control social de la gestión pública, así como una mayor participación en los procesos de decisión que afectan a las comunidades. Lo anterior

supone el desarrollo de capacidades de liderazgo, contar con una identidad cultural⁶ y propiciar la cohesión social.

En este contexto, la *cohesión social* para el departamento se concibe como el grado de consenso de los miembros del colectivo social y la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común (Hopenhayn, 2007) e implica el reconocimiento de la diversidad como fundamento de la unidad, al tiempo que determina la posibilidad de alcanzar un desarrollo equilibrado del territorio. La cohesión es la posibilidad de integración plena de las distintas subregiones del departamento y su identificación en torno a una identidad llanera común, respetuosa e incluyente de la diversidad, que motive el trabajo colectivo en aras de alcanzar una mejor calidad de vida.

Finalmente, el Departamento de Arauca asume como concepto de *calidad de vida*, el bienestar, felicidad y satisfacción de un individuo, que le otorga a este cierta capacidad de actuación, funcionamiento o sensación positiva de su vida. En esta conceptualización se adoptan los aportes de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y del Departamento Nacional de Estadística (DANE). De acuerdo con la OMS, la calidad de vida es *la percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus expectativas, sus normas, sus inquietudes* (OMS, 1958). Por su parte, el DANE incluye en la caracterización de la calidad de vida (Encuesta de Calidad de vida) variables relacionadas con la vivienda, los servicios públicos y los miembros del hogar (educación, salud, cuidado de los niños, fuerza de trabajo, gastos e ingresos), tenencia de bienes y percepción del jefe o del cónyuge sobre las condiciones de vida en el hogar.

4.5. Conceptos guía para el análisis de la dimensión institucional

Para el análisis de la dimensión institucional, el Departamento de Arauca toma como referentes los conceptos de *gobernanza territorial*, *ciudadanía activa*, *nueva gestión pública*⁷ y *seguridad ciudadana*.

Específicamente, Arauca asume la gobernanza territorial, de acuerdo con Torres Melo (2007), como el conjunto de arreglos institucionales que existen dentro de un sistema social y que determinan la interacción entre los diferentes actores. Tal incorpora un conjunto de valores, políticas e instituciones, así como un conjunto de reglas de juego, sobre las cuales el gobierno tiene el deber de asegurar su cumplimiento. De esta forma, el arte de la gobernanza consiste en alcanzar un balance apropiado entre Estado, mercado y sociedad, y lograr que las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio se encaminen a la construcción y consolidación de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial. Lo anterior supone alcanzar la coordinación multinivel entre las instancias estatales y el liderazgo de las autoridades locales.

⁶ Para el departamento la identidad cultural es el conjunto de valores, tradiciones, símbolos, creencias y modos de comportamiento, subyacentes en diferentes manifestaciones y prácticas sociales, que operan como elemento cohesionador de un grupo social y que son el fundamento para la generación de un sentimiento de pertenencia en los individuos que los motiva a participar activa y eficazmente en la materialización de un proyecto de desarrollo económico, político y social. Dentro de los elementos que estructuran la identidad cultural se encuentra una diversidad de manifestaciones que dan lugar a subculturas, las cuales son una respuesta a los intereses, códigos, normas y rituales que comparten ciertos grupos dentro de la cultura dominante. A partir de estas subculturas es posible el desarrollo de una industria cultural.

⁷ Este concepto incorpora a su vez las nociones de buen gobierno, direccionamiento estratégico, desarrollo institucional.

Se asume en esta conceptualización que la gobernanza es un concepto diferente al de *governabilidad*; sin embargo, en la traducción al castellano se han presentado algunas confusiones. Específicamente la *governabilidad* hace referencia a la capacidad de un sistema político para gobernarse a sí mismo. Implica habilidades para servir y atender las demandas ciudadanas. De esta forma goberabilidad se plantea como:

Una condición social en la cual existe una adecuada relación entre el gobierno y la sociedad civil. Es decir, una relación que permite al gobierno "governar", porque los ciudadanos respetan la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o ilegales para influir en las decisiones públicas (salvo minorías claramente identificadas); pero que también permite a los ciudadanos mantener expectativas razonables sobre el comportamiento del gobierno en términos de eficacia de la acción institucional como respuesta a demandas sociales extendidas y respeto al estado de derecho (Rojas, 1994).

Desde esta perspectiva, la goberabilidad no supone por sí misma democratización, por lo cual se propone como alternativa el concepto de *governabilidad democrática*. En esta visión la goberabilidad implica la posibilidad de que los gobiernos puedan transformar el poder potencial de un conjunto de instituciones y prácticas políticas, en una capacidad explícita para la definición e instrumentalización de políticas públicas y no solamente un sistema de goberabilidad basado en criterios de efectividad, previsibilidad y racionalidad (Vargas, 1999: 84). La goberabilidad democrática supone la articulación entre diversos sectores e intereses y su traducción en la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas de juego establecidas en los regímenes democráticos (Lechner, 1995).

De otra parte, los conceptos de *buen gobierno* y *nueva gestión pública* hacen referencia respectivamente a nuevos estilos de administración y conducción de lo público, orientados por criterios como la eficacia y eficiencia, el direccionamiento estratégico y la gestión por resultados (Mattos, 2005) y que resultan del traspaso de los criterios de la empresa privada al sector público durante la década de los noventa del siglo XX.

En cuanto al concepto de *seguridad ciudadana* esta se concibe por el Departamento de Arauca como una situación tanto objetiva, como una percepción subjetiva que supone la ausencia de riesgo y la confianza en que no exista amenaza alguna para un individuo y su comunidad. En una perspectiva ampliada, la seguridad es la capacidad institucional y comunitaria para identificar y controlar los diferentes factores que colocan en riesgo la sociedad civil, y para garantizar la vida, así como condiciones que permitan el ejercicio de los derechos fundamentales, políticos, económicos, sociales y culturales. La seguridad implica la capacidad del Estado de administrar y ejercer justicia, y simultáneamente de proveer las condiciones para evitar que la población sufra los impactos del conflicto armado (Gobernación de Arauca, 2010).

Finalmente, hay que señalar que el departamento conceptualiza la *ciudadanía activa* como aquella que conoce y ejerce sus derechos y deberes, se involucra y apropia de los procesos económicos (iniciativas productivas, presupuestos participativos), políticos (veedurías y control social, elecciones, procesos de toma de decisión), culturales (actividades culturales y recreativas) y ambientales (gestión ambiental y control del patrimonio ambiental).

Arauca

5. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO TERRITORIAL

Dado que la planificación estratégica del desarrollo del Departamento de Arauca implica contar con un amplio conocimiento sobre los diferentes componentes que integran y dan sentido al territorio, así como comprender integralmente los diversos procesos y dinámicas que se desenvuelven tanto a su interior como en su contexto externo, el presente capítulo tiene como objetivo establecer las tendencias, potencialidades y asuntos críticos para el desarrollo del sistema territorial araucano a partir del análisis particular e integrado, de las cinco dimensiones que lo estructuran, tomando como referentes su evolución en el tiempo y dos ámbitos de análisis complementarios, el entorno regional, nacional e internacional, y la organización interna territorial y sus particularidades.

En consecuencia, el presente diagnóstico se estructura en cinco apartados. En el primero se encuentran las principales tendencias de carácter global, nacional y regional que pueden ejercer alguna influencia directa o indirecta sobre el desarrollo futuro del Departamento de Arauca, mientras que en el segundo se identifican la trayectoria histórica reciente y el estado actual de desarrollo del territorio, teniendo como referente las diferentes variables que estructuran cada una de las dimensiones del territorio. Por su parte, los apartados tercero y cuarto, exponen respectivamente los principales proyectos territoriales y los resultados del análisis sistémico del territorio araucano. En este se identifican tanto las potencialidades y fortalezas endógenas como los problemas estructurales y las amenazas que posee el territorio de manera transversal y que reflejan las interrelaciones entre las dimensiones, con lo cual se identifica el panorama general del estado actual del territorio.

5.1. Tendencias: contexto externo global, nacional y regional

El desarrollo del Departamento de Arauca se encuentra afectado por diversos factores que se desenvuelven en otras escalas territoriales y que generan distintos impactos que pueden ser considerados como oportunidades a canalizar por el territorio o como desafíos que implican el diseño de estrategias para contener los efectos negativos que suponen. A continuación se caracterizan las principales tendencias que afectan al departamento:

5.1.1. Dinámicas de la globalización⁸

Las transformaciones a nivel monetario, cambiario, energético, comercial y tecnológico que dieron lugar al proceso de mundialización del ciclo de circulación financiera del capital que hoy

⁸ La globalización comprendida en su doble dimensión como hecho objetivo, generado por la revolución de la electrónica y las telecomunicaciones, y como fenómeno intersubjetivo, que repercute en las formas de concebir el mundo, los procesos económicos y el deber ser de las sociedades contemporáneas (Cuervo, 2006), se constituye en el marco general que desde la década de los setenta del siglo XX determina el devenir de la economía y por ende los procesos de desarrollo de los territorios a escala planetaria.

se conoce como Globalización, generaron estructuras productivas basadas en la flexibilización del trabajo, la desconcentración de la producción y el libre comercio, así como nuevas instituciones económicas que sirviesen de soporte a las nuevas circunstancias, es decir, nuevas normas, reglas del juego y acuerdos, tanto formales como informales para la conducción de los procesos económicos. Estas transformaciones, en el ámbito económico, han trascendido y generado diversos impactos a nivel sociocultural, ambiental y político-institucional, que a su vez han incidido en la organización y concepción misma de los territorios.

A nivel productivo el advenimiento de nuevas tecnologías relacionadas con la electrónica, la informática y las telecomunicaciones, además de permitir la libre circulación de información y la conectividad entre pueblos geográficamente distantes, han generado la constitución de nuevos sectores, el fortalecimiento del sector servicios, la ampliación e industrialización del consumo masivo, el establecimiento de redes de producción y con ello la instauración de una nueva geografía productiva, en la que emergen nuevos países líderes de acuerdo con su nivel de avance en estos ámbitos.

En este marco igualmente surgen las firmas globales como formas emblemáticas de organización, caracterizadas por la producción desconcentrada, la articulación en red para la circulación de información y riqueza, y por su capacidad de localización simultánea y adaptación a varios territorios. Esta forma de organización requiere de soportes físicos tales como las tecnópolis o los tecnopolos y las ciudades globales, lugares que resultan atractivos para la inversión privada por las condiciones particulares que ofrecen para el desarrollo y comercialización de la producción, convirtiéndose en referentes, objeto de observación e imitación por diversas localidades. Si bien hoy día las localidades (entendidas de manera amplia también como áreas metropolitanas o regiones subnacionales) han resurgido, convirtiéndose en epicentros de la vida social y política, y en el lugar de origen de nuevas movilizaciones y transformaciones, cabe anotar que el nivel nacional sigue siendo un referente importante para el desarrollo de diferentes procesos.

Al mismo tiempo, las dinámicas descritas también han significado el surgimiento de varias geografías paralelas de acuerdo con su involucramiento en las dinámicas productivas. De esta forma se genera una división del espacio entre los territorios ganadores, que concentran los beneficios de la mundialización de la economía y los perdedores o excluidos, que sufren las dinámicas de exclusión y marginación de la globalización. De esta forma se genera una competencia entre estos por alcanzar un nivel sobresaliente en esta categorización, lo cual implica la adopción de estrategias como la simplificación de los marcos normativos, el fortalecimiento de la ciencia y la tecnología en los territorios, el diseño de campañas de marketing territorial y la asociatividad con otros territorios circundantes para la constitución de regiones, todo lo anterior con el fin de atraer inversión al territorio y desarrollar proyectos conjuntos.

En este nuevo marco que implica a los territorios asumirse ya no como contenedores de los procesos económicos y sociales, sino como sujetos colectivos que deben actuar como sistemas productivos, se estimula la competencia entre los mismos. Lo anterior lleva a cada uno de ellos a buscar la mejora de sus condiciones internas, a partir del desarrollo de capacidades que permitan transformar sus ventajas comparativas en competitivas, y de esta forma convertirse en atractivos a la inversión externa y por ende lograr su inserción en las dinámicas y circuitos económicos globales, para ser partícipes de los beneficios de desarrollo, el cual es entendido en este contexto como crecimiento económico constante, generado a partir de la capacidad de explotar y convertir las ventajas comparativas en competitivas a través de la producción de valor agregado e innovación constante.

Arauca

La interconexión del mundo en tiempo real que genera la globalización lleva a que los sucesos que ocurren en cualquier parte del mundo tengan un impacto en las demás zonas del planeta, por lo cual en este contexto se ha difundido el supuesto según el cual los territorios están llamados a pensar globalmente y actuar localmente, con el fin de no quedar expuestos a los efectos no esperados que se produzcan a nivel global.

Los diversos elementos expuestos se constituyen en el marco global que incide en el desarrollo del Departamento de Arauca, el cual por su condición de instancia subnacional localizada en una zona de frontera donde se materializan las interacciones de los estados, se ve afectado por las dinámicas económicas y políticas del Estado colombiano, los procesos de integración e inserción internacional que se promueven desde el nivel central de la administración del país y que implican el desarrollo de infraestructuras de comercio internacional, la llegada de flujos internacionales que compiten con la producción local, imponiendo nuevos desafíos en materia de competitividad y de productividad al territorio, y un impacto cultural, dado por los avances en las telecomunicaciones, que afectan la cosmovisión y aspiraciones de su habitantes tanto positiva como negativamente, ya que si bien permiten conectividad, acceso a información e intercambio con otras culturas, pueden implicar procesos de aculturación y falta de apropiación de lo local.

5.1.2. Dinámica político-económica e institucional nacional: entre la liberalización económica y la integración política

La adopción y desenvolvimiento de un modelo económico orientado a la internacionalización de la economía del país en el marco de un Estado unitario y descentralizado en términos político-administrativos, con una autonomía limitada de las entidades territoriales, regido por los principios del Estado Social de Derecho y de la democracia participativa, así como el avance del proceso político, marcado por un fuerte presidencialismo, la indefinición y ambigüedad del régimen territorial, una baja legitimidad de las instituciones y de las instancias de representación y participación, en el marco de un prolongado conflicto armado, son otros de los factores que determinan el desarrollo del Departamento de Arauca.

Por otro lado, afectan al territorio araucano los procesos de liberalización comercial que se iniciaron en Colombia a partir de la década de los noventa del siglo XX, con el objeto de alcanzar la integración a las dinámicas económicas internacionales. En este marco se han generado acuerdos comerciales⁹ y procesos de integración política¹⁰ con otros países suramericanos, orientados a la constitución y fortalecimiento como bloque regional, que han impuesto nuevas agendas políticas y económicas, así como desafíos a las regiones del país, incluido el territorio araucano.

Particularmente, la liberalización del flujo de bienes y servicios, mediante el establecimiento de Tratados de Libre Comercio (TLC), planteados para maximizar la productividad y la competitividad del país y para la consecución de nuevos mercados, ha implicado grandes retos para los diferentes sectores productivos, principalmente para el sector agropecuario, dada la compleja

⁹ Además de estas medidas se ha fomentado la adopción de acuerdos comerciales con otros países entre los que se encuentran los tratados suscritos con Chile, México y Venezuela en el marco de la ALADI, los acuerdos entre la Comunidad Andina y los países del MERCOSUR, el TLC con Canadá, y finalmente el TLC firmado por Colombia y Perú con la Unión Europea, este último se encuentra en proceso de ratificación.

¹⁰ Tal es el caso de la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR), organización supranacional de integración sudamericana planteada tanto para la promoción de políticas de reducción de la pobreza, desarrollo rural, protección al medio ambiente, desarrollo sostenible, como para la concertación y coordinación de una política exterior regional que otorgue mayor peso al bloque sudamericano en el concierto internacional.

situación del sector rural ante las inadecuadas políticas de fomento al campo tradicionalmente adoptadas, los problemas de titularidad de la tierra y la presión misma que supone el conflicto armado, y su principal efecto, el desplazamiento forzado de población, con todo lo que ello implica en términos económicos y socioculturales.

Como parte de los procesos de integración regional se han planteado agendas de construcción de infraestructuras que permitan la conectividad del país con sus vecinos suramericanos tales como sistemas de transporte multimodal, proyectos de generación energética, infraestructuras de servicios, TIC y vías internacionales. Entre estas se destaca el Programa Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA).

IIRSA es un foro internacional conformado en el 2000 por doce países de América del Sur con el fin de promover la integración física, económica, política y social a partir de la modernización y desarrollo de infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones, bajo una perspectiva regional, orientada al logro de un patrón de desarrollo equitativo entre estos, que procura estimular la integración y desarrollo de las subregiones aisladas de los países¹¹.

Para ello el proyecto ha zonificado el territorio en diez ejes de integración¹², dos de los cuales atraviesan el territorio colombiano: los Ejes Andino y del Amazonas. Estos articulan las principales ciudades de Colombia, Venezuela, Brasil, Ecuador y Perú a través de dos grandes corredores viales norte-sur: 1. La Carretera Panamericana, a lo largo de la Cordillera Andina en Venezuela, Colombia y Ecuador, y a lo largo de la costa en Perú; y 2. La Carretera Marginal de la Selva, bordeando la Cordillera Andina a nivel de los Llanos en Venezuela y de la Selva Amazónica en Colombia, Ecuador y Perú¹³.

Concretamente, en el territorio colombiano se contemplan treinta y cinco proyectos, veintiocho de ellos corresponden al eje andino mientras que siete hacen parte del eje amazónico. Los proyectos del Eje Andino se encuentran en seis grupos de proyectos, siendo principalmente los proyectos del Grupo tres (G3), "Conexión Venezuela (Eje Orinoco Apure)-Colombia (Bogotá) III" y algunos proyectos del Grupo nueve (G9), los que afectan el territorio del Departamento de Arauca. En el mapa 1 se resumen estos proyectos, su costo y localización. Como puede observarse, se incluyen siete proyectos con un costo total de USD\$109,9 millones, de los cuales dos ya fueron concluidos de acuerdo con la información reportada por la delegación colombiana en la reunión de los Grupos Técnicos Ejecutivos sobre actualización de cartera e identificación preliminar de proyectos, realizada el 16 de junio de 2011 en Bogotá (IIRSA, 2011)¹⁴.

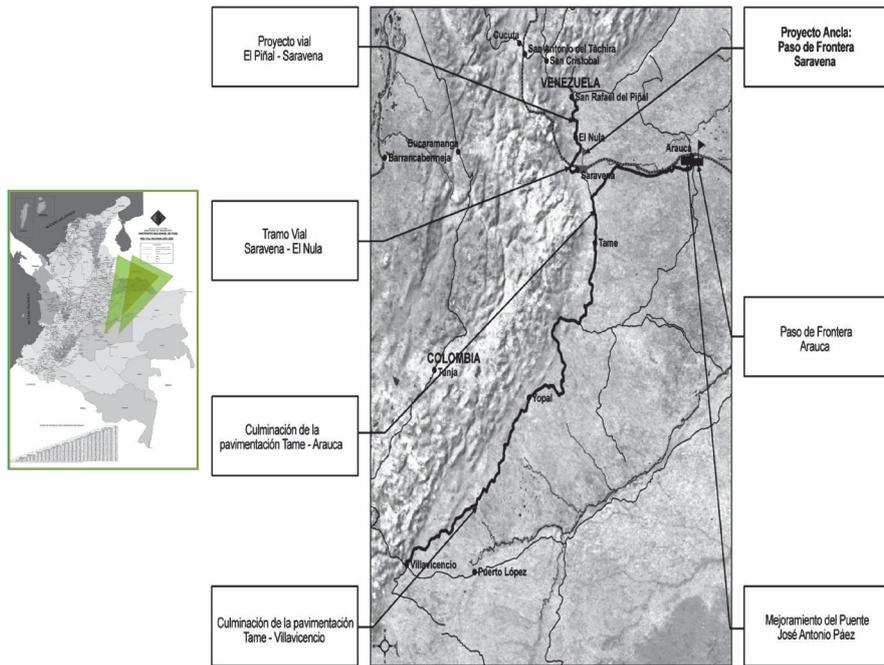
¹¹ Para el logro de sus objetivos el proyecto IIRSA contempla siete criterios orientadores: regionalismo abierto, organización del espacio en ejes de integración y desarrollo, sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional, aumento del valor agregado de la producción, tecnologías de la información, convergencia normativa y coordinación público-privada.

¹² Eje Andino, Eje Andino del Sur, Eje de Capricornio, Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná, Eje del Amazonas, Eje del Escudo Guayanés, Eje del Sur, Eje Interoceánico Central, Eje MERCOSUR-Chile y Eje Perú-Brasil-Bolivia.

¹³ Al interior de este eje se han establecido diez grupos de proyectos, que abarcan a su vez otros proyectos. Tales grupos son: G1 - Conexión Venezuela (Eje Norte Llanero) - Colombia (Zona Norte); G2 - Conexión Venezuela (Caracas) - Colombia (Bogotá) - Ecuador (Quito) (Ruta Actual); G3 - Conexión Venezuela (Eje Orinoco Apure) - Colombia (Bogotá) III (Corredor de Baja Altura); G4 - Conexión Pacífico - Bogotá - Meta - Orinoco - Atlántico; G5 - Conexión Colombia (Puerto Tumaco) - Ecuador (Puerto Esmeraldas - Guayaquil) - Perú (Ica); G6 - Conexión Colombia - Ecuador II (Bogotá - Mocoa - Tena - Zamora - Palanda - Loja); G7 - Conexión Perú - Ecuador II (Quito - Puente de Integración - Tingo María); G8 - Conexión Perú - Bolivia (Huancayo - Ayacucho - Tarija - Bermejo); G9 - Sistemas de Integración Energética; G10 - Sistemas de Comunicaciones y Conectividad.

¹⁴ En esta reunión Colombia propuso un estudio para los pasos de frontera entre Colombia y Venezuela, para lo cual se iniciarán las gestiones pertinentes ante la Coordinación Nacional de IIRSA de Venezuela para la definición del alcance del estudio e identificar las posibles fuentes de financiación.

Mapa 1. Proyectos para Colombia en el marco de la iniciativa IIRSA que afectan al Departamento de Arauca



Eje	Grupo	Nombre proyecto	Inversión en millones de USD
Andino	G03	Paso de frontera Saravena (Co)	3,3
Andino	G03	Culminación de la Pavimentación Tame - Arauca (Co)*	7,8
Andino	G03	Culminación de la Pavimentación Tame - Villavicencio (Co)*	72,7
Andino	G03	Mejoramiento del Puente José Antonio Páez (Co)	1,3
Andino	G03	Paso de frontera Arauca (Ve)	2,0
Andino	G03	Tramo vial Saravena - El Nula (Co)	16,0
Andino	G03	Proyecto vial El Piñal-Saravena (Ve)	6,8
Andino	G09	Proyecto interconexión eléctrica Colombia - Venezuela, Puerto Nuevo - Puerto Páez - Puerto Carreño	5,0
Andino	G09	Proyectos de interconexión Gasífera	335,0

Fuente: IIRSA, Disponible en: http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g3_and.jpg. Consultada el 20 de junio de 2011. Nota: *Proyectos ya concluidos.

5.1.3. Seguridad y lucha contra el crimen organizado

El desarrollo de procesos de integración regional ha estado igualmente permeado por la pretensión de alcanzar la estabilidad política regional y por los cambios introducidos en la agenda política internacional a partir de procesos como el fin de la Guerra Fría y los hechos del 11 de septiembre de 2001, los cuales posicionaron nuevos temas como la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.

En la última década, a partir de la crisis económica de 1999 y el fracaso de los procesos de paz desarrollados en la década de los noventa, el país le ha apostado a una estrategia de fortalecimiento de las condiciones de seguridad, mediante el incremento de la presencia de la fuerza pública en los territorios y del número de efectivos, así como al desarrollo de programas de colaboración con la ciudadanía y asistencia social en las zonas de conflicto y alta vulnerabilidad social, todo lo anterior con el fin de reducir las acciones que alteran la estabilidad de los territorios, consideradas como el principal obstáculo para el desarrollo de la inversión privada y la generación de condiciones de desarrollo.

Así mismo, los procesos de erradicación y lucha contra el narcotráfico en los países vecinos a Colombia a comienzos de los noventa, significó el desplazamiento de los cultivos ilícitos hacia el país y su incremento acelerado con todos los impactos que esto genera en términos ambientales y socioculturales. Esta situación implicó, además de la suscripción de nuevos acuerdos internacionales en materia de seguridad y lucha contra el narcotráfico, principalmente con el gobierno estadounidense, una nueva fase del conflicto armado interno ante el involucramiento que se produjo entre los actores al margen de la ley con el negocio del narcotráfico, el cual se convirtió en una nueva fuente de financiación que permitió el fortalecimiento de las estructuras militares de estos grupos y por ende, el recrudecimiento del conflicto durante la década de los noventa.

Al entremezclarse la cruzada internacional contra el narcotráfico y el conflicto armado interno colombiano se han generado nuevos retos para las relaciones internacionales del país. La situación colombiana se ha convertido en una amenaza para la estabilidad del continente debido a dos factores. En primer lugar, el combate al narcotráfico ha ido desplazando la producción de drogas hacia las zonas de frontera y con ello la presencia de los actores armados, quienes se han aprovechado de la débil presencia institucional y las condiciones porosas propias de estos espacios para establecer corredores de tránsito y repliegue. Esta dinámica ha supuesto para los países vecinos el tener que enfrentar situaciones como la extorsión, el abigeato, el secuestro y el incremento del arribo de población en situación de desplazamiento, así como el temor mismo de involucrarse en el conflicto colombiano. Estos factores, junto con las diferencias entre los proyectos políticos predominantes en cada país, han afectado en los últimos dos años las relaciones internacionales de Colombia con los gobiernos de Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela¹⁵, presen-

¹⁵ A partir del bombardeo realizado al campamento del comandante guerrillero Raúl Reyes ubicado en territorio ecuatoriano el 1º de marzo de 2008, se han presentado sucesivas crisis diplomáticas entre los gobiernos de Colombia, Ecuador y Venezuela. La primera situación fue el rompimiento de las relaciones diplomáticas del gobierno ecuatoriano con Colombia al considerar que se había cometido una “evidente violación de la soberanía nacional y de la integridad territorial del Ecuador” con el ataque por militares colombianos contra un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Esta situación fue respaldada por el gobierno venezolano, y dio lugar a la ruptura de relaciones con ambos países, seguida por una dinámica de inestabilidad y tenues acercamientos hasta el restablecimiento definitivo de tales relaciones a finales de 2010. En la actualidad (julio de 2011) las relaciones de Colombia con Ecuador y Venezuela se encuentran en un buen momento, después de la posesión del nuevo gobierno colombiano y su llamado a la concordia con los países vecinos como parte de su política internacional. Fuente: Redacción BBC Mundo- ¿Qué significa la ruptura entre Venezuela y Colombia? Disponible en www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/07/100722_cronologia_relaciones_venezuela_colombia_l.r.shtml. Consultado el 10 de septiembre de 2010.

tándose una dinámica de inestabilidad, ruptura, posterior acercamiento y normalización de las relaciones políticas y comerciales, que ha afectado negativamente el comercio y el desarrollo de las zonas fronterizas de cada uno de los países, incluyendo el Departamento de Arauca.

Si bien en la actualidad las relaciones con ambos países atraviesan por un buen momento, caracterizado por el afianzamiento de las relaciones comerciales y de las medidas de cooperación, la situación de inestabilidad registrada en los años anteriores ha sido un factor generador de incertidumbre que ha limitado la posibilidad de desarrollar proyectos de integración fronteriza entre las entidades territoriales colombianas con sus pares de los países vecinos, los cuales podrían permitir el trabajo mancomunado en la solución de problemáticas comunes, que no requieren el desarrollo de relaciones diplomáticas de alto nivel y que redundarían en la mejora de las condiciones de desarrollo económico y social de los habitantes de estos espacios, caracterizado por la débil presencia estatal y las precarias condiciones de acceso a servicios básicos.

Esta situación es igualmente consecuencia del marcado centralismo que ha predominado históricamente, que impide a las autoridades locales fronterizas el pleno ejercicio de su autonomía, así como de la visión predominante sobre las zonas de frontera como lugar para el ejercicio de la soberanía y no como un espacio dinámico y flexible.

5.1.4. Las fronteras en el entorno de la globalización

Hoy en día, tras la enorme movilidad de las corrientes comerciales en el ámbito transnacional orientadas por el nuevo orden global, las fronteras se diluyen en medio de los procesos de integración y el aumento de los flujos de información, personas y mercancías a través de los territorios nacionales, conformando una gran red donde esa antigua línea divisoria desaparece tangencialmente (Secretaría de Gobierno de Arauca, 2009).

En consecuencia, conceptos actuales como el de frontera o de desarrollo fronterizo, no pueden ser vistos por fuera de los procesos integracionistas contemporáneos, ya que estos dan lugar a dinámicas más profundas que trascienden los límites tradicionalmente demarcados por el Estado-Nación en sus primeros inicios.

En suma, la percepción de "frontera" hoy día tal como lo señaló el profesor Fals Borda (2000), es un tema superior a la mera dinámica institucional de los Estados para sumergirse en los ámbitos sociales y culturales propios de las zonas o áreas geográficas en que ocurren, desde luego con implicaciones también de carácter económico y político; el asunto de límites se encuentra en el terreno de la alta política, mientras las fronteras pertenecen al dominio de los pueblos.

Por tanto, el pensar el desarrollo de estas zonas, también obedece a dinámicas adicionales como la de planificar el bienestar de las gentes que las habitan, organizando para ello, sus diferentes entornos locales, en consonancia, desde luego, con las dinámicas de los Estados centrales a que pertenecen. Asimismo, responde a la convergencia de las corrientes internacionales prevalecientes que, como se anotó, configuran en las zonas de frontera una identidad particular y establece en ellas un nuevo ámbito jurídico-institucional y espacio territorial, que les permite consolidar su propia dimensión del llamado desarrollo regional fronterizo.

Ello quiere decir entonces que si bien las fronteras son consecuencia directa de la dinámica integracionista en cuanto que permite cierto grado de interacción de los estados centrales, su pertenencia a los mismos les exige realizar diseños ingeniosos de organización del territorio que

les permita cumplir la doble responsabilidad que les compete. Por un lado, tienen la responsabilidad enorme de configurar y consolidar los nuevos procesos de integración más allá de la mera franja territorial y, por el otro, tiene la no menos importante responsabilidad de garantizar la preeminencia e integridad territorial y jurídica institucional del Estado central que conforma.

De los elementos expuestos deriva la trascendencia de las llamadas regiones de frontera para la dinámica internacional y la diplomacia, razón por lo cual se hace necesario para los respectivos gobiernos centrales de cada país, consolidar estas zonas geográficas a través de acciones institucionales que además de salvaguardar militarmente la presencia del Estado, las integren a las corrientes nacionales de desarrollo económico y bienestar ciudadano, mediante políticas claras de planeación territorial fronteriza y los procesos de integración y complementación fronteriza e internacional.

Estas consideraciones han sido incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, el cual plantea, en el capítulo VII, como uno de los soportes transversales del Gobierno Nacional 2010-2014, el desenvolvimiento de una Política de Desarrollo Fronterizo enfocada a incorporar al propósito nacional de desarrollo las áreas fronterizas de los ámbitos terrestres y marítimos, a partir de una visión estratégica, y a promocionar el diseño de políticas públicas que reconozcan las particularidades regionales de estas zonas, capitalizando sus activos como ventana de oportunidad para su desarrollo endógeno y regional fronterizo, impulsando así la competitividad del país (Plan Nacional de Desarrollo, 2011: 530). Para ello se propone el desarrollo de reformas legales, ajustes institucionales y fortalecimiento de las entidades territoriales de frontera, la promoción del desarrollo empresarial fronterizo, la integración de estos territorios a las dinámicas, procesos regionales y nacionales y el fortalecimiento del control y seguridad en áreas marítimas, fronterizas y portuarias.

5.1.5. El boom minero-energético

Colombia experimenta un importante despliegue hacia el sector minero-energético, que ha redundado en su afianzamiento como país minero y en el desplazamiento del peso e importancia que anteriormente habían adquirido en la economía actividades como la exportación de manufacturas y bienes no tradicionales, y el sector servicios.

En el país se han multiplicado las exportaciones de productos minero-energéticos entre 2007 y 2009 en 2,45 veces, generándose un incremento de los ingresos percibidos por esta actividad, los cuales ascendieron de USD\$7.344 millones a USD\$18.035 millones (Becerra, 2010). Lo anterior se ha acompañado de un incremento constante del número de títulos mineros adjudicados¹⁶ para la exploración y explotación de recursos mineros e hidrocarburos, así como de la inversión de las empresas extranjeras en este sector, la cual pasó de USD\$5.727 millones en 2009 a USD\$5.740 millones en septiembre de 2010 (Rodado, 2010). Sin embargo, estos incrementos no han correspondido con un mayor y adecuado control para proteger el medio ambiente.

Ante estas circunstancias y los señalamientos de un crecimiento inusitado de las reservas de hidrocarburos y minerales disponibles en el país, se planteó la existencia de un boom minero-energético. Sin embargo, se ha cuestionado el alcance de esta coyuntura, ya que el país no

¹⁶ De acuerdo con Rodado (2010) para el 2010 el área titulada para actividad minera en el país llegaba al 4,2% del territorio colombiano, es decir 4,8 millones de hectáreas.

experimenta una nueva bonanza, sino un aumento del nivel de las reservas de petróleo¹⁷ en los pozos existentes y un direccionamiento hacia la minería ante el incremento de los descubrimientos de otros recursos minerales.

A partir de lo anterior se calcula que las regalías aumentarán de manera significativa. Según la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP), solo por hidrocarburos estas llegarán a \$11 billones de pesos en el 2015, desde un rango de \$6,7 y \$7,9 billones de pesos previsto para el 2010 (Santamaría, 2010).

La forma como sean conducidas las exploraciones y explotaciones del petróleo y el manejo que se les dé a los recursos que se generan por esta actividad podrá afectar positiva o negativamente el desarrollo del Departamento de Arauca, por lo cual es un factor a considerar en la planificación prospectiva del departamento para no cometer los errores del pasado. El departamento debe tener en cuenta tanto las expectativas de encontrar nuevos yacimientos, como el incremento de la productividad de la explotación y la consecuente reducción de las reservas, así como el escenario que plantea el nuevo Sistema General de Regalías que implica una nueva forma de distribución de los recursos que se generarán por regalías en proceso de reglamentación.

El aparente *boom* minero que experimenta el país por efecto del mencionado incremento de la demanda de fuentes energéticas que den sustento a los procesos de producción que se desarrollan a escala global se ha acompañado igualmente de una búsqueda de fuentes energéticas alternativas que permitan, además de superar la dependencia del petróleo y sus derivados, una mayor eficiencia y una reducción de los efectos sobre el medio ambiente, los cuales se hacen cada vez más visibles.

De esta forma se vienen planteando a nivel global el uso de las energías eólica y solar, los biocombustibles, y la implementación de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL). Si bien no hay un consenso frente a los beneficios y consecuencias negativas que se derivan de la implementación de estas estrategias, ya que algunos estudios indican problemas de desbalance energético (particularmente esto sucede para el caso de los biocombustibles, donde se ha demostrado que los recursos empleados para su producción requieren un mayor uso de energía y recursos naturales que la energía que en sí producen), todas estas distintas propuestas tienen en común el objetivo de dar respuestas a una de las principales problemáticas de la sociedad contemporánea y de la cual se desprenden otras situaciones consideradas como socialmente problemáticas: el cambio climático global.

5.1.6. El calentamiento global y las iniciativas para contrarrestar sus efectos

Las alteraciones climáticas causadas por este fenómeno han significado una afectación negativa para los ecosistemas y para los procesos biológicos que se desarrollan a su interior, han incrementado el peligro de extinción de diferentes especies de flora y fauna, así como han ocasionado impactos negativos a la estabilidad y calidad del recurso hídrico.

¹⁷ Las reservas actuales de petróleo ascienden a 2.000 millones de barriles y 4,7 billones de pies cúbicos de gas y se proyecta que en los próximos 10 años la producción de crudo seguirá creciendo por efecto de la introducción de nuevas tecnologías que permiten una mayor explotación de los campos existentes.

En consecuencia se ha generado una revalorización de las zonas del planeta que no han sido altamente intervenidas por la presión antrópica, posicionándose la necesidad de su conservación, dado su valor biológico y lo que representan para la permanencia de la especie humana.

Esta situación convierte al Departamento de Arauca en una zona estratégica no solamente por la importante oferta ambiental que posee, sino por la misma situación de riesgo en la que se encuentra, ya que en caso de no tomarse las disposiciones adecuadas de protección y conservación para hacer frente al calentamiento global, sería una de las zonas del planeta más afectadas, no solo por la profundización de los cambios que se vienen presentando en cuanto a la intensidad y ocurrencia de las temporadas de verano e invierno (y las alteraciones que esto supone en los procesos ecosistémicos), sino porque desaparecería por completo la Sierra Nevada del Cocuy, zona de la cual emana la oferta hídrica con la que cuenta el departamento y que nutre la cuenca del Orinoco.

A pesar de que se están tomando algunas medidas a nivel global y nacional para hacer frente al calentamiento global, tales como la suscripción y ratificación de acuerdos internacionales¹⁸, estas resultan tenues dada la magnitud del problema, requiriéndose un mayor compromiso por parte de los diferentes gobiernos y de la sociedad en su conjunto para producir las transformaciones radicales que se requieren.



Fotografía 1: Cerros de la Plaza, Tame
Fuente: Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

5.1.7. Otras dinámicas nacionales: reformas institucionales y regionalización del país

Otras tendencias de orden nacional que inciden en el desarrollo del Departamento de Arauca y que están igualmente relacionadas con la dinámica global de ampliación de los procesos de liberalización comercial y de adopción de las teorías económicas de desarrollo endógeno como paradigma, son el planteamiento de políticas nacionales y de agendas regionales para el fomento de la competitividad, las cuales se enmarcan igualmente en procesos de fomento de la regionalización del país.

La Política Nacional de Competitividad¹⁹ incluye quince acciones sobre las cuales se basarán las mejoras de la competitividad del país. Estas son: sectores de clase mundial; salto en la pro-

¹⁸ Entre estos se encuentran la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, creada en el seno de la Cumbre sobre la Tierra celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, y el Protocolo de Kioto, el cual estableció que los países desarrollados debían reducir sus emisiones de gases causantes del efecto invernadero en un 5,2% para el año 2012 respecto a sus emisiones en el año 1990. Este protocolo entró en vigor en el año 2005, después de que Rusia lo ratificara y se alcanzaran las exigencias establecidas en el propio protocolo, según las cuales se señalaba que para que entrara en vigor este debía ser ratificado por al menos 55 países desarrollados, cuyas emisiones de gases de efecto invernadero sumaran el 55% del total.

¹⁹ En el país se definió a partir del Documento CONPES N°. 3436 de 2006 la Política Nacional de Competitividad, marco a partir del cual se ha formulado el Plan Regional de Competitividad de la Orinoquia y el Plan de Competitividad del Departamento de Arauca en el 2009.

ductividad y empleo; competitividad en el sector agropecuario; formalización empresarial; formalización laboral; ciencia, tecnología e innovación; educación y competencias laborales; infraestructura de minas y energía; infraestructura de logística y transporte; profundización financiera; simplificación tributaria; tecnologías de la información y la comunicación; cumplimiento de contratos; sostenibilidad ambiental como factor de la competitividad y fortalecimiento institucional de la competitividad.

La diferenciación o especialización dentro de la uniformidad generada por la globalización económica y cultural que promueven las políticas de competitividad, y que han llevado al país y a sus diversas regiones a identificar y potenciar aquello para lo que poseen una vocación especial, bien sea por especiales condiciones geográficas, naturales, históricas, o por el desarrollo de actividades o proyectos específicos, ha significado el desarrollo de Agendas Regionales de Competitividad, así como el planteamiento de iniciativas y proyectos de asociación entre las entidades territoriales para desarrollar estrategias conjuntas que conduzcan al logro de un mejor posicionamiento dentro del marco nacional y global, y que atraigan inversionistas y visitantes.

Esta situación se ha acompañado de un proceso de revitalización de la discusión sobre la regionalización del país, a partir de las iniciativas de los departamentos de la costa Caribe, el Eje cafetero y el Pacífico colombiano, y de la discusión y posterior aprobación de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. La sanción de esta norma es una ruptura en el régimen territorial colombiano que implica para Arauca, y las demás entidades territoriales, un nuevo marco institucional que define el concepto, alcance, finalidades e instrumentos del ordenamiento territorial y las competencias entre las entidades territoriales y la Nación.

Particularmente, con esta norma, que pretende el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de las entidades e instancias de integración territorial, garantizando la equidad social y territorial, se establecen nuevas disposiciones frente a la estructuración de proyectos de inversión de impacto regional y a los proyectos de integración entre entidades territoriales, que deben ser considerados por el departamento y que le abren la oportunidad de afianzar sus relaciones de cooperación e intercambio con los vecinos del nororiente del país y de la región de la Amazonia.

Articulado con lo anterior se encuentran las líneas estratégicas y disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el cual ha incorporado como uno de sus pilares la *Convergencia y el desarrollo regional*. Específicamente este plan contempla el desarrollo de políticas públicas diferenciales según las condiciones de las entidades territoriales, orientadas a garantizar el equilibrio social y territorial, al tiempo que incluye varias disposiciones que pueden impactar positivamente el desarrollo del Departamento de Arauca tales como: el desarrollo de una política diferencial de fronteras, el incremento del pie de fuerza en las bases militares encargadas del control fronterizo, el fortalecimiento de la inteligencia y las operaciones de interdicción en las rutas de la ilegalidad, la modernización de la infraestructura de transporte minero-energético, la diversificación de la estructura económica, y el apoyo al desarrollo de eslabonamientos en torno a la actividad minero-energética.

Frente a esta última actividad es importante destacar que dentro del Plan de Desarrollo se contempla a la minería como una de las locomotoras de desarrollo, siendo por tanto un reto para el Departamento de Arauca, como para otros territorios del país, el hacer frente a la tendencia de

generación de economías de enclave en torno a los recursos minero-energéticos, situación que actualmente caracteriza al departamento.

Sin embargo, en el actual marco el departamento cuenta con un nuevo escenario generado por la aprobación de la reforma al régimen de regalías y su constitución en el Sistema General de Regalías, el cual determina un nuevo esquema de distribución de los recursos generado por la explotación de hidrocarburos y recursos mineros que se enfoca a hacer partícipes a otros territorios antiguamente no receptores en aras de la equidad territorial a través de los fondos de ciencia y tecnología, compensación regional y desarrollo regional, y que se articula a un nuevo escenario fiscal denominado "la regla fiscal". Por tanto, en este contexto se presenta una ruptura adicional que debe ser considerada por el Departamento de Arauca teniendo en cuenta su carácter de productor de hidrocarburos, el peso que tiene esta actividad en su economía y su dependencia de la recepción de recursos por regalías para la financiación de sus gastos de inversión.

5.2. De dónde venimos y dónde estamos

Atendiendo a la concepción sistémica del territorio araucano, a continuación se presenta una caracterización de los componentes de cada una de las dimensiones que integran el territorio, indicándose su trayectoria y estado actual, así como sus interrelaciones. A partir de estos elementos se construyó el análisis sistémico del territorio que sirvió de base para el ejercicio de planeación prospectiva Visión Arauca 2032.

5.2.1. Dimensión natural-ambiental

La dimensión natural-ambiental hace referencia a los diferentes factores, elementos y procesos ecosistémicos que estructuran el territorio y que determinan la forma particular como la sociedad se ha relacionado con el espacio para la satisfacción de sus necesidades.

Por tanto, se analizan las fortalezas y debilidades identificadas en el departamento, así como las oportunidades y amenazas generadas en el contexto externo de los siguientes asuntos clave: las características y el estado actual de la biodiversidad; los ecosistemas, las biorregiones y las cuencas hidrográficas existentes en el territorio araucano; las formas de apropiación, uso, conservación y aprovechamiento de la biodiversidad, los suelos y cuencas; los actores, instituciones y las intervenciones que inciden en el manejo, conservación y recuperación de ecosistemas estratégicos, y las acciones y/o propuestas para el desarrollo sostenible y la conservación de los ecosistemas.



Fotografía 2: Cerros de la Plaza, Tame

Fuente: Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

Arauca

a. Características y estado actual de la biodiversidad y los ecosistemas

El 91% de los 23.818 km² que conforman la extensión territorial del Departamento de Arauca hacen parte de la cuenca del Orinoco, una extensa y estratégica biorregión que comprende 1.110.000 km², traspasando las fronteras demarcadas entre las repúblicas de Colombia y Bolívar de Venezuela²⁰. Por tal razón, el departamento posee una gran variedad de ecosistemas²¹ especies animales y vegetales, y fuentes hídricas²², que le permiten contar con una amplia y singular oferta ambiental distribuida a lo largo del territorio, siendo esta una de sus principales potencialidades. Sin embargo, el departamento no cuenta con un inventario actualizado de su riqueza ambiental, ya que existen pocos estudios al respecto, los cuales presentan déficit de información o se circunscriben a evaluaciones de áreas puntuales como Caño Limón y los centros urbanos de los municipios. Esta situación está asociada con la poca atención prestada en décadas anteriores al tema y con las condiciones de orden público que limitan la posibilidad de estudiar el territorio.

Las condiciones topográficas y geológicas del territorio que pertenece al Departamento de Arauca han dado lugar a una variedad de climas y suelos²³ que a su vez han generado doce zonas de vida (páramo pluvial subandino o tundra aluvial; bosques tropical seco, húmedo premontano, húmedo tropical, muy húmedo montano bajo, muy húmedo premontano de transición cálida, muy húmedo tropical, muy húmedo premontano, pluvial premontano, pluvial montano bajo, pluvial montano) (IGAC, 2006), que han posibilitado la existencia de diversas formas de vida silvestre.

Específicamente, Arauca cuenta con dos climas principales, que se corresponden con dos zonas altitudinales, y que a su vez se subdividen dando lugar a cuatro tipos de climas. Los dos climas principales son tropical lluvioso y montaña tropical. El tropical lluvioso se presenta en un área que corresponde al 85% del departamento y que se caracteriza por ser entre plana y ligeramente ondulada y con poca elevación sobre el nivel del mar, ya que sus altitudes oscilan entre los 140 y los 1000 m (IGAC, 2006). En el mapa 2 se expone la zonificación climática del departamento.

Los climas señalados han permitido el desarrollo de diferentes tipos de vegetación, especies animales y ecosistemas. Dentro de la fauna sobresale el chigüiro, la danta, el picure, la lapa, el zaino y los venados, entre otros. Muchas de las especies presentes en el territorio son endémicas, lo que hace de este territorio una zona rica en germoplasma, especies de aves y anfibios.

Así mismo esta diversidad climática permite la existencia en el departamento de dos biorregiones, denominadas genéricamente como Piedemonte y Sabana, caracterizadas por las formas

²⁰ El 34% de la extensión territorial de la cuenca del Orinoco corresponde a Colombia, mientras que el 66% hace parte del territorio de la República Bolivariana de Venezuela. Los 347.713 km² que corresponden a territorio colombiano están distribuidos entre los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Meta y parte de Boyacá, Cundinamarca, Santander, Norte de Santander, Guaviare, Guainía, Vaupés, Huila, Caquetá y el Distrito Capital de Bogotá. Fuente: Instituto Alexander Von Humboldt, 2004.

²¹ De acuerdo con Romero et ál. (2004) (como se cita en el estudio “La mejor Orinoquia que podríamos construir: Elementos para la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo”, efectuado por la Facultad de Administración de la Universidad de Los Andes, 2005), la Orinoquia alberga “un mosaico” que comprende ciento cincuenta y seis tipos de ecosistemas, entre los cuales se encuentran treinta y dos tipos de sabanas.

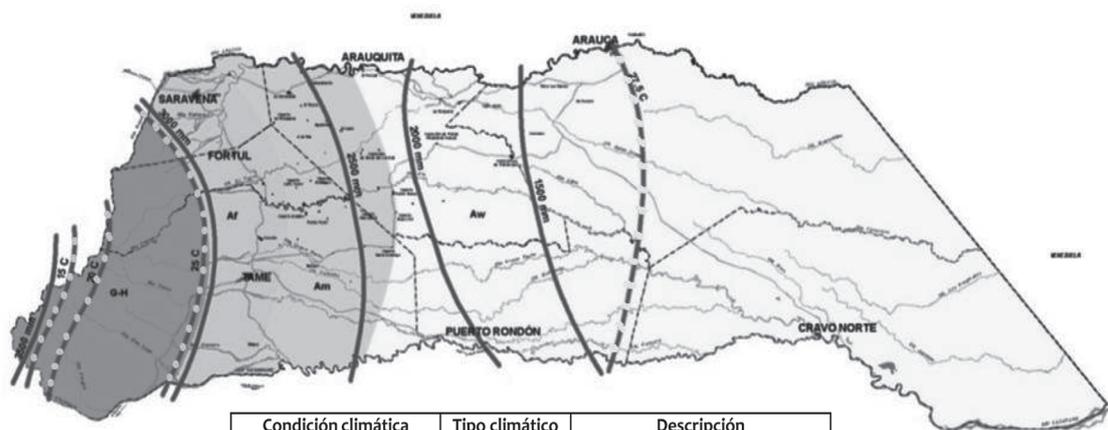
²² En el territorio araucano se encuentran los principales ambientes naturales y sistemas hidrológicos de la Orinoquia, comenzando por nevados y páramos de la cordillera Oriental, que integran la Sierra Nevada del Cocuy y que dan lugar a varios de los afluentes de esta cuenca.

²³ Según el IGAC (IGAC, 2006) en el Departamento de Arauca se encuentran cinco clases y once subclases de suelo que a su vez han sido clasificadas en cuatro subclases menores que se estructuran en diferentes unidades del suelo. Para ampliar esta información se recomienda revisar el Documento Técnico de Soporte del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental elaborado por esta entidad y la gobernación de Arauca (IGAC, 2006).

particulares de apropiación y relacionamiento con los ecosistemas estratégicos que se encuentran en su interior y que nutren el carácter multicultural del departamento.

La biorregión Piedemonte está determinada por los climas de montaña tropical y de alta montaña (mapa 2). En su interior se encuentran dos áreas de gran valor ambiental: la Sierra Nevada del Cocuy, y los ecosistemas de selva húmeda de los pisos subandino y altoandino localizados en una serie de laderas empinadas al descenso de la cordillera oriental.

Mapa 2. Zonificación climática del Departamento de Arauca



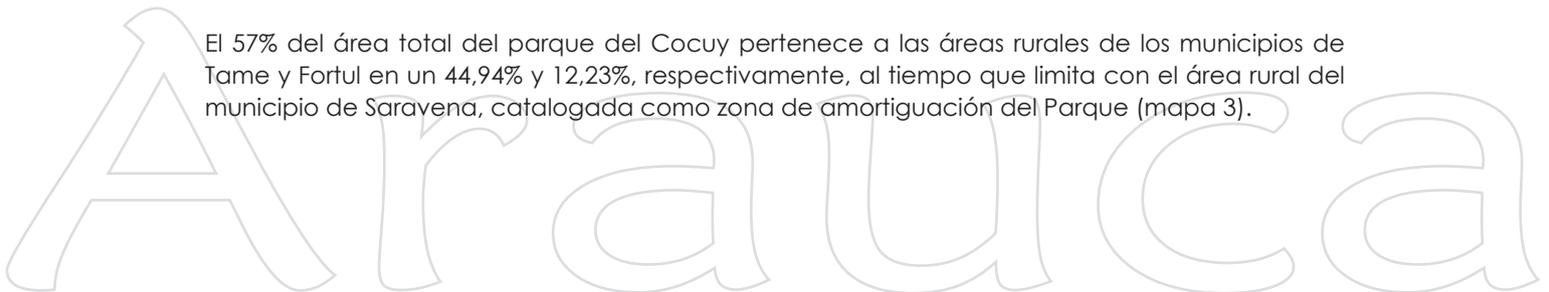
Condición climática	Tipo climático	Descripción
Clima tropical lluvioso	Aw	Clima de sabana periódicamente lluviosa.
	Am	Clima húmedo con lluvias durante todo el año, pero con períodos menos lluviosos.
	Af	Clima súper húmedo de selva tropical, con lluvias durante todo el año.
Clima de montaña tropical* Clima de alta montaña	G-H	Clima húmedo de tierras templadas, frías, bosque de niebla, páramo y nieves.

— Línea de Precipitación
- - - Línea de Temperatura

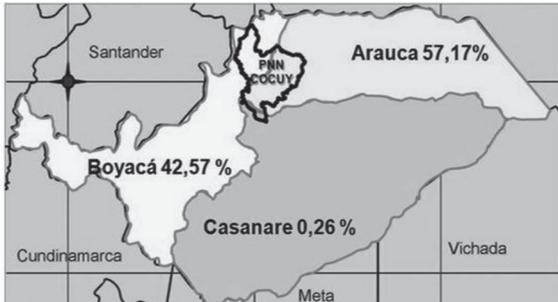
Fuente: IGAC, 2006.

La Sierra Nevada del Cocuy es un territorio comprendido por 306.000 ha (16% de ellas correspondiente al glaciar), donde se encuentra la masa glaciaria más grande del país y un complejo y rico ecosistema de páramo, cuya altura máxima es de 5.775 msnm. Por su importancia ambiental ha sido delimitada como Parque Nacional Natural, repartido en la jurisdicción de los departamentos de Boyacá, Casanare y Arauca, quienes deben velar junto con la Unidad de Parques Nacionales por su protección.

El 57% del área total del parque del Cocuy pertenece a las áreas rurales de los municipios de Tame y Fortul en un 44,94% y 12,23%, respectivamente, al tiempo que limita con el área rural del municipio de Saravena, catalogada como zona de amortiguación del Parque (mapa 3).



Mapa 3. Distribución por departamento del área que integra el Parque Nacional Natural del Cocuy



Fuente: Muñoz Fabio (2010), Presentación: “Parque Nacional Natural El Cocuy”, Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Dirección Territorial Andes Nororientales. Efectuada el 27 de septiembre de 2010 en Arauca.



Fotografía 3: Draba, Flor endémica PNN El Cocuy
Fuente: Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

Así mismo, aproximadamente 92.000 ha, correspondientes al 30% de esta área natural, se encuentran traslapadas con resguardos indígenas pertenecientes a la comunidad uwa, una cultura de origen chibcha que ha desarrollado su cosmovisión en torno a la biodiversidad de este territorio y que a lo largo de la historia ha ejercido una fuerte resistencia a los procesos de avance de la colonización con el fin de preservar su cultura, costumbres y territorio.

Esta comunidad, junto con campesinos colonos, habita el área de amortiguación del parque donde se encuentran los ecosistemas selváticos del Piedemonte, pertenecientes principalmente a las jurisdicciones de los municipios de Saravena y Fortul. Estos son un espacio de transición entre los ecosistemas de cordillera y sabana que permite la renovación y mantenimiento de los bosques, así como el tránsito y refugio de la fauna que transita entre el área de montaña y las planicies (IGAC, 2005: 54).

Los comunidades de esta biorregión han desarrollado diversas formas de ocupación y explotación económica del territorio basadas en la amplia biodiversidad presente en esta área, transitando de prácticas altamente conservacionistas, propias de la cultura uwa, a formas de subsistencia contrarias al uso adecuado y preservación de la oferta ambiental, que son el resultado de la crisis del sector agrario y de la falta de políticas públicas de promoción de prácticas de producción limpia y sostenible.

Estos fenómenos han generado la migración de campesinos de otras zonas del país, poseedores de otras prácticas que permean y afectan algunos asentamientos de la comunidad uwa. Por consiguiente dicha situación ha implicado conflictos de uso del suelo por el desarrollo de actividades como el pastoreo de ganado, el tráfico de biodiversidad, la explotación de los recursos maderables y la quema de bosques, las cuales ponen en riesgo los ecosistemas de la zona y las cuencas que allí nacen.

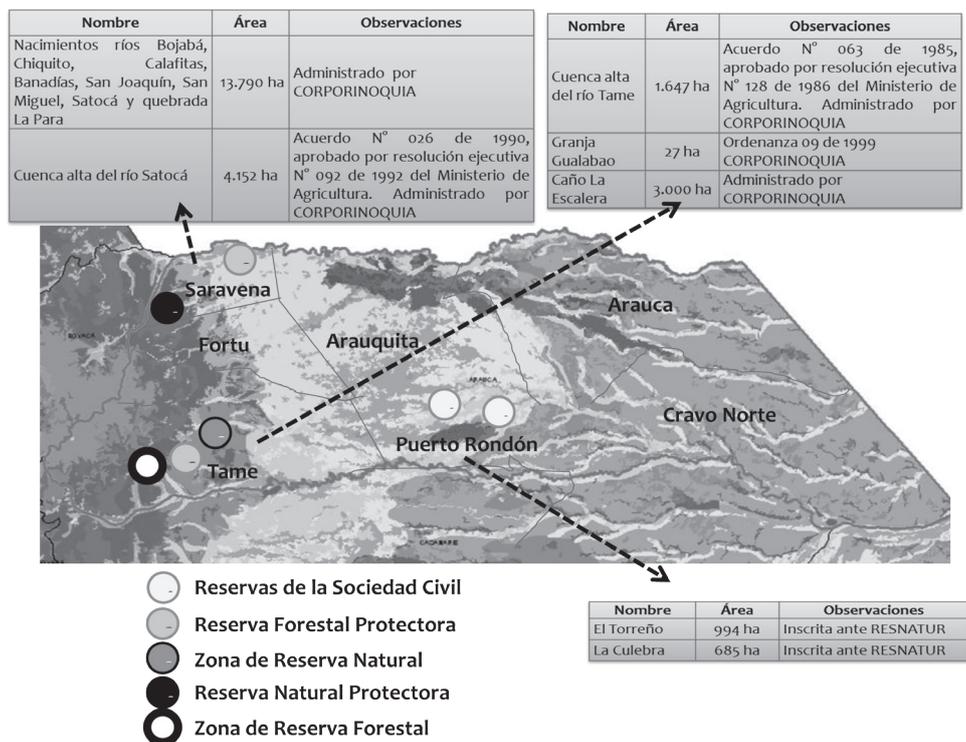
De otra parte, la segunda biorregión del Departamento de Arauca es la Sabana, una extensa área de clima tropical lluvioso (mapa 2), caracterizada por el IGAC (2006) como la provincia fisiográfica de la megacuenca de sedimentación de la Orinoquia, en la cual se encuentran ecosistemas de sabana inundable acompañados de formaciones de bosques de galería, que hacen

parte de un complejo sistema hidrológico conformado por humedales, lagunas y morichales. Estos ecosistemas cumplen una importante función de regulación del recurso hídrico y albergan una importante diversidad de especies de peces, mamíferos y reptiles.

Esta biorregión se encuentra habitada por población originaria del territorio, autodenominada como la cultura “criolla”, que se agrupa en torno a la identidad llanera tradicional, así como por migrantes atraídos por la presencia de hidrocarburos en la zona. La cultura llanera tradicional ha implicado el desarrollo de formas de ocupación y uso basadas principalmente en la ganadería y la pesca. Esta última se realiza principalmente sobre los ríos Arauca, Cravo Norte y Casanare, y en menor grado, en los ríos Tame, Ele, Cuiloto, Juriepe, Samuco y Cinaruco, entre otros (Patrimonio Natural & Omacha, 2011: 13).

Tanto la Sabana como el Piedemonte araucano cuentan con importantes ecosistemas estratégicos, algunos de los cuales han sido clasificados en categorías especiales que implican tratamientos específicos para su protección y conservación, dada su trascendencia para la vida humana. En la actualidad, Arauca cuenta con siete áreas protegidas consolidadas, que se ubican en tres de los siete municipios del departamento y que se agrupan en cinco categorías de conservación. El mapa 4 resume las características y la localización de estas áreas.

Mapa 4. Áreas protegidas consolidadas del Departamento de Arauca



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental con base en el Plan de Acción en Biodiversidad de la Cuenca del Orinoco –Colombia 2005-2015– (CORPORINOQUIA et ál., 2004), y en el Informe Final del Proyecto de diseño y concertación del Sistema Departamental de Áreas protegidas para el Departamento de Arauca (Omacha & Patrimonio Natural, 2011).



No obstante, de acuerdo con varios estudios sobre la Orinoquia, en el departamento existen importantes áreas²⁴, localizadas en los municipios de Cravo Norte, Arauquita, Puerto Rondón y Arauca, que no son catalogadas como áreas de protección a pesar de ser merecedoras de este tipo de tratamiento dadas su singular belleza y valor ambiental (anexo 2), razón por la cual se han desarrollado varios estudios²⁵ y procesos tendientes a la identificación, delimitación y constitución de un Sistema de Áreas Protegidas de la Orinoquia y del Departamento de Arauca, que aún no se han materializado²⁶.

En el mapa 5 se observan algunas de las zonas propuestas en el estudio realizado por las Fundaciones Omacha y Patrimonio Natural (2011) para la delimitación de nuevas áreas de conservación, dentro de las cuales se destacan: Humedales del Lipa, Caño Limón, Humedales Araucanos del sur y de Cravo Norte, Altos de Satocá, Altos Banadías y Laguna La Colorada, Alto río Tame (Bocatoma), Cuenca alta río San Lope, Caño Gallinazo, Selvas de Sarare, Altos de Cusay y el río Arauca.

Mapa 5. Zonas propuestas para su delimitación como áreas protegidas



Fuente: Tomado del Informe final del proyecto de diseño y concertación del Sistema Departamental de Áreas protegidas para el Departamento de Arauca (Omacha & Patrimonio Natural, 2011).

²⁴ Dentro de las áreas recomendadas en diversos estudios sobre la Orinoquia como zonas importantes para la planificación del manejo ambiental se incluyen: el río Cinaruco, el humedal del Lipa, el Piedemonte llanero de Arauca, la Selva Araucana, los humedales del interfluvio Casanare y río Ele, el territorio faunístico de Arauca, la ciénaga del Lipa y el Perro, la cuenca media del río Ele, las zonas inundables de los caños Mata Negra y Limón, entre otras.

²⁵ Entre estos se encuentran los trabajos de: la Fundación Biocolombia (2000), TNC, Parques Nacionales (2007); Corso & Andrade, Portafolio ANH (2007); Plan de Acción para la Biodiversidad del Orinoco (Parbo, 2005), Fandiño (2005), POMCA río Tame (2008), Portafolio Orinoco 2010.

²⁶ El último de estos esfuerzos se realizó en el marco del Convenio de cooperación 174 de 2009 entre la Gobernación del Departamento de Arauca, Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, dando como resultado una propuesta de constitución de un Sistema de Áreas protegidas del departamento.

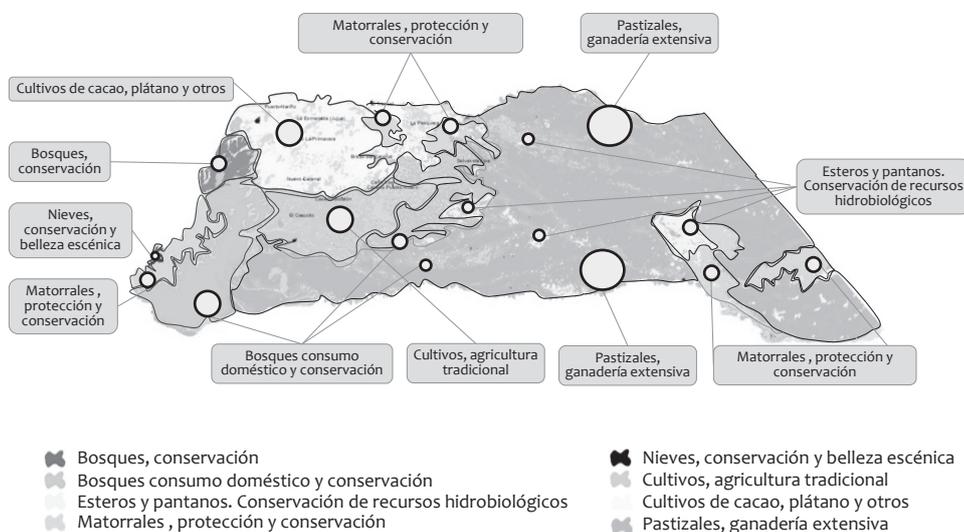
En cuanto a la trayectoria reciente y el estado actual de la biodiversidad y los ecosistemas estratégicos del departamento, se destaca que las características de la oferta ambiental del territorio y su aprovechamiento, han dado lugar a una cobertura y ocupación del suelo caracterizada por la preponderancia de la ganadería, la agricultura y las exploraciones en busca de hidrocarburos, así como por la existencia de múltiples conflictos de uso del suelo. La consolidación de dichas actividades se ha sustentado a través del tiempo en la reducción de las coberturas originales de los suelos de las áreas donde se localizan, quedando actualmente rodeadas por esteros, pantanos, bosques y zonas de protección que reciben los impactos de dichas actividades.

De esta forma, la cobertura y uso actual de los suelos en el Departamento de Arauca (expuesta en el mapa 6) se caracteriza por dos tendencias:

- La extensión de la cobertura boscosa a lo largo de todo el departamento y su predominio principalmente en la región del Piedemonte (área comprendida por las jurisdicciones de los municipios de Saravena, Fortul y Tame), donde tal cobertura ha sido reducida por el desarrollo de cultivos como el cacao, el plátano y el arroz, entre otros.
- La concentración de la cobertura de pastizales, esteros y pantanos en la región de la Sabana y su utilización principalmente para actividades como la ganadería y la exploración y explotación petrolera.

En ambos casos se presentan usos no compatibles y conflictos no resueltos por lo cual se han venido proponiendo algunas zonificaciones, en las que se indican los usos potenciales de las áreas del departamento, para contrarrestar las dificultades presentes en la actualidad, tales como la pérdida de especies de fauna y flora, la contaminación de los cauces y el incremento de las situaciones de riesgo por efecto de la deforestación con fines económicos (expansión de la frontera agrícola y explotación de maderables) y la construcción en zonas de riesgo, entre otros factores.

Mapa 6. Coberturas y uso actual del suelo en el Departamento de Arauca



Fuente: Fundación Omacha y Patrimonio Natural, 2011.

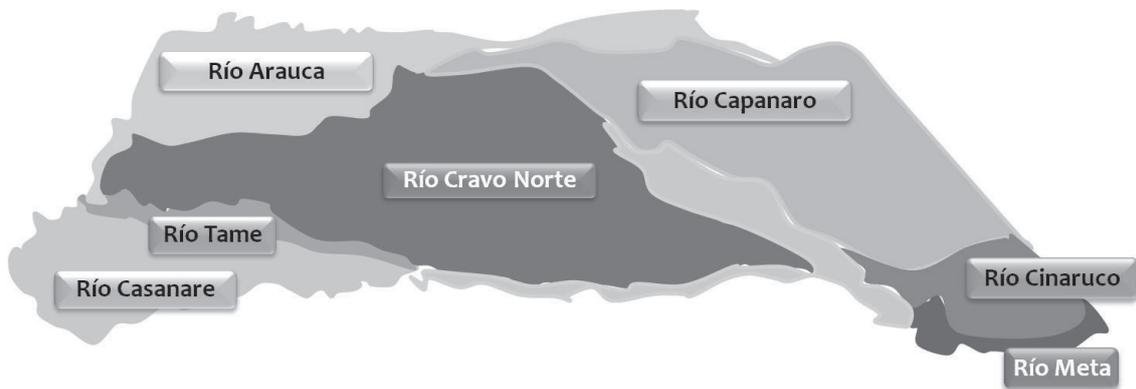
Las coberturas y usos de suelo descritas anteriormente han generado una dramática reducción de los bosques, por efecto de la tala indiscriminada y de las quemas. De acuerdo a los cálculos efectuados por el IGAC el departamento pasó de poseer un total de 458.583,07 ha cubiertas por bosques en el año 1986 a tener 377.748,28 ha en 2005. Si bien esta situación ha afectado a todos los tipos de bosques existentes, son los de clima frío los que registran la más compleja situación. En esta zona la cobertura de bosques pasó de 110.370 ha en 1986 a 31.380 ha en el 2005, mientras que los bosques de clima cálido y medio pasaron de 348.213 ha en 1986 a 346.451 ha en el 2005 (IGAC, 2006: 54).

Esta situación ha implicado la erosión de algunos suelos, la reducción del caudal y la creciente sedimentación de cauces y con ello el menoscabo de las condiciones apropiadas para la vida silvestre. En consecuencia se experimenta una disminución de la biodiversidad que se manifiesta en la situación de amenaza de treinta y cinco especies animales, veintidós correspondientes a mamíferos, cuatro a aves y nueve a reptiles (Omacha & Patrimonio Natural, 2011: 34); y en la reducción de peces, reflejada en la disminución de la captura del recurso pesquero, el cual ha pasado de 784.000 kilos en 1995 a 165.983 kilos en 2001 (IGAC, 2006).

b. Cuencas hidrográficas y recursos hídricos existentes en el territorio

Las principales cuencas existentes en el departamento son las de los ríos Casanare, Tame, Lipa, Capanaparo, Cravo y Arauca²⁷, siendo esta última la más importante dada su extensión (1.050 km, de los cuales 510 km son navegables) y el carácter geoestratégico que reviste, ya que delimita la frontera con Venezuela en 280 km (mapa 7). Esta cuenca recorre dentro del territorio colombiano 400 km que son alimentados por varios afluentes entre los que se destacan los ríos Bojabá, el Satocá, el San Miguel, Maroua y Rudiván.

Mapa 7. Cuencas hidrográficas del Departamento de Arauca bajo la jurisdicción de CORPORINOQUIA

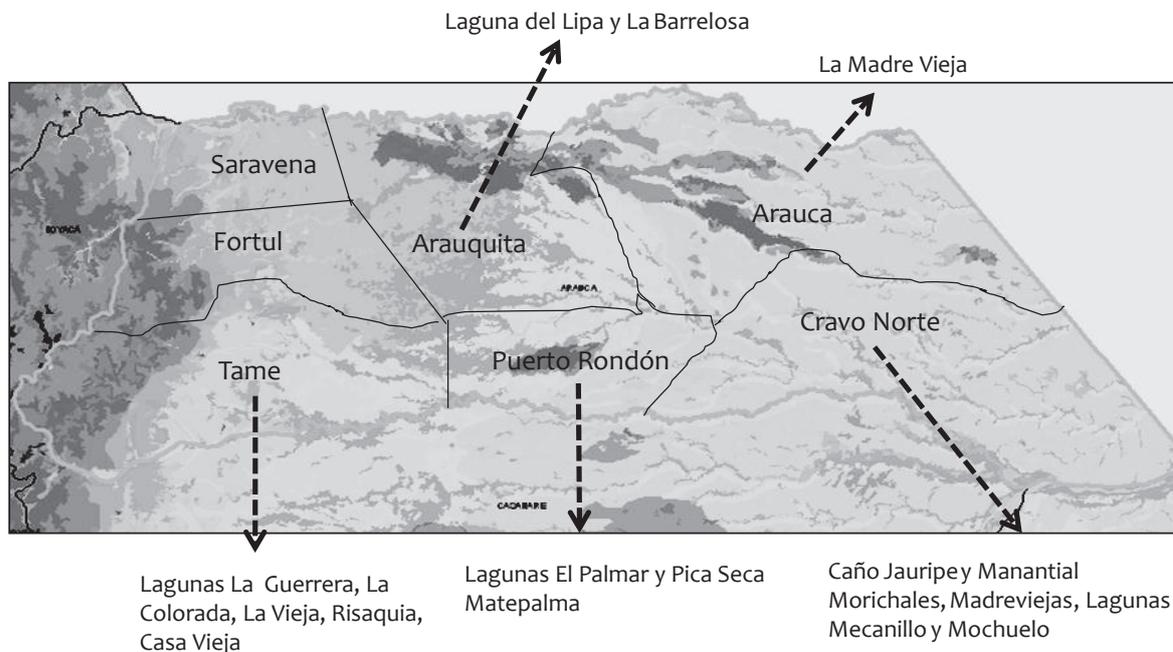


Fuente: CORPORINOQUIA, 2009.

²⁷ Esta cuenca nace fuera del territorio departamental en el Páramo del Almorzadero, ubicado en la zona oriental del Departamento de Santander, a 4.000 metros de altura sobre el nivel del mar.

Además de las cuencas señaladas, Arauca cuenta con lagunas y humedales de gran valor ambiental localizadas en los municipios de Tame, Arauquita, Arauca, Puerto Rondón, Fortul y Cravo Norte. En el mapa 8 se georreferencian las principales lagunas y humedales del departamento.

Mapa 8. Humedales y lagunas del Departamento de Arauca



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental con base en CORPORINOQUIA (CORPORINOQUIA, 2009: 38).

La importante oferta hídrica existente en el departamento ha permitido el abastecimiento de agua a sus siete municipios²⁸. Esta ha favorecido principalmente el suministro a los acueductos de Tame, Saravena y Fortul, ya que en estos las condiciones topográficas de sus territorios facilitan el suministro por gravedad que permite mayor continuidad en el servicio y menores costos. En contraste, en los municipios de la Sabana el suministro resulta un poco más complejo y costoso, pues dependen del sistema eléctrico, (el cual es bastante vulnerable por las condiciones de orden público y por ser la cola del sistema energético nacional), para el bombeo del agua a tanques elevados para su posterior distribución.

De acuerdo con las cifras manejadas por el Plan Prospectivo de Arauca 2019 (2009) las coberturas de acueducto y alcantarillado en el departamento son del 83,6% y el 69,9%, siendo los municipios con mayores coberturas del servicio de acueducto Arauquita (96,2%) y Saravena (84,4%), mientras que en materia de alcantarillado los municipios de Arauca (80,7%) y Arauquita (94,2%) registran las mayores coberturas.

²⁸ Cada uno de ellos cuenta con sistemas de captación, aducción, tratamiento, conducción y redes de distribución, sujetos a graduales adecuaciones de acuerdo con sus respectivos Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado, así como con sistemas de disposición final de las aguas residuales y lagunas de oxidación para su tratamiento. No obstante, esto no ha redundado en adecuados niveles de potabilidad en todos los municipios.

Un aspecto que no se ha considerado ni desarrollado en el departamento es el aprovechamiento de las cuencas para permitir la conectividad y el transporte entre los municipios como alternativa al transporte terrestre, ante las grandes distancias que existen entre los municipios. Aunque la utilización de estas cuencas puede ser una alternativa de transporte, el acelerado deterioro que han registrado en los últimos años puede obstaculizar que esto sea posible.

Durante la última década se ha observado un deterioro de las cuencas y sus subcuencas, debido a la ocupación de sus vegas, el vertimiento en ellas de precursores y residuos químicos, la sedimentación, la sobreexplotación de arenas, la modificación de los cauces de sus afluentes, entre otros. Así mismo, se han deteriorado las capacidades de concentración de aguas en esteros y lagunas, áreas que cumplen un papel fundamental en la amortiguación de crecientes de los ríos y en la preservación de las especies de fauna y flora. Esto se debe principalmente a:

1. La invasión y relleno de estos ecosistemas para la construcción de viviendas y el establecimiento de cultivos, a pesar de que estas son zonas de baja productividad agrícola y que implican un riesgo para los asentamientos humanos, dada su naturaleza inundable.
2. La explotación del petróleo, que ha significado la desviación de cauces naturales y la pérdida de fuentes de agua subterránea.
3. La construcción de infraestructuras²⁹ principalmente, viales y de servicios³⁰, por parte de los gobiernos nacional, departamental y local sin tener en cuenta las características de estos ecosistemas. Particularmente, la construcción de obras viales (terraplenes) ha implicado la separación y corte de los humedales en varios puntos, interrumpiendo con ello el flujo natural de agua y de los corredores biológicos de estos ecosistemas. Esta situación ha generado pequeños humedales aislados que se degradan por la interrupción de las aguas, cuyas especies de fauna deben ahora desplazarse de un sitio a otro, con consecuencias de mortalidad, las cuales aún no han sido evaluadas (Omacha & Patrimonio Natural, 2011: 36).

La consecuencia de los procesos señalados ha sido el incremento de los impactos de las inundaciones y lo que ello implica en términos de pérdidas humanas y económicas. Ante estas circunstancias la autoridad ambiental con jurisdicción en el territorio, CORPORINOQUIA, se ha encargado durante los últimos dos años de formular Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCAS) y de ordenación de recursos hídricos. Hasta el momento se han ordenado las cuencas de los ríos Tame, Arauca y Casanare, y se encuentran en ejecución la ordenación de sus subcuencas (CORPORINOQUIA, 2010).

²⁹ Un ejemplo de esta situación lo constituye el dragado del río Arauca realizado por el gobierno venezolano, en convenio con el gobierno colombiano a partir de 1988. Esta actividad generó la pérdida del caudal del brazo Bayonero y de otros ríos y caños de la región, alterando notablemente el régimen hídrico. Específicamente a este proceso se debe la disminución de los caudales del caño Limón y el río Lipa, anteriormente navegable en casi toda su extensión (Omacha & Patrimonio Natural, 2011: 26).

³⁰ Si bien el departamento cuenta con una amplia oferta hídrica, que le ha permitido nutrir las infraestructuras de los acueductos existentes en los municipios, los tratamientos que se efectúan para la devolución del agua al medio natural no son los más adecuados. La realización de obras de alcantarillado no presentan estudios previos que determinen su efecto sobre la dinámica hidrológica de algunos humedales.

c. Formas de apropiación, uso, conservación y aprovechamiento de la biodiversidad, los suelos y cuencas

Las formas de uso, ocupación y aprovechamiento de la oferta ambiental del territorio araucano que se han consolidado a través del tiempo son ineficientes e inadecuadas, ya que han generado simultáneamente la subutilización y la sobreexplotación de la oferta ambiental. Esto se debe principalmente a la falta de conocimiento sobre la riqueza ambiental del departamento y los procesos naturales que allí se desenvuelven; así como a la forma particular en que se ha ido poblando el territorio. Tal se caracteriza por el papel que han jugado las dinámicas de concentración de la tierra³¹, la migración de población de otras zonas del país y la colonización de zonas boscosas, que amplían la frontera agrícola, y que están motivadas por la búsqueda de nuevas oportunidades económicas y de subsistencia.

Si bien los araucanos reconocen la diversidad misma de especies de flora y fauna, y la majestuosidad de los ecosistemas que los rodean, esta situación no ha redundado en una fuerte apropiación de su entorno orientada a su conservación y preservación. Por el contrario, se ha consolidado con el tiempo una vocación agrícola y ganadera fundamentada en la deforestación y caracterizada por su baja tecnificación y densificación, la no implementación de prácticas de producción limpia y la sobreexplotación del suelo particularmente en la zona del Piedemonte.

En el caso de la agricultura, esta abarca 400.000 ha y se basa en los cultivos de cacao, plátano, yuca y algunos frutales, sin que estos hayan alcanzado adecuados niveles de productividad ni encadenamientos productivos consolidados. Así mismo, tales cultivos convivieron durante la década de los noventa con plantaciones ilícitas (principalmente de coca), que se desarrollaron en las áreas boscosas de los municipios de Saravena y Tame, con impactos negativos sobre el medio ambiente. No obstante, durante los últimos diez años los cultivos ilícitos fueron disminuyendo hasta alcanzarse su plena erradicación del territorio departamental a partir del año 2008 (UNODC, 2010).

Además de los usos mencionados, se ha intensificado la explotación de los recursos del subsuelo particularmente el petróleo. Alrededor de este se ha generado una economía de enclave que si bien le ha permitido al departamento contar con un importante volumen de recursos, ha significado un deterioro irreversible de los ecosistemas y por ende de las condiciones de vida de las poblaciones que se desenvuelven y hacen parte de ellos. La extracción de este recurso, además de reducir las fuentes de agua y contaminar las cuencas, con todo lo que ello implica, generó una cultura de dependencia de las rentas de regalías, que explica el poco desarrollo tecnificado y sustentable de las cadenas pecuaria y agrícola.

d. Gestión ambiental: actores, instituciones e intervenciones que inciden en el manejo de los ecosistemas estratégicos

El manejo de la oferta ambiental del departamento se encuentra determinado por los diversos marcos culturales que existen en su territorio. En este conviven diversas comunidades indígenas, con cosmovisiones singulares, población proveniente de otras áreas del país y pobladores originarios de la región herederos de los usos y costumbres de la identidad llanera tradicional.

³¹ En el Departamento de Arauca se consolidó el hato ganadero, un sistema latifundista, que implicó una importante concentración de tierras y la generación de un gran volumen de pequeños propietarios y de campesinos empobrecidos abocados a la agricultura de subsistencia que terminaron por desplazarse hacia el Piedemonte, en donde introdujeron prácticas agropecuarias de pequeño volumen, a partir de las cuales se ha estructurado la actual economía agrícola del departamento.

Cada uno de estos marcos culturales ha generado valores y actitudes particulares frente a la relación hombre-naturaleza, que soportan las actividades cotidianas de las poblaciones, siendo las comunidades indígenas, principalmente la cultura uwa, las que han logrado un equilibrio con el entorno, razón por la cual se convierten en aliadas estratégicas en el desarrollo de intervenciones encaminadas a la protección, conservación y restauración del medio ambiente y de la cual se deben conocer sus enseñanzas.

Además de estos marcos culturales, que traen consigo tanto prácticas adecuadas como inadecuadas, inciden sobre el ambiente natural araucano las instituciones del orden local, departamental y nacional que tienen bajo su ámbito de intervención actividades relacionadas con el desarrollo agropecuario, el manejo de áreas protegidas, el ordenamiento territorial y la gestión ambiental.

Entre estas entidades se encuentran: la Secretaría Departamental de Desarrollo Agropecuario de Arauca, la Policía Ambiental, el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER), la Unidad de Parques Nacionales Naturales (UPNN), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, (CORPORINOQUIA), autoridad ambiental que tiene bajo su jurisdicción al Departamento de Arauca. Tales entidades cuentan con una sede territorial en el departamento, que coordina la implementación de las decisiones que se toman en las oficinas principales de estas instituciones, localizadas mayoritariamente en Bogotá, situación que propicia la adopción de decisiones no acordes con las realidades del territorio, así como problemas de desarticulación y descoordinación entre entidades. A ello se suma que el departamento no cuenta como tal con una institucionalidad ambiental propia encargada exclusivamente de la observación, gestión y control ambiental.

Es importante destacar que desde las instancias mencionadas han surgido varios planes, programas, proyectos e instrumentos de protección, así como estudios orientados a la conservación, protección y restauración del ambiente natural araucano. Entre estas acciones se encuentran varias propuestas de zonificación del territorio a partir de la identificación de su potencialidad ambiental. Las más destacadas son las zonificaciones propuestas por PNN y el IGAC, formuladas respectivamente dentro de los Planes de Manejo del PNN del Cocuy (PNN, 2010) y de Ordenamiento Departamental (IGAC, 2005).

Adicionalmente, el departamento cuenta con las *Agendas Ambientales Municipales*, un instrumento elaborado en el 2007 como resultado de la concertación entre las siete administraciones municipales con CORPORINOQUIA, en el cual se condensan las líneas estratégicas, objetivos, prioridades y ejes de intervención en cada entidad territorial. Estos documentos además de proponer el fortalecimiento de la educación ambiental, la implementación de mecanismos de producción limpia, la promoción de la participación ciudadana en el control y la mejora de la gestión ambiental, incorporan diagnósticos sobre la situación ambiental de los municipios.

A pesar de la existencia de los instrumentos mencionados no se cuenta con informes y evaluaciones sobre su estado de implementación y los impactos que han generado sobre la situación del departamento.

e. Análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y desafíos de la dimensión natural-ambiental

Dadas las condiciones descritas anteriormente se concluye que la diversidad que caracteriza al territorio araucano hace de este un sistema socioecológico en el que la riqueza y variedad de los ecosistemas permite la provisión de bienes y servicios a la sociedad, que además de ser soporte para la subsistencia de las poblaciones, han posibilitado el desarrollo de distintas actividades agrícolas (particularmente el cultivo de plátano, cacao, yuca y frutales) y pecuarias, así como el desarrollo de actividades como la pesca y la explotación de hidrocarburos. Por tanto, la principal fortaleza de la dimensión natural-ambiental del Departamento de Arauca se encuentra precisamente en las características de su oferta ambiental, así como en la multiculturalidad de sus habitantes.

Sin embargo, la inadecuada comprensión de dichas fortalezas ha sido un factor que ha contribuido al surgimiento de las debilidades que actualmente afectan al territorio, ya que la abundancia de recursos ha generado la sensación de su inagotabilidad, lo que se traduce en una despreocupación por el conocimiento, protección y conservación de la biodiversidad y de las cuencas existentes.

De esta forma se han consolidado como principales debilidades de la dimensión natural-ambiental del departamento, los siguientes aspectos:

- ◆ El aprovechamiento inadecuado de la oferta ambiental por el desconocimiento de los ciclos naturales y de los impactos que las prácticas culturales y productivas pueden tener sobre el ambiente. Lo anterior ha generado un incremento de la deforestación y deterioro del suelo.
- ◆ La reducción de los exuberantes ecosistemas naturales a escasos y pequeños relictos de bosque natural bastante fragmentados, presentes particularmente en áreas de difícil acceso de la zona montañosa; y a pequeños bosques de galería dispuestos a lo largo de las principales corrientes hídricas araucanas, situaciones que generan por un lado el incremento del riesgo de deslizamientos e inundaciones, y por otro la sedimentación y reducción del caudal de los ríos, lo cual está a su vez asociado con la desaparición de otras corrientes que nutrían su caudal y que nacían anteriormente en las zonas que actualmente se encuentran deforestadas.
- ◆ Las deficiencias en materia de planificación e implementación de políticas públicas ambientales, que regulen la forma de ocupación y uso del territorio, y su oferta ambiental. Estas son generadas por la ausencia de inventarios de flora, fauna y ecosistemas estratégicos actualizados y de un conjunto de indicadores de seguimiento que permitan identificar el comportamiento de las variables ambientales y que sirvan de base para la caracterización de problemáticas así como para la formulación de soluciones.
- ◆ Los fallos en materia de control y vigilancia por parte de las autoridades ambientales presentes en el departamento, los cuales se derivan de la misma complejidad del territorio (su amplia extensión territorial y las dificultades en materia de seguridad) y de los problemas de celeridad, eficacia y eficiencia que se presentan en la administración pública y en las relaciones intergubernamentales. Esta situación conduce a que se desarrollen actividades de extracción inadecuada e ilegal de recursos y que las empresas legalmente constituidas no cumplan satisfactoriamente sus obligaciones en materia de responsabi-

lidad ambiental. Así mismo, impide que los responsables de los procesos de deterioro ambiental respondan por los daños causados y tomen medidas correctivas.

- ◆ La implementación de políticas públicas nacionales sin tener en cuenta las condiciones y características del ambiente natural del departamento y sus impactos sobre este.
- ◆ La creciente ocupación de las vegas, las zonas bajas de los ríos y los humedales para la edificación de viviendas y uso de cultivos. Lo anterior ha implicado la reducción de las especies de flora y fauna propias de estos espacios.
- ◆ Falta de instauración de un sistema de áreas protegidas departamental y la interrupción de los tratamientos de protección para las áreas de conservación³². Esta situación facilita la pérdida de especies endémicas y la desaparición del patrimonio ambiental de los araucanos.
- ◆ La débil participación de la sociedad civil en la protección, control y vigilancia del patrimonio natural.

En términos generales, las consecuencias que generan las debilidades mencionadas son principalmente la pérdida irreparable de la biodiversidad y de ecosistemas estratégicos, y con ello el deterioro de la calidad de vida de los habitantes del territorio. Esta situación puede agravarse por efecto de las amenazas que provienen del contexto externo del departamento.

Particularmente, el cambio climático global es la principal amenaza que enfrenta el departamento. Dicho fenómeno junto con las quemadas y talas de los bosques andinos para la comercialización de maderables y el establecimiento de potreros y cultivos de pancoger han acelerado la disminución del área glacial de la Sierra Nevada del Cocuy³³ y su reducción a una serie de glaciares discontinuos, separados por afloramientos rocosos (IDEAM, 2009). Tal situación impacta negativamente la disponibilidad de recursos hídricos si se tiene en cuenta que en este ecosistema nacen las principales cuencas que abastecen al departamento.

Otros factores externos que se constituyen en amenazas para el departamento son el desenvolvimiento del conflicto armado y del narcotráfico. Si bien han sido erradicados los cultivos ilícitos, subsisten condiciones sociales y de orden público que pueden llevar al retorno de esta actividad, por lo cual se requieren medidas de prevención al respecto. Así mismo, la existencia del conflicto armado ha generado múltiples impactos negativos sobre los ecosistemas, a través del desarrollo de las actividades que le son propias, tales como la utilización de armamentos contaminantes, la siembra de minas antipersonas, el desarrollo de campamentos y bases militares en zonas de difícil acceso (como áreas selváticas y/o de protección ambiental) y la destrucción de infraestructuras de servicios y de explotación de hidrocarburos. Una de estas consecuencias es la contaminación de recursos hídricos y con ello la disminución de las especies silvestres, afectaciones a la salud y calidad de vida de la población campesina que abastecen.

³² Tal es el caso de la Laguna del Lipa, que por efecto del descubrimiento de hidrocarburos en sus alrededores perdió la condición de reserva forestal de Arauca en 1983. Esta zona había sido declarada como tal en 1976 y fue elevada a la categoría de Santuario de Fauna y Flora, por el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) en 1977, ante el reconocimiento de la magnitud de la biodiversidad allí concentrada y su importancia dentro de la cosmovisión de las comunidades indígenas (guahibos) y demás pueblos vecinos, para su reproducción cultural, así como para su abastecimiento alimenticio. Debido a lo anterior se produjo una alteración irreparable del ecosistema, que ha afectado la biodiversidad y a la comunidad guahiba.

³³ El porcentaje de pérdida del área glacial de la Sierra Nevada del Cocuy en el periodo 1987- 2009 alcanzó el 46%, lo cual significa un incremento con respecto a periodos anteriores donde la reducción fue del 32% (1930-1950) y del 25% (1050-1980). Fuente: IDEAM, 2010.

No obstante las dificultades señaladas, Arauca cuenta con múltiples oportunidades derivadas tanto del desarrollo de tecnologías limpias, la revalorización que han adquirido en el contexto global las zonas del planeta que cuentan con una amplia oferta ambiental y que no presentan grandes alteraciones en sus condiciones naturales, como del desarrollo de mecanismos amparados en tratados internacionales, que buscan simultáneamente reducir las emisiones tóxicas y responsabilizar a las naciones más contaminantes del mundo. Estos factores pueden generar en el departamento condiciones atractivas para el desarrollo de proyectos especiales con instancias de cooperación internacional, al tiempo que pueden convertirlo en pionero en la implementación de energías alternativas, aprovechando las ventajas que dan su ubicación y situación climática e incursionar en las distintas clases de mercados verdes existentes. En este sentido, Arauca tiene potencialidades para incursionar en:

1. Mecanismos de desarrollo limpio MDL³⁴.
2. Aprovechamientos sostenibles de los recursos naturales y de la biodiversidad: aceites esenciales y oleorresinas, gomas y resinas, colorantes, pigmentos y tintes naturales, hierbas y especias, plantas medicinales, flores y frutos nativos poco comunes, agricultura ecológica, biotecnología, entre otros.
3. Ecoproductos industriales: bienes que en su proceso productivo resultan ser menos contaminantes al medio o generan beneficios al medio ambiente.
4. Servicios ambientales³⁵: agrupan actividades como el turismo ecológico, la educación ambiental, la gestión integral de residuos sólidos y el desarrollo de proyectos de infraestructura para el tratamiento de vertimientos y emisiones.

Para ello el departamento puede apoyarse en instrumentos como el Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes (PENMV), elaborado en el 2002 por el Ministerio del Medio Ambiente³⁶.

De este modo Arauca tiene la oportunidad de redireccionar la forma como ha estructurado su base productiva y hacer del manejo adecuado del ambiente y sus recursos, un instrumento que posibilita simultáneamente la conservación y el desarrollo económico y social del territorio, con el concurso de diversos actores, como el sector privado, ONG, e instancias de cooperación internacional dedicadas a la protección, preservación y restauración del medio ambiente. Esta es una oportunidad que el departamento ha desaprovechado y en la cual debe avanzar.

5.2.2. Dimensión urbano-regional

La dimensión urbano-regional hace referencia a los elementos construidos por el hombre, a partir de la apropiación del espacio y de los condicionamientos impuestos por el entorno geográfico, que sirven de soporte para el desarrollo de las diferentes actividades y procesos sociales, y a las interacciones y flujos que se desarrollan entre estos. Por tanto, hacen parte de esta dimensión los elementos que estructuran el hábitat, entendido desde una perspectiva ampliada como las condiciones del

³⁴ Es un instrumento que pretende la reducción y captura de los gases efecto invernadero, involucrando a países sin compromisos formales de reducción, permitiendo a los países comprometidos la compra de reducción de emisiones por proyectos realizados en países en desarrollo.

³⁵ Los servicios que el ambiente le provee al hombre que son los beneficios que la naturaleza proporciona al entorno para su equilibrio, como el balance de acuíferos, la capa de ozono, la caza recreativa, parques naturales y atractivos paisajísticos.

³⁶ Actualmente denominado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

entorno y el contorno urbano complementarias a la vivienda, tales como el espacio público, las infraestructuras de transporte y servicios, las redes que permiten la conexión con otros espacios, las funciones, el grado de especialización que caracteriza a los asentamientos que integran el territorio, así como el nivel de intercambio y jerarquización que se produce entre estos.

Atendiendo a lo anterior, a continuación se analizará el estado actual del Departamento de Arauca en los siguientes aspectos: las formas de ocupación del territorio y la distribución espacial de la población y de los asentamientos; los principales atributos de los componentes del sistema urbano-regional (rasgos de la morfología urbana y las funciones urbanas de los municipios del departamento); el estado de las infraestructuras de servicios públicos y de los equipamientos (es decir, las condiciones del hábitat); las relaciones funcionales existentes entre los municipios, el grado de especialización, jerarquización e integración funcional de los centros urbanos; y el grado de conectividad e integración del sistema urbano-regional con otros sistemas territoriales en los niveles regional, nacional e internacional, a partir del análisis de sus infraestructuras de conectividad.

a. Distribución espacial de la población y de los asentamientos

El asentamiento poblacional en el Departamento de Arauca está determinado por las características del entorno natural y por las dinámicas económicas que dieron lugar a los distintos procesos migratorios, a partir de los cuales se ha ido poblando progresivamente el territorio departamental. La amplia extensión territorial que comprende el departamento, así como su poblamiento inicial por comunidades indígenas nómadas, su posterior ocupación principalmente a partir de las misiones religiosas y la figura latifundista del hato ganadero, se constituyen en factores que determinaron profundamente la configuración del territorio hasta mediados del siglo XX, el cual se caracterizó por una baja densidad poblacional y el desarrollo de pequeños y discontinuos núcleos urbanos concebidos para la provisión de los recursos requeridos para el desarrollo de las actividades agropecuarias de las extensas zonas rurales cercanas a su localización.

De esta forma, se conformaron diferentes núcleos urbanos dedicados al abastecimiento de sus áreas de influencia, débilmente articulados entre sí por efecto de las grandes distancias, la carencia de infraestructuras y las propias dinámicas internas que no propiciaron una mayor vinculación. Estos centros urbanos, construidos principalmente alrededor de ríos, tardíamente empezaron a integrarse por efecto de nuevos procesos migratorios generados tanto por los programas de colonización orquestados por el Estado colombiano como por iniciativas espontáneas e individuales, que significaron la ampliación de la frontera agrícola, la construcción de nuevas vías y de nuevos asentamientos o contenedores territoriales alrededor de estas. La población alrededor de estos ejes se ha ido incrementando igualmente con el paso del tiempo por efecto del *boom* petrolero y del desplazamiento forzado por la violencia que ha ocasionado el prolongado conflicto armado que afecta al país.

Los procesos señalados dieron lugar a la constitución de los siete municipios que hoy día integran el Departamento de Arauca (Arauca, Tame, Saravena, Arauquita, Puerto Rondón, Fortul y Cravo Norte), entidades territoriales de conformación relativamente reciente, caracterizadas por ser núcleos urbanos muy reducidos, desconectados entre sí y rodeados por extensas áreas rurales con restringidos sistemas de conectividad. Esta situación ha generado núcleos urbanos de influencia estrictamente local y ha limitado el desarrollo de fuertes vínculos con otros sistemas territoriales externos. Por tanto no puede hablarse propiamente de especializaciones funcionales, jerarquías

urbanas o polos de concentración que den lugar a un sistema urbano regional interno cohesionado y a su vez interconectado con el nivel nacional. A pesar de lo anterior se distingue una diferenciación espacial en la concentración de personas y actividades, así como un cierto nivel de jerarquía entre las cabeceras municipales, dada la concentración de ciertos servicios en ellas, la cual se detalla en el mapa 9.

Mapa 9. Localización y jerarquización de los municipios que conforman el Departamento de Arauca



Municipio	Número de veredas y/o centros poblados
Arauquita	12 centros poblados
Saravena	1 centro poblado consolidado y 12 centros poblados menores
Fortul	57 veredas
Tame	14 centros poblados y 151 veredas
Puerto Rondón	23 veredas
Cravo Norte	0
Arauca	6 centros poblados

Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

La dinámica particular de poblamiento del departamento lo hace distinguirse como uno de los menos densamente poblados del país. Este cuenta con 250.569 habitantes (DANE, 2011), que representan el 0,54% del total nacional y una tasa de densidad poblacional de 9,74 habitantes por km². Lo anterior significa que por cada uno de los 23.818 km² que constituyen la extensión territorial del departamento hay nueve personas, lo cual contrasta con la densidad promedio nacional (37 habitantes por km²) y evidencia el bajo nivel de ocupación de su territorio y limitaciones para articular un mercado interno.

Las dinámicas de poblamiento del territorio se han efectuado de manera deficiente debido a factores como: el predominio de la estructura latifundista de concentración de la tierra y la existencia de un número de pequeños y medianos propietarios dedicados a la agricultura y la ganadería de mediano tamaño, el desconocimiento de las capacidades y de la vocación de la tierra, así como las presiones de los actores armados que han generado procesos de despojo e incertidumbre para realizar inversiones que fortalezcan la actividad agropecuaria (CID, 2006). Estos elementos han redundado en que el 61% de la población total habite en áreas urbanas y el 39% en zonas rurales.

Tales factores junto con el boom de la explotación de hidrocarburos produjeron que la tasa neta de crecimiento poblacional del departamento registrase el 3,02% y fuese superior al promedio nacional (1,79%) en el año 2000. Particularmente, las dinámicas de colonización y migración de población de otras áreas del país explican por qué en los últimos veinte años la población del departamento creció en más de 100 mil habitantes y con ello las demandas de vivienda, servicios públicos, equipamientos y la ocupación de zonas ambientalmente estratégicas. No obstante, este acelerado crecimiento poblacional se fue reduciendo a tal punto que a 2011 la tasa de crecimiento es del 1,2% (DANE, 2011).

La distribución de la población entre y dentro de los municipios ha estado determinada por la concentración de servicios y funciones urbanas. Los tres municipios donde se aglutinan las principales oficinas de entidades públicas, equipamientos y zonas comerciales (Arauca, Tame y Saravena) registran la mayor participación porcentual en el total de población del departamento. Así mismo, en cuatro de los siete municipios del departamento (Arauca, Saravena, Puerto Rondón y Cravo Norte) se presenta una mayor concentración de la población en las cabeceras municipales frente a las áreas rurales³⁷ (mapa 10).

Específicamente la localización en la cabecera del municipio de Arauca de las principales instituciones públicas del nivel local y nacional que hacen presencia en el territorio, así como el desarrollo de actividades comerciales y de servicios, hacen de esta el principal centro urbano³⁸ del departamento, que alberga el 32,5% de la población total de este, y del cual dependen los demás municipios, pues desde allí se direcciona la administración del territorio, se coordina la provisión de servicios sociales y se efectúan los principales trámites y procesos de interlocución con las entidades estatales³⁹.

Por su parte, los municipios de Tame y Saravena se ubican en segundo lugar de importancia en concentración de población (20,5% y 18% del total departamental, respectivamente), ya que desde ellos se dirige el abastecimiento y la satisfacción de las demandas de los sectores productivos que se han estructurado en su área de influencia, los cuales abastecen centros urbanos de mayor importancia localizados en otros territorios cercanos⁴⁰.

³⁷ En los municipios de Tame, Arauca y Fortul ocurre lo contrario, ya que allí la mayoría de la población reside en zonas rurales.

³⁸ Los dos municipios más poblados del departamento, Arauca y Tame, cuentan respectivamente con 83.433 y 50.731 habitantes, lo cual los ubica muy lejos de los niveles poblacionales de los principales centros urbanos del país.

³⁹ En el municipio de Arauca, además de concentrarse un gran número de establecimientos de educación básica y media, también se encuentra el SENA, la sede Orinoquia de la Universidad Nacional y las sedes territoriales de la ESAP y la universidad Cooperativa.

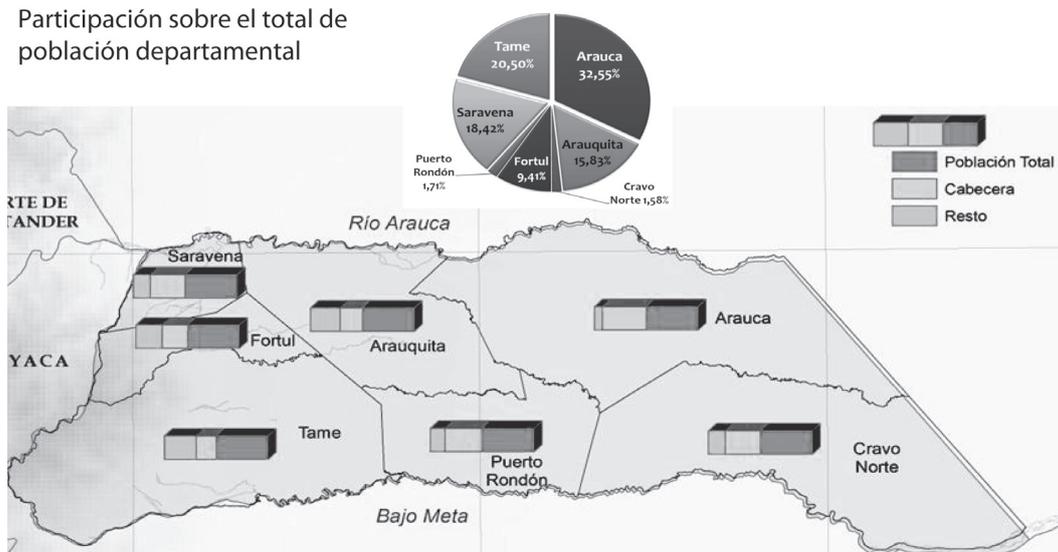
⁴⁰ Parte de la producción de estos territorios se dirige a centros urbanos de otros departamentos vecinos como Santander, Boyacá y Casanare.

Posteriormente, se ubican Arauquita y Fortul, centros urbanos secundarios (albergan respectivamente el 15,83% y 9,4% de la población total), son proveedores de servicios básicos que atienden las necesidades inmediatas de su población y su producción atiende la demanda de otros centros urbanos de mayor importancia. Finalmente, se encuentran Puerto Rondón (1,7%) y Cravo Norte (1,58%), los municipios menos poblados y con menor infraestructura de servicios.

Al observar las proyecciones de población del DANE para 2020, se evidencian a futuro, dinámicas de crecimiento importantes en las cabeceras de los municipios de Arauca, Arauquita y Saravena. Por el contrario, la población en las zonas rurales tiende a estancarse y en el municipio de Cravo Norte se proyecta una disminución de la población tanto en la zona urbana como rural. Esta situación demandará mayor preparación por parte de las autoridades de los municipios más dinámicos, en cuanto a la oferta de bienes y servicios públicos, accesibilidad y equipamientos.

Mapa 10. Distribución de la población del Departamento de Arauca por municipios y áreas urbanas y rurales según las proyecciones de población del DANE (2005-2020)

Participación sobre el total de población departamental



Área	Cabecera				Resto			
	2005	2010	2015	2020	2005	2010	2015	2020
Municipio								
Arauca	62.634	69.803	76.431	82.341	12.923	12.346	12.050	12.036
Arauquita	15.078	16.849	18.723	20.568	21.667	22.218	22.586	22.771
Cravo Norte	2.391	2.357	2.319	2.277	1.270	1.136	1.012	873
Fortul	10.009	11.500	13.081	14.751	11.842	12.095	12.298	12.385
Puerto Rondón	2.655	2.801	2.864	2.846	1.307	1.092	980	970
Saravena	28.544	30.321	32.035	33.686	14.222	14.813	15.168	15.282
Tame	19.134	19.430	20.011	20.654	28.442	30.780	32.757	34.374

Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental 2011. Este gráfico se desarrolló con base en las proyecciones de población del DANE (2010) y un mapa elaborado por las Fundaciones Omacha & Patrimonio Natural en el marco del Informe final de "Diseño y Concertación del Sistema de Áreas Protegidas para Arauca-SIDAP" (Omacha & Patrimonio Natural).

Arauca

b. Morfología, funciones urbanas, equipamientos e infraestructuras de servicios públicos

En el caso del Departamento de Arauca, sus centros urbanos al igual que la mayoría de las áreas urbanas del país se han venido desarrollando principalmente de manera espontánea, y no precisamente por efecto de procesos de planificación territorial y ambiental, ya que la implementación de este tipo de instrumentos en el país ha sido tardía y se ha caracterizado por su debilidad y marginalidad. La planeación territorial y ambiental históricamente no ha estado acorde con las particularidades de los entornos naturales y socioculturales del país, al tiempo que ha estado desconectada y supeditada a los procesos de planificación sectorial.

De esta forma, la morfología de las áreas urbanas de los municipios araucanos ha estado marcada por los procesos de migración y de colonización que se han desarrollado tanto de forma espontánea como dirigida por el Estado y que han implicado la expansión de la frontera agrícola y la ocupación de áreas aledañas a las cuencas de los ríos. En consecuencia, se presentan simultáneamente en el espacio, áreas con una estructura definida (retículas ortogonales, principalmente) y formas orgánicas, que se tienden a concentrar en torno a las vías de comunicación y las principales cuencas. Lo anterior ha significado una fragmentación territorial, que se ha venido reforzando con los desarrollos recientes de vivienda, los cuales están generando un tejido morfológico que no se integra a los espacios urbanos. A esta dificultad se suma la inexistencia de políticas de conservación y protección de las áreas que se constituyen en patrimonio cultural del municipio.

En los últimos años y con ocasión de la expedición de la Ley 388 de 1997 se han desarrollado algunos procesos de planificación territorial que dieron lugar a la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los siete municipios del departamento. No obstante, hasta la fecha ningún municipio cuenta con un expediente municipal y se han registrado demoras en los procesos de elaboración, adopción y revisión de los POT.

En cuanto a las funciones urbanas que cumplen las cabeceras de los municipios, se encuentran la prestación de servicios administrativos, recreativos, educativos y comerciales. Para ello se cuenta aproximadamente con ciento cuarenta y dos equipamientos colectivos, distribuidos en los siete municipios y que se clasifican de acuerdo a su uso en las siguientes categorías: asistenciales, educativos, culturales, institucionales, recreativos y deportivos, religiosos y de culto, abastecimiento y servicios especiales.

Pese a que el departamento cuenta con un número aceptable de equipamientos, en su mayoría educativos, para el espacio público y actividades recreativas, estos requieren importantes mejoras. El estado de estos es diferencial en cada municipio⁴¹, algunos cuentan con equipamientos en mejores condiciones, ya que han desarrollado recientemente importantes proyectos de construcción y adecuación de sus equipamientos básicos⁴², mientras que otros enfrentan situaciones de deterioro en todas las tipologías de equipamientos, particularmente en los de carácter depor-

⁴¹ Cravo Norte es el municipio en el que se encuentra el mayor porcentaje de equipamientos de prioridad alta de inversión, ya que por sus condiciones representan un riesgo para la comunidad (Peligro de colapso u obras inconclusas que dejan elementos peligrosos al alcance de las personas).

⁴² Este es el caso del municipio de Tame que ha venido desarrollando en los últimos años importantes proyectos tendientes al establecimiento y mejoramiento de equipamientos básicos, como por ejemplo, la construcción del Terminal de Transportes y el Matadero. Sin embargo, se presentan problemas como la subutilización de áreas, el incumplimiento de condiciones de higiene que se requieren para este tipo de espacios y el manejo inadecuado de los residuos sólidos, siendo este último una deficiencia generalizada en todos los municipios del departamento.

tivo⁴³. No obstante, en todos los municipios predominan deficiencias en los escenarios deportivos, las edificaciones de índole institucional-administrativo y en los equipamientos asistenciales. Estos son inadecuados para la función que deben prestar, por deterioro generado a raíz de la falta de mantenimiento y requieren ser adaptados a nuevas tecnologías (Secretaría Departamental de Infraestructura, 2007).

Para atender estas problemáticas el departamento formuló un Plan Maestro de Equipamientos en el 2007. No obstante, hasta el momento los municipios no se han ceñido a sus directrices, siendo urgente el desarrollo de mayores compromisos y de una articulación entre los diferentes niveles territoriales para el desarrollo de intervenciones integrales.

En este sentido se requiere ampliar y actualizar los estudios-diagnósticos⁴⁴ que se han formulado sobre la materia, ya que si bien estos dan cuenta del inventario de equipamientos existentes y de las intervenciones proyectadas y/o en ejecución para su adecuación, no existen estudios e indicadores sobre la relación entre estos y sus usuarios (tales como número de equipamientos por habitante e indicadores de usuarios actuales y potenciales), ni proyecciones de los equipamientos que es necesario construir a futuro, teniendo en cuenta las dinámicas de la población departamental y las apuestas productivas que se pretenden impulsar y que sin duda implican intervenciones en esta materia.

En cuanto al manejo del espacio público una de las deficiencias más notorias del departamento es la carencia de circuitos peatonales en óptimas condiciones y que cuenten con los elementos necesarios para que todas las personas, incluida la población con discapacidad y la tercera edad, puedan desplazarse adecuadamente por ellos. Los andenes y senderos peatonales existentes no cuentan con las dimensiones más adecuadas haciéndose necesaria la invasión de las vías para la movilidad peatonal, lo que pone en riesgo la vida de las personas.

En materia de servicios públicos el departamento ha logrado durante los últimos veinte años incrementar y mejorar sus coberturas, debido a la recepción de recursos de regalías petroleras. Este mejoramiento sin embargo se ha visto limitado por la debilidad que han presentado las instituciones para proveer servicios públicos y por la creciente demanda que se genera a partir del incremento de la migración económica y el desplazamiento forzado de áreas rurales a zonas urbanas.

El servicio con mayor cobertura es la energía eléctrica⁴⁵ ya que este supera el 90%, mientras que las coberturas de acueducto y alcantarillado se encuentran en el 83,6% y el 69,9%, respectivamente. Por su parte, la cobertura de telefonía es la más baja llegando tan solo al 38,01% (DANE, 2005).

Diferenciado por áreas, las coberturas en la zona urbana son mayores frente al ámbito rural. Si bien la cobertura de acueducto urbano está en el 98% (con deficiencias en calidad y continuidad del

⁴³ Esto sucede en los municipios de Arauquita, Fortul y Cravo Norte, principalmente.

⁴⁴ Específicamente en el 2007 se elaboró el “Diagnóstico y Formulación de los Planes Maestros de Equipamiento Colectivo y Espacio Público del Departamento de Arauca” (Secretaría Departamental de Infraestructura, 2007).

⁴⁵ El servicio de energía eléctrica del departamento presenta algunas deficiencias derivadas de la vulnerabilidad de la red de transmisión por falta de mantenimiento y por los efectos de atentados terroristas. Dicha red está interconectada a la red de transmisión nacional y su administración recae en ENELAR ESP; así mismo, su capacidad instalada de distribución y comercialización es suficiente hasta el 2012. En la actualidad existen 42.053 suscriptores conectados a la red de Enelar, con una cobertura promedio del 97% urbana y 45% rural. Los consumidores residenciales y comerciales demandan en promedio el 50% de la capacidad instalada y existe en la actualidad una sobrecarga en la línea de subtransmisión entre caño limón y Arauca, lo cual afecta el voltaje y la prestación del servicio.

servicio), y la cobertura de alcantarillado urbano es del 87%, la cobertura en acueducto y alcantarillado rural es apenas del 58%. Finalmente, la cobertura en aseo es del 50% a nivel general en el departamento (Superintendencia de Servicios Públicos, 2010).

La oferta ambiental del departamento permite que los siete municipios cuenten con sistemas de captación, aducción, tratamiento, conducción y redes de distribución de agua, los cuales están siendo adecuados de forma gradual, teniendo en cuenta las recomendaciones establecidas en los planes maestros formulados por el departamento (Plan Prospectivo Arauca 2019, 2009).

Frente a los servicios de alcantarillado, saneamiento básico y manejo de residuos sólidos el Departamento de Arauca presenta varias deficiencias derivadas de la falta de infraestructuras adecuadas y de estudios técnicos que contemplen la mitigación de las afectaciones al medio ambiente. Particularmente, no se cuenta con alcantarillado pluvial en los centros urbanos de los siete municipios y el sistema de disposición de aguas residuales y de lagunas de oxidación que posee el departamento, solamente tiene una cobertura del 69,9%, de la cual el 79% corresponde a los centros urbanos y poblados. Ante la mínima cobertura existente en las zonas rurales se han implementado pozos sépticos cuya cobertura alcanza entre un 40% y 50%.

En cuanto a residuos sólidos⁴⁶ la cobertura del servicio de recolección y depósito de basuras se presenta únicamente en las áreas urbanas, predominando los sistemas de botadero a cielo abierto, sin tecnificación y que por tanto desaprovechan la posibilidad de dar un tratamiento más eficiente a los residuos que redunde en un mejoramiento de la calidad ambiental.

En materia de gas natural ningún municipio del departamento cuenta con este servicio, razón por la cual la Secretaría Departamental de Infraestructura de Arauca viene trabajando en el proyecto de masificación de gas. Para ello se han contratado y desarrollado estudios técnicos preliminares, a través de los cuales se ha proyectado la demanda potencial de usuarios, así como las alternativas posibles de abastecimiento y los requerimientos en materia de infraestructura, tecnología e inversión que estas implican para su implementación. De esta forma, se han identificado trece alternativas de suministro de gas combustible para el departamento, que cubren las posibilidades de abastecimiento mediante diferentes métodos de transporte de gas natural: por gasoductos, gas natural comprimido (GNC) y transportado mediante tráileres; gas licuado del petróleo (GLP) transportado mediante carrotaques y sistemas de aire propanado (GLP - Aire).

Una de las alternativas identificadas como de mayor viabilidad es la construcción del gasoducto desde Cubará (Pozo Gibraltar, Boyacá) a Saravena, Arauquita, Arauca, Fortul y Tame, y la construcción de estación de GNC en Tame para distribución de GNC por tráileres a los municipios de Puerto Rondón y Cravo Norte. El trazado del gasoducto que contempla esta alternativa se ilustra en el mapa 11.

⁴⁶ En el departamento se producen alrededor de 82,7 Ton/día, de las cuales 49,67 Toneladas, equivalentes al 60%, se producen solamente en el municipio de Arauca. Fuente: Plan Prospectivo Arauca 2019, 2009.

Mapa 11 . Trazado del gasoducto opción pozo Gibraltar, Boyacá-Saravena, Arauquita, Arauca, Fortul y Tame



Fuente: Consorcio Regional Arauca (2010). Informe de Consultoría, Estudio de prefactibilidad del proyecto de masificación de gas combustible en el Departamento de Arauca.

Por otra parte, pese a que el nivel de coberturas de servicios públicos básicos en el departamento es relativamente aceptable, este se ve afectado por el crecimiento acelerado de la población, producto de las migraciones por desplazamiento forzado y las actividades petroleras. De este modo se concluye que los principales servicios públicos del departamento están afectados por deficiencias en la infraestructura, la operación e integración de los sistemas, falencias técnicas y administrativas de los prestadores de servicios, y el crecimiento acelerado de la demanda y la expansión no planificada de las zonas de cobertura.

Por otro lado, de acuerdo con el Censo de 2005, el departamento presenta un déficit de vivienda que afecta a 18.744 hogares, los cuales representan el 50% del total de hogares existentes en el departamento (37.012). De estos el 81,33% reside en las cabeceras municipales, mientras que el 18,6% restante se encuentra en áreas rurales.

El municipio de Arauca es el que concentra el mayor número de hogares en situación de déficit de vivienda (7.962 hogares), seguido por el municipio de Saravena, donde el porcentaje de hogares con déficit alcanza el 50,5%. Esta situación afecta en mayor proporción a los hogares que se localizan en las cabeceras de los municipios.

El crecimiento de la demanda generada por los procesos de desplazamiento forzado⁴⁷ ha llevado al desarrollo de asentamientos humanos en áreas de vulnerabilidad sometidas a factores de riesgo, que han implicado la expansión de las áreas urbanas y la consecuente destrucción de áreas de protección o ecosistemas. La consolidación de estos asentamientos sin condiciones adecuadas de suministro de servicios públicos genera contaminación hídrica por mal manejo de residuos sólidos y vertimientos urbanos. Lo anterior refuerza las deficiencias existentes en el departamento en materia de saneamiento.

⁴⁷ Según el RUPD, al 30 de marzo de 2011 han sido expulsadas en el Departamento de Arauca 67.466 personas y 16.964 hogares.

De esta forma, parte de los retos para el departamento es implementar medidas de gestión del riesgo al igual que programas que permitan simultáneamente restituir el derecho a una vivienda digna, vulnerado a la población en situación de desplazamiento (atendiendo a las directrices de la Corte Constitucional y restaurar las zonas afectadas), así como desarrollar medidas orientadas a prevenir nuevas situaciones que impliquen la vulneración de los derechos y el éxodo de población desde las áreas rurales hacia las cabeceras urbanas. Esto implica igualmente identificar los corredores de expulsión y recepción que genera el desplazamiento y desarrollar junto con las administraciones locales y con las diferentes autoridades involucradas, planes de acción para la atención de este fenómeno.

Atendiendo a los elementos expuestos se identifica que en el departamento las condiciones del hábitat no son satisfactorias para la totalidad de la población, por lo cual se requiere una mayor intervención al respecto.

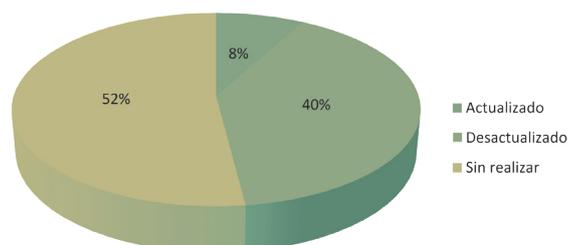
c. Situación catastral e instrumentos de ordenamiento territorial

Como se mencionó anteriormente, los siete municipios del departamento cuentan con sus respectivos Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial (según su número de habitantes); sin embargo, la gran mayoría de ellos presentan diversas deficiencias en su formulación (falta de documentos técnicos de soporte, directrices incompletas o inadecuadas), que impiden su implementación, razón por la cual fueron sometidos desde el 2009 a un proceso de revisión y ajuste por parte de la autoridad ambiental, siendo el PBOT del municipio de Arauca el único aprobado para el momento de elaboración de este diagnóstico. Esta situación, así como el hecho de que no hayan sido implementadas hasta el momento las directrices propuestas en el Plan de Ordenamiento Territorial departamental elaborado en el 2006, con el concurso del IGAC y la Gobernación, ante la no formalización de este tipo de instrumentos en el marco normativo nacional, indican que el Departamento de Arauca no es ajeno a las deficiencias que se presentan a nivel nacional en materia de ordenamiento territorial y ambiental, que se derivan tanto de vacíos y deficiencias en los diseños institucionales como de la falta de una cultura de la planeación que articule lo territorial con lo sectorial.

Lo anterior se ha reflejado en problemáticas como sobreexplotación y conflictos de uso del suelo, deterioro de zonas de protección ambiental, inadecuada infraestructura de conectividad y equipamientos y desactualización catastral.

De acuerdo con las últimas estadísticas catastrales realizadas por el IGAC en 2009, en el departamento existen 73.172 predios frente a los 13.643.210 existentes en el nivel nacional. Del total de predios existentes, el 52% se encuentra actualizado mientras que el 8% de los predios no han sido catalogados (gráfico 4).

Gráfico 4. Situación del catastro en el Departamento de Arauca, 2009



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental con base en IGAC, 2011.

Al desagregar por zonas, el departamento cuenta con 55.399 predios localizados en áreas urbanas, mientras en áreas rurales con 17.773. Del catastro urbano el 47% se encuentra actualizado, es decir, 25.977 predios, mientras que a nivel rural se encuentran desactualizados 5.412, equivalentes al 30% del total de predios rurales y el 70% restante (12.361) se encuentra sin realizar. Según el IGAC (2009) los municipios donde se presenta una mayor actualización del catastro urbano son Arauca y Tame. No obstante, a nivel rural Tame no cuenta con un catastro reallizado. El resto de municipios cuentan con un catastro desactualizado (anexo 3).

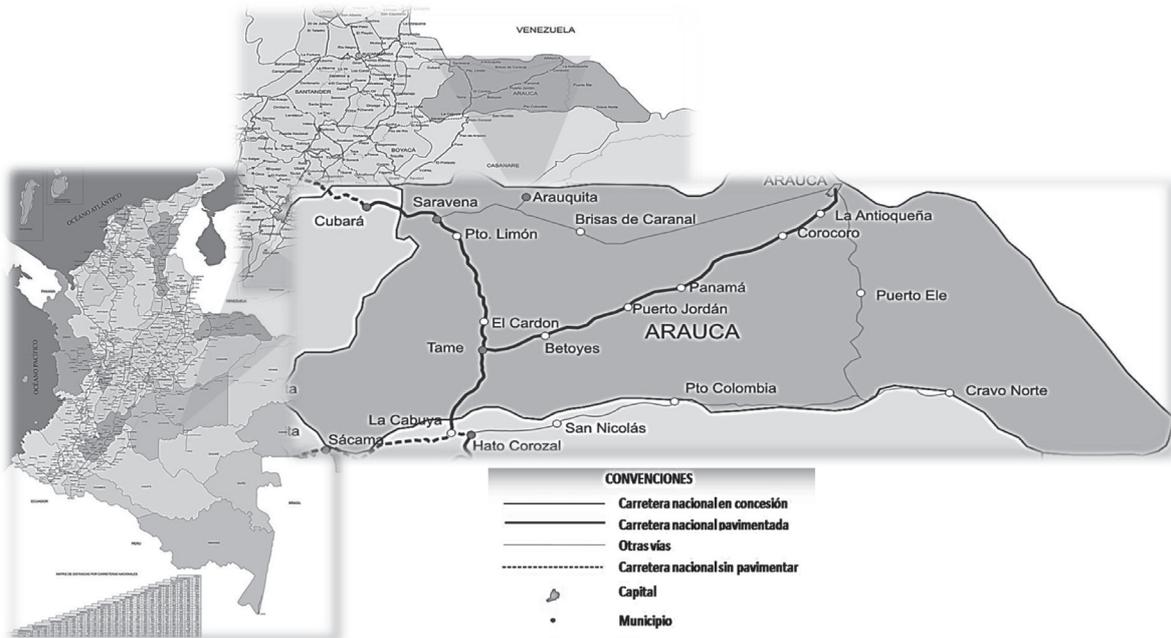
d. Infraestructura para el desarrollo: conectividad y relaciones funcionales

El departamento presenta un rezago en materia de infraestructura de comunicación y de transporte debido a su desarrollo tardío. Esta infraestructura se ha caracterizado por su precariedad y por la dependencia de las vías desarrolladas por el nivel nacional. Sin embargo, a partir del inicio de la explotación petrolera, se ha avanzado en el mejoramiento y desarrollo de nueva infraestructura vial y de comunicaciones. En el mapa 12 se detallan las vías de conexión nacional que atraviesan el territorio araucano.

Recientemente con el auge de las tecnologías de la información y la comunicación se ha incrementado el uso de las mismas y se perfila en ellas una alternativa en el corto y mediano plazo para hacer frente a los problemas de aislamiento y a las extensas distancias que existen en el departamento.

Arauca

Mapa 12. Vías nacionales que atraviesan el departamento y su integración con la red nacional



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental con base en INVÍAS, 2011.

Como se observa en el mapa 13, el sistema de transporte y comunicaciones existente en el departamento está compuesto por distintas modalidades de conectividad que permiten la movilidad de las personas y el transporte de mercancías a nivel local y regional. Para ello se cuenta con infraestructuras terrestres⁴⁸ y aeroportuarias⁴⁹, siendo estas la mejor alternativa de comunicación ante el deficiente estado de las vías terrestres y las difíciles condiciones de seguridad, a pesar de su alto costo, lo que limita la movilidad e integración de las poblaciones⁵⁰.

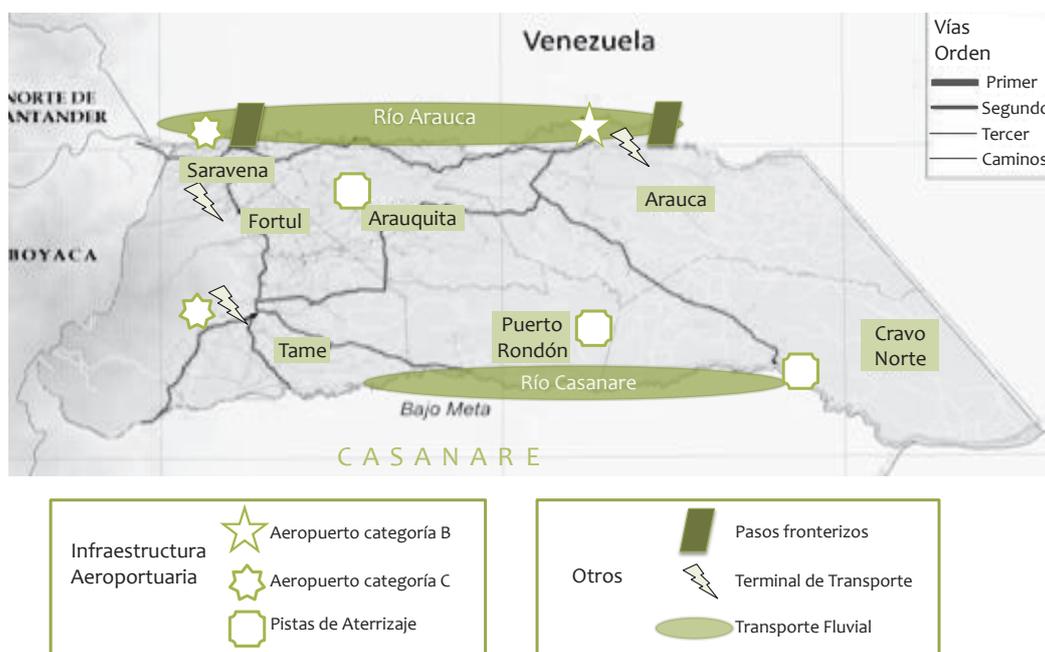
Adicionalmente, aunque en menor proporción, se recurre al transporte fluvial que carece de infraestructuras adecuadas y depende de las condiciones climáticas. El Departamento de Arauca ha desaprovechado el potencial de su oferta hídrica para desarrollar este sistema y los efectos del inadecuado manejo y conservación de las cuencas, han limitado esta posibilidad a las temporadas de invierno. En la actualidad el potencial de navegación es de 296 km, en los ríos Arauca y Casanare, para el uso de embarcaciones con un calado de 2 a 4 pies.

⁴⁸ Este se compone por tres tipos de ejes viales y de tres terminales de transporte que cumplen los requisitos mínimos de funcionamiento exigidos por el Ministerio de Transporte, ubicados en los municipios de Arauca, Tame y Saravena.

⁴⁹ El departamento cuenta con tres aeropuertos, uno de categoría B en Arauca y dos de categoría C en Saravena y Tame. Adicionalmente, existen varias pistas de aterrizajes en los demás municipios.

⁵⁰ Según las estadísticas de la Aeronáutica Civil en el departamento no se presenta una afluencia de pasajeros y carga internacionales, por lo cual el transporte aéreo que allí se desarrolla es de carácter nacional y principalmente se dirige hacia Bogotá. Desde comienzos de la última década la tendencia del movimiento de pasajeros en Arauca se mantiene creciente. El mayor tránsito se produce en el municipio de Arauca, donde se movilizaron un total de 86.141 pasajeros.

Mapa 13. Vías y equipamientos de comunicación terrestre, aérea y fluvial del Departamento de Arauca



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental. El mapa se construyó con base en un mapa sobre las vías del departamento elaborado por Omacha y Fundación Patrimonio Natural (Omacha & Patrimonio Natural, 2011).

La red vial del departamento cuenta con una extensión total de 955 km, de los cuales 318 km corresponden a vías nacionales, pavimentadas en un 38%; mientras que 637 km son vías departamentales, pavimentadas en un 24%. Las principales vías nacionales y departamentales son, respectivamente, Arauca-Yopal, Tame-Saravena y la Cabuya-Tame-Arauca que atraviesa diagonalmente el departamento y cubre una extensión de 243 km, pavimentados en un 85% (Secretaría de Infraestructura, 2010).

Así mismo existe una red de carreteables y caminos a cargo de los municipios y del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), que configura la red terciaria y cuya longitud se estima en 500 km. Esta es bastante incipiente tanto por la poca extensión que cubre, teniendo en cuenta las dimensiones del departamento, como por su deficiente estado (sub-base o terraplén). Esta situación se convierte en el principal obstáculo para el desarrollo de la actividad agropecuaria en el departamento ya que genera incrementos de costos de transporte e implica un aumento en el tiempo de comercialización, factores que restan competitividad.

Es importante destacar que desde algunos municipios (Arauca, Saravena) es más eficiente utilizar la infraestructura vial venezolana para trasladarse a otras regiones de Colombia. Este hecho refleja la deficiencia de la red vial del departamento y, consecuentemente, el grado de desconexión de Arauca con importantes mercados de referencia para productos de la región, como Bogotá y el norte del país (CRC, 2011).

Arauca

Dado el deficiente estado de las vías secundarias y terciarias, la Secretaría de Infraestructura física formuló el Plan Vial Departamental, el cual se concentra en el mantenimiento de las vías secundarias existentes en la zona del Piedemonte, área donde se presenta una mayor concentración de la dinámica productiva del departamento. Los ejes priorizados son Tame-Rondón, Corocoro-Cravo y Saravena-Arauquita-Antioqueña.

De acuerdo con con la Secretaría de Infraestructura (2010) y con el Plan de Mejoramiento del Plan de competitividad, existen siete proyectos viales que influyen directamente en los procesos de desarrollo económico local y que por tanto deben fortalecerse, ya que contribuyen a la reducción de costos de fletes y de transporte, la dinamización del comercio internacional entre Colombia y Venezuela, y a una mayor fluidez en el intercambio interno de productos, mercancías, servicios y personas con el nororiente del país y al interior del departamento. Estos proyectos se resumen en la tabla 2.

Tabla 2. Principales proyectos de infraestructura de conectividad priorizados en el Plan de Competitividad Regional

Proyecto	Longitud aproximada
Pavimentación de la Vía de La Soberanía, Tramo Saravena-La Legía	90 kilómetros
Nacionalización del Tramo Tame-San Salvador	27,3 kilómetros
Internacionalización del Puente José Antonio Páez en la Frontera Arauca-Apure	
Diseño y Construcción de la Variante al Puente Páez Vía Venezuela	
Construcción de la Vía Tame-Puerto Rondón- Cravo Norte	180 kilómetros
Mantenimiento y Rehabilitación de la vía Tame Arauca	180 kilómetros
Vía Bogotá-Arauca-Caracas*	

Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, con base en datos de la Comisión Regional de Competitividad, 2011.

*Este dato se agregó al cuadro original.

e. Relaciones funcionales del territorio

A partir las dinámicas económicas, políticas y socioculturales que se han desarrollado en cada uno de los municipios y del uso que se les ha dado a las infraestructuras, se han generado vínculos y flujos específicos entre los municipios, así como con otras regiones externas al departamento. A partir de estos vínculos se han constituido cuatro unidades espaciales de funcionamiento, que tienen cierto grado de independencia en algunas funciones de tipo económico, social y político-administrativo, y que se constituyen en origen y receptor de diversos flujos que trascienden las delimitaciones territoriales municipales y departamentales. Estas son Arauca-Arauquita-Cravo, Arauquita, Saravena-Fortul, Tame-Rondón. La localización de estas unidades se expone en el mapa 14, ubicado al final de este apartado a modo de síntesis.

La primera unidad espacial es liderada por el municipio de Arauca, principal espacio polarizado que afecta a todos los municipios por su carácter de centro político y administrativo del territorio departamental, donde se localiza la principal oferta de educación superior del departamento ⁵¹

⁵¹ En el municipio de Arauca además de concentrarse un gran número de establecimientos de educación básica y media, también se encuentra el SENA, la sede Orinoquia de la Universidad Nacional y las sedes territoriales de la ESAP y la Universidad Cooperativa.

y los niveles más altos de prestación de servicios sociales⁵². Este mantiene una estrecha relación y una dinámica particular con el municipio de Cravo Norte y con algunas veredas del suroriente de Arauquita, lugares de producción ganadera y de plátano. Los excedentes de esta producción se dirigen hacia Santander y al municipio de Arauca, desde donde son dirigidos hacia El Amparo, población venezolana fronteriza, con la que se presentan importantes flujos de personas y de comercio.

Por su parte los flujos que provienen desde Cravo Norte hacia Arauca son principalmente de población en búsqueda de servicios más especializados así como de producción de ganado que va con destino hacia Venezuela. A pesar de la cercanía de este municipio con Casanare no existe una infraestructura vial que permita una mayor vinculación con dicho departamento, por lo cual la salida de la producción se da por el municipio de Arauca.

La segunda unidad de funcionamiento está compuesta por la centralidad que ejerce la cabecera municipal de Arauquita sobre el 20% de su territorio y sobre algunos centros poblados del municipio de Fortul, ya que presta servicios básicos de salud, educación y recreación, y cierta dinámica comercial. Específicamente, cuenta con tres polos importantes de atracción en los cuales se desarrollan la mayoría de las funciones urbanas del municipio, estos son: La Esmeralda, Aguachica y Brisas del Caranal. El 80% restante del territorio de Arauquita polariza hacia otras cabeceras municipales (Saravena y Tame), que se constituyen igualmente en centralidades de otras unidades de funcionamiento.

Así mismo, es importante destacar que el municipio se ubica al margen del río Arauca, lo que le permite la comunicación con Venezuela (situación que no ha sido aprovechada) y cuenta con un eje vial que lo intercomunica regionalmente, que facilita la salida de su producción de cacao, plátano y ganado hacia los Santanderes y Casanare. Este eje vial fue construido con la instalación en el territorio del campo petrolero Caño Limón.

La tercera unidad espacial de funcionamiento es el espacio polarizador generado por el municipio de Saravena, el cual abastece y provee servicios a las veredas Caño Seco, Caño Esmeralda y Los Duarte, pertenecientes a Fortul. Específicamente la centralidad que ejerce este municipio radica en las actividades económicas que en él se desarrollan, y que comprenden la ceba de ganados provenientes de la región de la sabana, la producción de alimentos para mercados locales y regionales, el abastecimiento de grandes centros de consumo, como Bogotá, Bucaramanga y Cúcuta, y el desarrollo de dinámicas comerciales.

Saravena, por su ubicación al margen del río Arauca, es una zona fronteriza que permite la comunicación con Venezuela, en la que se presenta, como en toda la frontera, el ingreso y salida de productos de contrabando. Este territorio ha sido contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, como respuesta a los compromisos con el IIRSA, para la construcción de un paso fronterizo que permita activar y fortalecer el intercambio entre Colombia y Venezuela.

La última y cuarta unidad de funcionamiento está compuesta por la atracción que ejerce el municipio de Tame sobre Puerto Rondón y la influencia que recibe de los municipios circunvecinos de Fortul y Saravena, así como de los departamentos de Casanare, Norte de Santander y Boyacá. Lo

⁵² En materia de salud, en el municipio de Arauca se prestan servicios hasta el segundo y tercer nivel de especialización, además de varios centros de especialistas.

anterior es la consecuencia de la infraestructura vial que atraviesa el municipio⁵³ y que le permite integrarse con el interior del país y con otras regiones, así como con la capital del departamento, siendo a su vez el eje por donde se comunica el municipio de Puerto Rondón con Arauca.

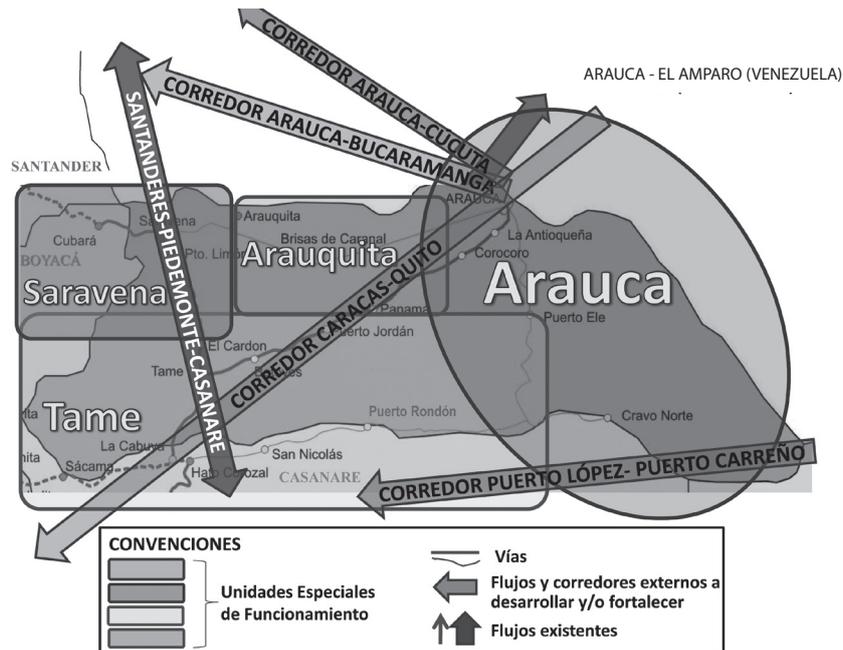
La relación Tame-Puerto Rondón tiene una importancia significativa para ambos municipios, ya que Tame se convierte en un centro de referencia para el acceso a diferentes servicios, al mismo tiempo que es en Puerto Rondón donde se cría y levanta el ganado que se ceba y comercializa en Tame. Parte de este ganado proviene también de Cravo Norte, que lo provee a través del río Casanare. Este cauce es la principal arteria de comunicación que permite la articulación entre los centros urbanos básicos de Cravo Norte y Puerto Rondón, así como de estos con Tame ante el deficiente estado de las vías terrestres. Si bien Puerto Rondón cuenta con una vía pavimentada que lo comunica con Tame, alrededor de la cual se desarrolló el centro poblado de San Ignacio, el resto de vías terciarias se encuentran en un pésimo estado dificultándose la comercialización de los productos que se generan en el municipio. De esta forma el río Casanare se constituye en el eje de integración con Cravo Norte y con el vecino departamento de Casanare.

Finalmente, es importante destacar el caso del municipio de Fortul, cuyo casco urbano no ejerce una influencia plena sobre la totalidad de su territorio, siendo los municipios vecinos de Arauquita, Tame y Saravena los que cubren la demanda de servicios y bienes del setenta por ciento de las áreas rurales del municipio (PBOT Fortul, 2000). Sin embargo, este municipio abastece en diferentes funciones urbanas a otras veredas que hacen parte del área de Arauquita, tales como Los Bancos, Las Flores, Salibón, Los Lirios, Los Jardines, San Luis de los Palmares y Salem (PBOT Fortul, 2000).

En síntesis, se identifica cómo las cabeceras municipales tienen una influencia local que no cubre la totalidad de la jurisdicción de los municipios, generándose por el contrario una repartición de las dinámicas de intercambio y abastecimiento de sus centros poblados y asentamientos poblacionales hacia las cabeceras de otros municipios, lo cual genera las cuatro unidades de funcionamiento anteriormente descritas. Estas mantienen así mismo vínculos comerciales con zonas externas al territorio departamental, en su mayoría incipientes, que estructuran flujos de intercambio que se hace necesario fortalecer y transformar en el futuro inmediato en corredores de desarrollo, teniendo en cuenta las oportunidades que brinda el contexto externo y nacional descritos en el capítulo anterior de este documento. En el mapa 14 se ubican los flujos y corredores que se hace necesario consolidar y/o desarrollar en el territorio departamental. Estos son: Caracas-Quito (que abarca los flujos El Amparo-Arauca y Saravena-Ciudad Sucre), Arauca-Cúcuta, Arauca-Santander, Piedemonte araucano-Santanderes y Puerto Carreño-Puerto López.

⁵³ Tame está afectada por la Ruta de los Libertadores y la Troncal del Llano, dos vías de importancia nacional e internacional, que atraviesan los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Casanare y Arauca. El primero permite la articulación con Bogotá y el interior del país y la interconexión con Caracas. El segundo hace parte de la carretera marginal de la Selva planteada por IIRSA. Esta vía permite la articulación con Casanare (mediante un puente en San Salvador) y la Orinoquia venezolana.

Mapa 14. Relaciones funcionales: unidades espaciales de funcionamiento y flujos externos a fortalecer



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

f. Fortalezas, debilidades, retos y oportunidades de la dimensión

Atendiendo a los distintos elementos expuestos se identifican como principales debilidades del departamento las inadecuadas condiciones de hábitat y de conectividad, dadas por el mal estado de las vías y equipamientos, y por las fallas en dotación de infraestructuras, localización y prestación de servicios de saneamiento básico, aspectos que inciden negativamente en el bienestar de sus habitantes. Esta situación está asociada con deficiencias en materia de ordenamiento, planeación y gestión territorial, determinados tanto por condiciones internas (desconocimiento y falta de compromiso de los actores presentes en el territorio), como por la forma como fue concebido el marco normativo nacional sobre los instrumentos de ordenamiento. A esto se suman otras dificultades como la deficiente implementación de un catastro departamental, que no permite el desarrollo de impuestos a la propiedad y el cobro de plusvalías, lo cual significa el desaprovechamiento de la oportunidad de obtener mayores recursos para el financiamiento de la gestión del ordenamiento urbano-regional y la mejora de las infraestructuras existentes.

De esta forma, el departamento debe avanzar en el desarrollo de capacidades institucionales y sistemas de información así como fomentar la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de nuevos instrumentos de ordenamiento adicionales a los Planes de Ordenamiento y a los Planes Maestros, tanto para el establecimiento de actividades productivas y equipamientos, como para el desarrollo de infraestructuras de servicios, que estén adecuados a las necesidades y características del departamento, y que permitan efectuar una efectiva gestión del suelo en el marco de un modelo estructurado y coherente de ordenamiento territorial.

Arauca

El principal problema del departamento es la ausencia de un modelo de ordenamiento territorial que:

1. Estructure un sistema urbano-regional equilibrado, cohesionado a su interior y con fuerte vinculación con otros territorios.
2. Oriente la planificación sectorial y el incremento de la competitividad y productividad del territorio y sus pobladores.
3. Promueva el desarrollo sustentable y adecuado uso del suelo de acuerdo con su vocación y potencialidades.

Por el contrario, el territorio se ha desarrollado espontáneamente y con una articulación marginal al territorio nacional, desaprovechándose su carácter geoestratégico, dada su condición de frontera. En consecuencia, las actuales dinámicas de integración suramericana y libre comercio, si bien representan una oportunidad para insertarse al contexto nacional, regional y global, pueden significar la profundización de los problemas existentes si no se toman las medidas necesarias de planificación y concertación con la sociedad. Este es uno de los principales desafíos a resolver en la actualidad.

Esta tarea supone retomar las zonificaciones que se han propuesto en diferentes ejercicios como el hecho por el IGAC (2006) y potenciar las fortalezas de los núcleos existentes. Estos cuentan con capacidades que les permiten ser centros de acopio, comercialización, prestación de servicios, distribución, transporte, etc., al tiempo que tienen un cubrimiento territorial importante tanto al interior como al exterior de los límites departamentales.

5.2.3. Dimensión económico-productiva

La dimensión económico-productiva es la expresión de la forma como la población se ha apropiado del espacio y sus recursos para la satisfacción de sus necesidades, y para el desarrollo de una estructura productiva que le permita generar excedentes. En consecuencia, hacen parte de esta dimensión las capacidades de transformación productiva y de generación de valor agregado, el nivel de competitividad, las formas de generación y retención de excedentes, la capacidad de integración y atracción de inversiones, entre otros. Dado lo anterior, a continuación se presenta el comportamiento reciente y las principales características del territorio araucano en estos aspectos.

a. Perfil económico y estructura económico-productiva

El Departamento de Arauca es una economía de despegue que cuenta con grandes potencialidades que aún no han sido plenamente explotadas. Estas se encuentran en su capital humano y en la amplia oferta ambiental con la que cuenta el territorio, la cual permite el desarrollo de diversas actividades que pueden combinar los objetivos de incremento de la productividad y la conservación del ambiente. De esta forma, las principales ventajas comparativas del departamento se encuentran en el sector primario: ganadería, productos agrícolas y petróleo. No obstante, estas actividades se han desarrollado con baja capacidad tecnológica y productiva,

un ineficiente e inadecuado uso del suelo y al margen de la implementación de mecanismos de producción limpia, lo que le da poco valor agregado y genera impactos negativos sobre el medio ambiente.

A estas debilidades se suman el déficit de infraestructuras para el desarrollo (tales como vías, tecnologías para la conectividad digital, equipamientos, energía eléctrica y servicios logísticos), así como los problemas de inseguridad generados por el conflicto armado que han restringido la inversión y desestimulado la producción.

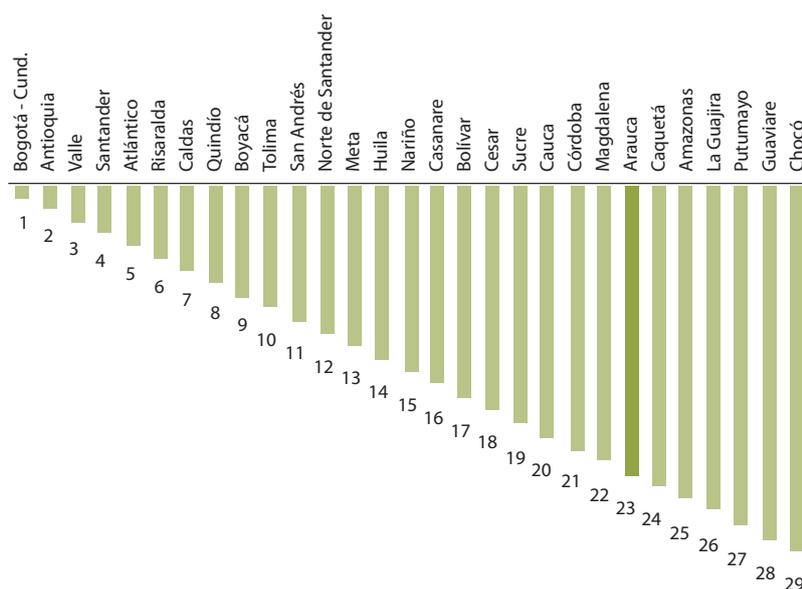
La ausencia de infraestructuras adecuadas, aunado a las grandes extensiones geográficas que caracterizan al departamento y a la debilidad de los centros de acopio, ha supuesto una limitante a la comercialización de la producción y a la integración interna del departamento, así como hacia el exterior, es decir, hacia otras regiones del país. A pesar de ello, la producción del departamento se direcciona hacia otras áreas como los Santanderes, Casanare, Bogotá y Venezuela, siendo de todos modos muy baja su participación en la producción total nacional que se moviliza hacia esas mismas áreas. En el caso del comercio con Venezuela, el departamento no ha aprovechado y canalizado adecuadamente su condición de zona fronteriza, lo cual se constituye en un potencial a desarrollar.

Otra de las principales características del departamento es el débil desarrollo de encadenamientos productivos y la dependencia que se ha generado en torno a la explotación del petróleo, la cual se ha configurado como una economía de enclave y se ha constituido a través del tiempo en la principal actividad económica por el volumen de regalías. Estos recursos, junto con las transferencias son la principal fuente de financiamiento de la administración pública local y de los servicios e intervenciones que se desarrollan en los ámbitos de salud, educación y saneamiento básico. Lo anterior resulta problemático si se tiene en cuenta el carácter no renovable de este recurso y la reducción de la producción que se ha generado en los últimos años.

Además de los factores mencionados la economía departamental está afectada por la escasez de capital humano calificado para la consolidación de actividades productivas agropecuarias e industriales estratégicas; el limitado alcance e impacto de las acciones emprendidas por la administración local para el incremento de la productividad y la competitividad; así como por la débil articulación público-privada para la promoción del desarrollo y la innovación empresarial, y la ciencia y la tecnología. Situación que se ve reflejada al ubicarse en el puesto veintitrés del escalafón de competitividad, por debajo de departamentos como Córdoba y Magdalena (gráfico 5).

Arauca

Gráfico 5. Escalafón de competitividad departamental, 2009



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental con base en CEPAL, 2011.

Sin embargo y ante la identificación de las deficiencias mencionadas, en los últimos años se vienen planteando en el departamento algunas propuestas e intervenciones orientadas a superar las debilidades y a reorientar su economía, a partir del reconocimiento de su vocación agropecuaria y agroforestal. Estas están vinculadas con el diseño de un marco de política desde el nivel nacional orientado a la promoción de la productividad y la competitividad para fortalecer la internacionalización de la economía colombiana⁵⁴.

Entre estas iniciativas se encuentra la Agenda Regional de Productividad y Competitividad del Departamento⁵⁵, la cual se desprende del Plan Estratégico de Productividad y Competitividad del Departamento de Arauca (PEPCDA), instrumento que se estructuró a partir de un diagnóstico socioeconómico del departamento y de la implementación de una metodología participativa en la que se efectuaron talleres y entrevistas con comunidades y actores clave de la región. Además de estos ejercicios, se encuentra la consultoría "Diseño y formulación de estrategias de mercadeo

⁵⁴ Con el propósito de procurar una actividad exportadora competitiva en el país, se formuló una Política Nacional de Productividad y Competitividad en el 2004 mediante el documento CONPES 3297, orientada a la consolidación de un sector empresarial con productos competitivos y de mayor valor agregado hacia los mercados internacionales. Este instrumento define las pautas que Colombia debe seguir para el aprovechamiento de los tratados comerciales como el MERCOSUR, las negociaciones del TLC con Estados Unidos y los actuales acuerdos con Europa, de manera que el país responda tal cual a sus compromisos y acompañe a las regiones y sus sectores productivos.

⁵⁵ Es necesario aclarar que dentro de la Política Nacional de competitividad, el Departamento de Arauca no cuenta con una Agenda Interna propia, sino una visión conjunta con la Orinoquia y Amazonía –Amazoroquia–, que surgió a partir de la coordinación de los gobernadores de los departamentos que integran esta región, en el marco de una apuesta por la integración regional, y de la consideración de que esta región poseía intereses comunes y ecosistemas estratégicos ante el país y el mundo, por lo cual se requería una agenda común.

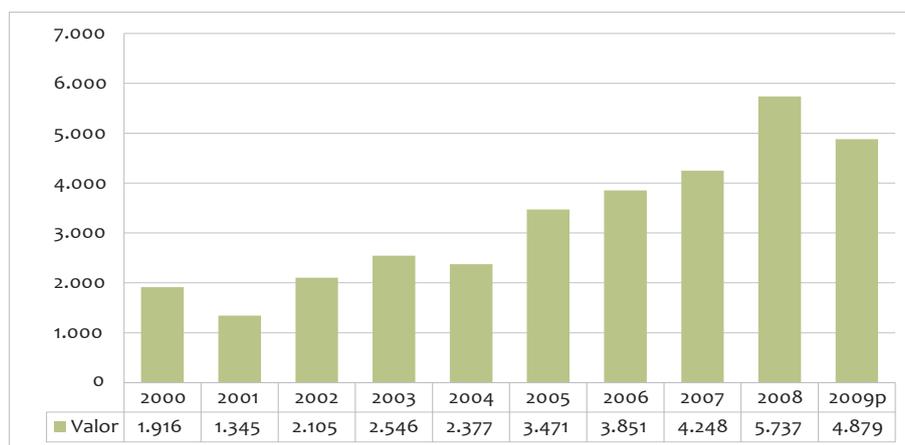
para diez productos propios del Departamento de Arauca⁵⁶ la cual parte de los planteamientos de los instrumentos mencionados y contempla una importante propuesta para el desarrollo de cadenas productivas y su comercialización, que debe ser retomada.

De otra parte, el Producto Interno Bruto (PIB) del Departamento de Arauca, de acuerdo con la medición provisional realizada en 2009⁵⁷, asciende a \$4.879 miles de millones de pesos equivalentes al 0,95% del producto nacional (\$508.532 miles de millones); esta participación es una de las más bajas dentro de los departamentos del país.

El comportamiento de este indicador durante los últimos diez años (gráfico 6) ha estado fuertemente marcado por las dinámicas de la explotación de petróleo y la variación de su precio en el mercado internacional, debido a su preponderancia en la economía departamental, al ser Arauca el tercer departamento receptor de regalías a nivel nacional por la explotación de dicho recurso. De esta forma el descenso de la productividad y de los precios internacionales que se presentó desde finales de la década de los noventa del siglo XX y los primeros cinco años del presente siglo incidieron en la reducción del PIB departamental y en el auge de otros sectores. No obstante, con el incremento de las explotaciones petroleras suscitado por el crecimiento del valor del barril desde abril de 2006 hasta la actualidad⁵⁸, esta actividad mantiene su importancia dentro de la estructura económica del departamento, ya que en 2009, generó un valor agregado de \$2.951 miles de millones y representó el 60,5% del PIB araucano.

Gráfico 6. PIB del Departamento de Arauca

Valor agregado en miles de millones de pesos



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental con base en DANE. Cuentas departamentales base 2005; resultados año 2009p. Bogotá, 2011.

⁵⁶ Esta investigación fue desarrollada en el 2009 por encargo de la Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana del Departamento de Arauca, e incorpora una estrategia de mercadeo para cada una de las diez cadenas productivas existentes en el departamento. Para mayor información consúltese la siguiente referencia: Barajas Román, Eimer (2009). Diseño y elaboración de estrategias de mercadeo de 10 productos propios del Departamento. Arauca: Gobernación de Arauca, Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana.

⁵⁷ Estos datos del PIB corresponden a datos provisionales a 2009, publicados en la página web del DANE, en pesos constantes, en junio de 2011.

⁵⁸ El precio internacional del barril de petróleo pasó de 39 dólares en 2005 a 100 dólares en 2011.

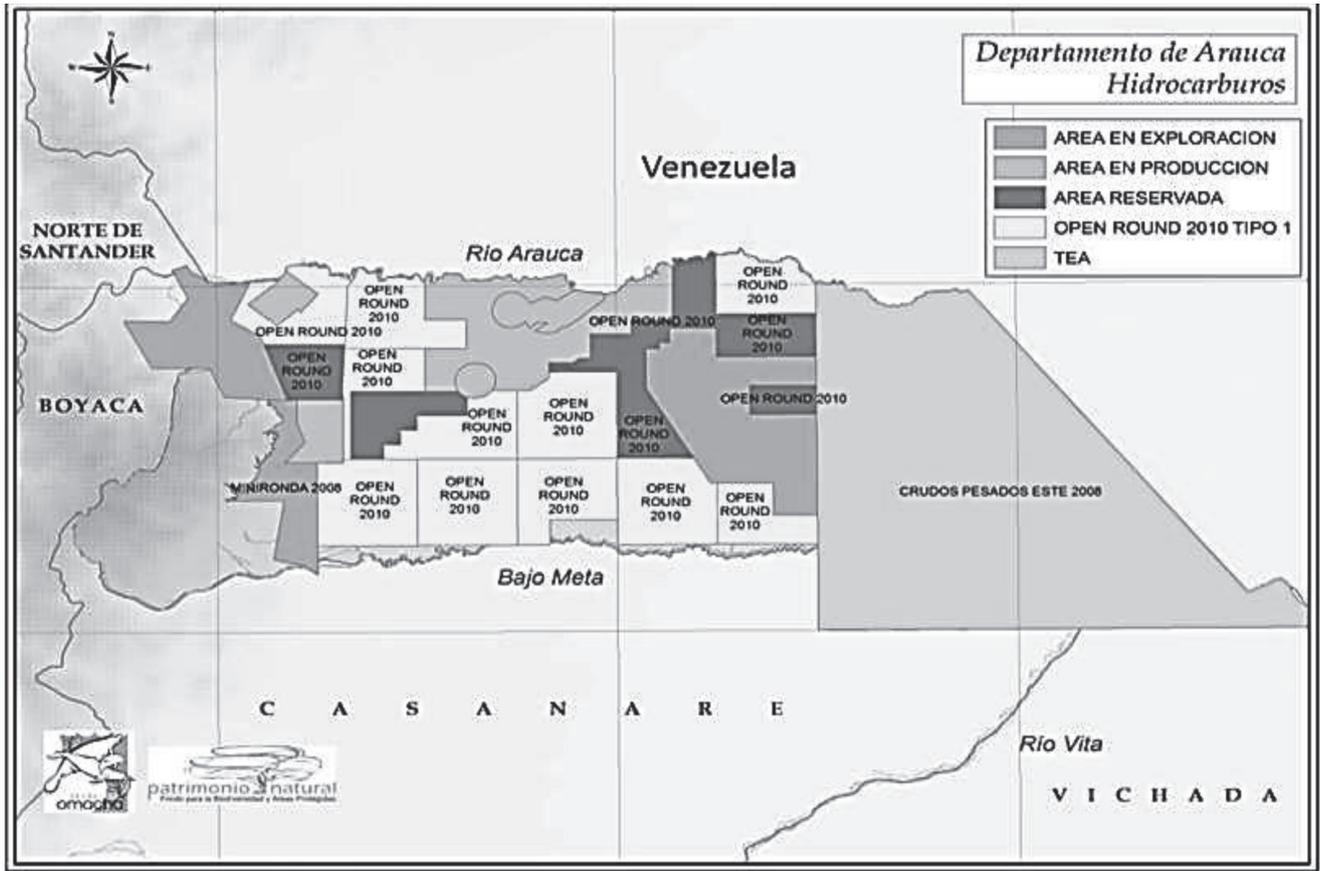
En el último año (2010) el departamento recibió por concepto de regalías un total de \$282.543 millones, consolidándose como el tercer departamento receptor de regalías por explotación de hidrocarburos, orientando su inversión principalmente a salud y educación (CHIP, 2011). Así mismo, en este año la Agencia Nacional de Hidrocarburos asignó, en el OPEN ROUND 2010, once contratos de exploración y producción de hidrocarburos en el Departamento de Arauca (tabla 3), con lo cual operan en la actualidad catorce bloques de exploración y explotación mediante las modalidades de contratos de Exploración y Producción E&P (cinco contratos), Estudios Técnicos TEAs (un contrato) y de Asociación (ocho contratos). Estos se detallan en el mapa 15 (anexo 4).

Tabla 3. Contratos de exploración de hidrocarburos en el Departamento de Arauca asignados en el Open Round 2010

Tipo de contrato	Contrato	Compañía
E&P	Lla-1	Montco energy LC Sucursal Colombia
E&P	Lla-5	Vetra Exploration & Production Colombia S.A.
E&P	Lla-6	Ecopetrol S.A.
E&P	Lla-7	Metapetroleum Corp Sucursal Colombia
E&P	Lla-8	Ecopetrol S.A.
E&P	Lla-38	Ecopetrol S.A.
E&P	Lla-39	Hocol S.A.
E&P	Lla-41	Alange Energy Corp Sucursal Colombia
E&P	Lla-42	Telpico LLC
E&P	Lla-52	Ecopetrol S.A.
E&P	Lla-55	Metapetroleum Corp Sucursal Colombia

Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, con base en datos de Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2011.

Mapa 15. Contratos de exploración y explotación petrolera en el Departamento de Arauca a diciembre de 2010

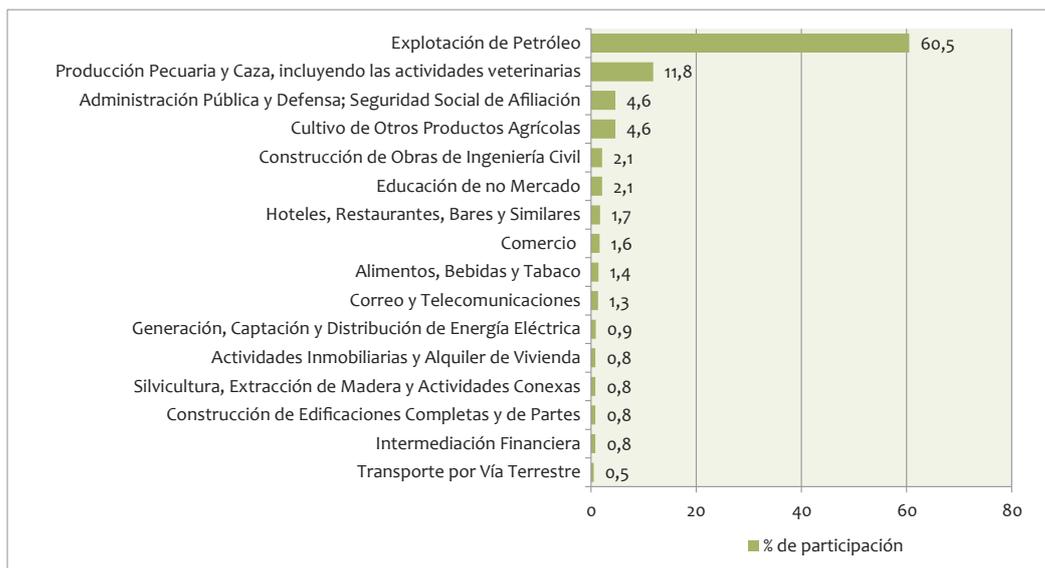


Fuente: Omacha & Patrimonio Natural, 2011.

Después del petróleo, los sectores con mayor participación en el PIB departamental durante el 2009, tal como se detalla en el gráfico 7, fueron la agricultura, ganadería, caza y actividades veterinarias, que en conjunto registran una participación del 17,2%, seguidas por la administración pública y defensa, seguridad social de afiliación obligatoria con 4,6%. Actividades como el comercio, la producción de alimentos, bebidas y la industria en general representan individualmente menos del 2% del PIB departamental.

Arauca

Gráfico 7. Composición sectorial del PIB de Arauca, 2009: porcentaje de participación por actividad



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, con base en datos del DANE - Cuentas Nacionales, 2000-2009p, 2011.

El estancamiento de la explotación de petróleo y de los ingresos percibidos por esta actividad ha significado un cambio paulatino de la estructura económica del Departamento de Arauca, sin que el petróleo deje de ser un renglón predominante. La decadencia de esta actividad, además de estar asociada a la inestabilidad del mercado internacional, se explica por las deficiencias que presenta el departamento en materia de competitividad. Tales se derivan de: la baja infraestructura productiva con la que cuenta; la baja implementación de tecnologías; la baja inversión y el desarrollo de la explotación sin generación de valor agregado. La industria petrolera en el departamento no le ha apostado a la diversificación de actividades de procesamiento de derivados del petróleo y a su encadenamiento con otras actividades productivas de la región. Si bien este sector no está desvinculado del circuito económico del departamento, ya que los recursos que se derivan de él han contribuido a financiar a la administración pública local y la inversión social vía regalías, el esquema de economía de enclave, ha desincentivado el desarrollo de otros sectores, generando en la población una cultura rentista, dependiente de las regalías.

No obstante, en los últimos años, ante la reducción de la producción de petróleo, al interior del departamento se ha reflexionado y cuestionado la dependencia frente a esta actividad, lo que ha dado paso a una recuperación del sector agropecuario, el cual ha sido históricamente (y previo al descubrimiento de las reservas de petróleo) la vocación productiva del departamento.

En la actualidad, el sector agropecuario se proyecta como un sector sólido e importante que a lo largo de la década se ha mantenido como el segundo renglón en importancia y que ha logrado duplicar su producción, pasando de generar \$245.586 millones en el 2000 a \$424.154 millones en 2007. De las actividades que componen este sector, la actividad pecuaria es quizás el rubro productivo más importante y sostenible en el largo plazo del Departamento de Arauca,

puesto que registró ingresos cercanos a los \$375.395 millones durante el 2007 según el DANE, representa el 20,66% del PIB total del departamento y aproximadamente el 4,2% del sector pecuario del país.



Fotografía 4. Calidad producción de carne, Arauca

Fuente: Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

Para este subsector ya se tiene priorizada la cadena productiva carne-leche, como quedó plasmado en la Agenda Interna de Competitividad del Departamento de Arauca en el 2004, con la cual se busca agregar atributos y generar valor agregado a la carne y leche del ganado bovino. Con el apoyo del gobierno departamental en alianzas estratégicas con entidades del orden nacional y regional, se continúan implementando acuerdos de competitividad y de intercambio comercial con empresas vinculadas al sector carne-leche.

De acuerdo con Fedegán (2010) la actividad ganadera en el Departamento de Arauca se orienta principalmente a la producción de carne y se ubica en el décimo lugar a nivel nacional en el censo bovino. Así mismo, el 57% del hato ganadero se orienta a la cría de ganado, el 19% a la ceba, el 2% a la producción lechera y el 22% desarrolla una producción con doble propósito (FEDEGÁN, 2010).

En materia de agricultura a 2009, la producción departamental representa el 2,11% del total del país, siendo los sectores platanero y cacaoero los de mayor rendimiento y producción. Específicamente el cultivo de plátano cuenta con 17.477 hectáreas plantadas y una producción de 137.622 toneladas, que permite al departamento ubicarse en el tercer lugar de la producción nacional, mientras que el de cacao se ubica en segundo lugar a nivel nacional y cuenta con 13.077 ha plantadas que generan una producción de 7.269 toneladas.

Por tal razón, estos sectores han sido los priorizados para desarrollar sus respectivas cadenas productivas en el Plan de Competitividad del Departamento.

De acuerdo con la Evaluación Agropecuaria del departamento realizada por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (2010), el área total cultivada en Arauca se ha incrementado, representando actualmente 75.129 hectáreas, lo que constituye un aumento del 15,53%, equivalente a

10.103 hectáreas, con respecto al año anterior, siendo las áreas dedicadas a la producción de maíz y arroz las que han registrado en el último año un mayor crecimiento, del orden del 204% y del 104%, respectivamente. Así mismo, y aunque en menor proporción, también registraron un incremento las áreas dedicadas a la producción de plátano (33,38%), cítricos (8,86%) y cacao (4,12%). En contraste las áreas dedicadas a los productos caña panelera y yuca disminuyeron en un 44,38% y 24,7%, respectivamente (Secretaría de Desarrollo Agropecuario, 2010).



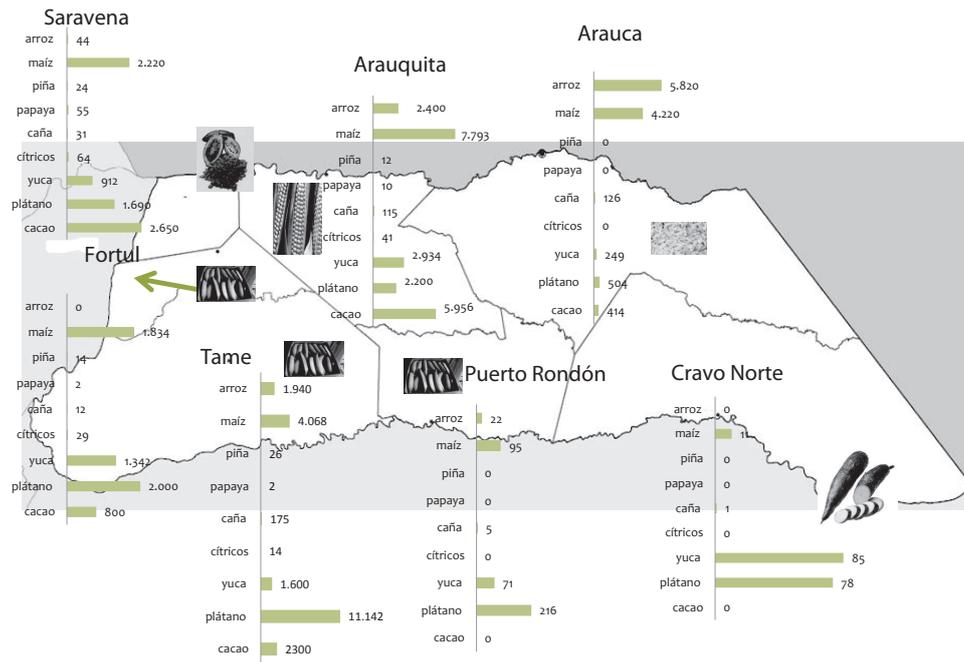
Fotografía 5. Producción de cacao, Arauca

Fuente: Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

Los municipios de Tame, Arauquita y Fortul se caracterizaron por tener la mayor área plantada en la producción de plátano del Departamento de Arauca y lograron una participación del 85,7% del total, mientras que para el caso del cacao, Arauquita fue el municipio más representativo y participó con el 44,4% del área total sembrada. Así mismo, Saravena presenta una mayor siembra y recolección de maíz y frutales (cítricos, papaya, piña) frente al resto de municipios, mientras que Tame y Arauca cuentan respectivamente con las mayores hectáreas dedicadas a los cultivos de caña panelera y arroz, respectivamente (mapas 16 y 17).

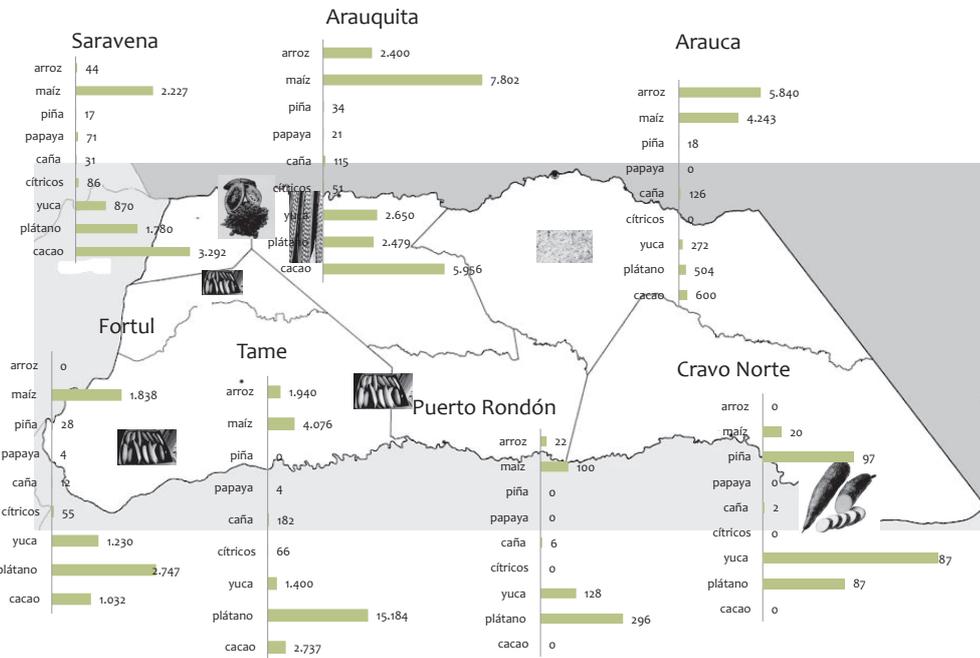
La producción de cacao ha experimentado un notable crecimiento año a año y a su vez ha venido incrementando su participación en el mercado nacional, ya que desde el año 2007 situó a Arauca como el segundo departamento de mayor producción de cacao del país después de Santander, concentrando el 10,4% de la producción nacional. Además, Arauca tiene el potencial para posicionarse como el principal productor nacional de cacao, ya que a partir de 2009 registra el mayor rendimiento del país medido en toneladas por hectárea. En los mapas 16 y 17 se resume la producción de cacao y de otros cultivos por municipios durante 2009.

Mapa 16. Cultivos cosechados en el Departamento de Arauca, 2009



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

Mapa 17. Cultivos sembrados en el Departamento de Arauca por municipio, 2009



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, 2011.



A pesar de los elementos señalados y de que el sector agrícola araucano ha registrado un crecimiento del 78% entre los años 2000 y 2009, este cuenta con una infraestructura productiva deficiente, carente de óptima tecnología, lo que le ha impedido avanzar en la consolidación de las cadenas productivas identificadas y priorizadas en el Plan de Competitividad (cacao y plátano, carne-leche), razón por la cual se requiere incrementar la inversión y otorgar mayor apoyo institucional al sector.

En materia agroforestal el área total de siembra para el 2009 es de aproximadamente 250 hectáreas, distribuidas de la siguiente manera: 60 hectáreas en Saravena, 100 hectáreas en Arauquita, 50 hectáreas en Tame y 40 hectáreas en Fortul. Así mismo, como cultivo forestal comercial se encuentran establecidas aproximadamente 160 hectáreas en el municipio de Cravo Norte (Secretaría de Desarrollo Agropecuario, 2009).

En cuanto al comportamiento de la economía de los centros urbanos, se caracteriza como tradicional y preindustrial (CID, 2005), debido a que está compuesta por pequeños establecimientos como misceláneas, tiendas y otros negocios de carácter familiar principalmente que abastecen las necesidades inmediatas de los pobladores. Adicionalmente, es muy limitada la existencia de empresas dedicadas a la transformación y procesamiento industrial, ya que las pocas unidades existentes corresponden a microempresas o talleres domésticos dedicados a la confección, la carpintería, la ornamentación, entre otros.

Por último hay que señalar que dada la importante oferta ambiental del departamento se ha generado, especialmente por la localización en el territorio del Parque Nacional del Cocuy y de otras áreas ambientalmente estratégicas poco intervenidas, la expectativa para el desarrollo de la actividad turística y de un encadenamiento productivo propio de este sector. Sin embargo, esta posibilidad ha estado limitada por las condiciones de seguridad y de conflicto del departamento. En la actualidad se están dando algunos pasos para plantear una alternativa productiva en torno a este ámbito⁵⁹.

b. Articulación a otros mercados

Si bien Arauca se ha caracterizado por su aislamiento geográfico y comercial, el departamento ha desarrollado varias relaciones comerciales tanto a nivel interno con otras regiones del país como a nivel externo, sin que haya podido consolidarse una marca propia del territorio que le dé reconocimiento, lo cual está a su vez relacionado con el bajo valor agregado de los productos.

El departamento se abastece de bienes de primera necesidad y de manufacturas provenientes del interior del país, particularmente de Boyacá y los Santanderes, que abastecen los locales comerciales urbanos, al tiempo que a través del comercio informal que se desarrolla con la vecina República de Venezuela, de donde igualmente la población se provee de bienes de primera necesidad. En este caso la articulación está dada por la existencia de la frontera común y del aprovechamiento del diferencial cambiario de precios, lo que hace posible el abastecimiento de bienes con mayor valor agregado y combustibles que se contabilizan en Venezuela y por la venta en ganado en pie que se produce en el departamento. El comercio legal que se produce con esta región solamente representa el 0,3% del comercio colombo venezolano (CID, 2005:17).

⁵⁹ Se recomienda ver el capítulo dedicado a proyectos, donde se amplía la información al respecto.

De la misma forma, el departamento provee materias primas a otras zonas del interior del país y del exterior; particularmente, la producción agropecuaria se dirige hacia Casanare, Bucaramanga, Cúcuta y Bogotá a partir de los ejes viales del orden nacional que atraviesan el departamento; sin embargo, su dinámica comercial no es representativa dentro del nivel nacional.

En este sentido, las exportaciones se concentraron en el sector agropecuario con el 53,6%, el sector industria con el 46,3% y el restante 1% entre el sector pesquero y minero no metálico. A pesar de que las exportaciones no tradicionales en ambos sectores tuvieron una caída entre el 2008-2009, estos sectores tienen gran peso para la dinámica interna del departamento y de la región. También poseen un potencial importante si se desarrollan las respectivas cadenas productivas en cada subsector, lo que valida las afirmaciones anteriores sobre la necesidad de cambiar la estructura productiva, incrementar la inversión en tecnología y potenciar los encadenamientos productivos con miras a la generación de valor agregado y la diversificación productiva del departamento.

De acuerdo con los destinos de las exportaciones, los principales compradores de Arauca, para el 2009, fueron: Venezuela con el 73,6%; Estados Unidos con 13,5% y Guatemala con 3,5%. En este sentido, Venezuela es el principal destino de exportaciones y potencial socio comercial para el departamento. Las ventajas de localización como cercanía, redes y conexiones comerciales establecidas hacen de los productos agrícolas e industriales hacia Venezuela un objeto de mejoramiento y generación de valor agregado, de desarrollo empresarial y tecnificación de la producción, con el fin de consolidar el mercado ya logrado e introducir más productos de las cadenas con cada vez mayor posicionamiento. De esta manera, es importante fortalecer los convenios institucionales entre los dos países, promoviendo desde el Estado y el departamento un compromiso de armonía política y de apoyo al sector.

Con relación al comportamiento de las importaciones de Arauca, para el 2009 se registró una notable disminución, correspondiente al 88,5% con respecto al año anterior, pues pasó de USD\$39.359 miles de dólares a USD\$4.533 miles de dólares. Del total importado por el país (USD\$32.897.672 miles de dólares CIF), el departamento participó con el 0,01% (ICER, 2009). Asimismo, la participación de los sectores agropecuario y minero fue nula, y las compras se concentraron en el sector industrial.

De igual forma, se destacaron por su nivel de participación los subsectores de fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos, fabricación de maquinaria y equipo, y fabricación de sustancias y productos químicos con 59,7%, 24,2% y 6,9%, respectivamente.

c. El sector empresarial en el Departamento de Arauca

Las características y comportamiento del sector empresarial del Departamento de Arauca están dadas principalmente por las dificultades en materia de infraestructura, disponibilidad de recursos financieros y desarrollo del capital humano que afectan al departamento. Particularmente, el tejido empresarial es reducido y débil, ya que se presentan restricciones de capital y se presenta una apatía hacia la asociatividad, la cual se matiza de acuerdo a la subregión del departamento de la que se trate, debido a que en el Piedemonte existe una mayor disposición hacia la articulación y agremiación. De igual forma, existe desenvolvimiento independiente de la dinámica empresarial entre las subregiones de Sabana y el Piedemonte, lo cual se evidencia en la existencia

de dos cámaras de comercio. A esto se suma la incipiente articulación público-privada, la cual está en proceso de estructuración con el desarrollo de las Agendas de competitividad regional planteadas para el departamento.

El comportamiento de las sociedades en el Departamento de Arauca arroja un balance negativo al cierre del 2009. La inversión neta indica un descenso del 11,8% frente al año anterior al presentar un capital que supera los \$5.667 millones. Dicho resultado se debe a que las sociedades constituidas han caído y el capital de las sociedades liquidadas es mayor que un año atrás. La actividad económica que reporta un alto crecimiento es *Otras actividades, servicios comunales, sociales y personales*, la cual pasó de un capital neto de \$70 millones en 2008 a \$2.095 millones en 2009. A pesar de lo anterior, es importante destacar que desde principios de la década del 2000 se ha dado una dinámica creciente y prometedora del número de empresas constituidas, lo cual es una señal de ampliación del mercado y expectativas de inversión (ICER, 2009).

d. Incubación de empresas

El Departamento de Arauca cuenta con el Nodo Especializado de Creación de Empresas: NODO ARAUCA, el cual es el resultado de la alianza estratégica de la Fundación Alcaraván, la Cámara de Comercio de Arauca, Ecopetrol y CREA-ME Incubadora de Empresas. Este nodo inició operaciones en el 2009 y se constituye en una iniciativa que busca generar cultura emprendedora, identificar nuevas unidades de negocios y fortalecimiento de las unidades productivas existentes, que permitan el desarrollo de nuevos productos y/o servicios, a través de la identificación de oportunidades de negocios y la generación de riqueza de los diferentes emprendedores del Departamento de Arauca.

Un NODO se define como una unidad de creación de empresas especializadas en un área del conocimiento. El Nodo está soportado sobre una red integral de servicios empresariales gerenciada por CREA-ME "Mentes Creando Empresas", donde la comunidad emprendedora encuentra respuesta rápida, permanente y efectiva a sus necesidades de puesta en operación de nuevas empresas o el fortalecimiento de las existentes. Entre las funciones del Nodo Arauca se encuentran:

- a) Sensibilización: El Nodo Arauca desarrollará continuamente actividades de difusión y convocatoria de sus actividades, permitiendo desarrollar un banco de iniciativas, vigilar sus tendencias y establecer pautas acerca de las actividades que se desarrollan en lo referente al emprendimiento en Arauca.
- b) Identificación de nuevas oportunidades de negocio: El nodo Arauca convoca, evalúa y pone en marcha nuevas empresas y negocios especializados en los diferentes sectores económicos.
- c) Evaluar modelos de negocio que dinamicen la industria y sus mercados: Una propuesta de valor fundamental es que el Nodo Arauca de Creación de Empresas genere nuevas unidades productivas que dinamicen los mercados de las empresas pertenecientes a la comunidad de Arauca.

El Nodo Arauca opera bajo el modelo de incubación validado y procedimentado por CREA-ME "Mentes Creando Empresas" y para ello se han estructurado algunas actividades para el fortalecimiento de la cultura emprendedora en la región, entre las que se encuentran:

<p>GENERACIÓN DE CULTURA EMPRENDEDORA</p> <p>Contempla la posibilidad de desarrollar varias actividades con el objetivo de despertar entre la población el interés por crear empresa. Entre las posibles actividades están los desayunos empresariales, campamentos empresariales, charlas de motivación, entre otras.</p>	<p>CONCURSO DE PLANES DE NEGOCIO</p> <p>Dirigido a todos los emprendedores inicialmente de la capital de Arauca, a través de la búsqueda de ideas de negocios con posibilidades de generación de alto valor agregado y la selección y acompañamiento especializado en el desarrollo de un excelente Plan de Negocios.</p>
<p>EMPRENDIMIENTO SOCIAL</p> <p>Con un modelo validado en la atención de población vulnerable, en acompañamiento de iniciativas empresariales a través de dos grandes estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Fortalecimiento del modelo de negocio y validación comercial con cada emprendimiento. ◆ Acompañamiento durante la implementación y etapa de arranque del negocio en las áreas administrativa y comercial, y acompañamiento social. 	<p>SEMILLEROS DE EMPRENDIMIENTO</p> <p>Formación enfocada hacia los jóvenes de los grados 10 y 11, que busca identificar y reforzar las actitudes de los emprendedores juveniles como son emprendedores sociales, emprendedores culturales, emprendedores políticos y emprendedores empresariales. Se hace especial énfasis en estos últimos, motivando a través de talleres prácticos la creatividad, la comunicación activa, el trabajo en equipo entre otras actitudes necesarias para generar jóvenes emprendedores y con capacidad para aportar soluciones en su entorno.</p>

e. Fortalezas, debilidades, oportunidades y retos de la dimensión económico-productiva

Una de las principales fortalezas del territorio es la tendencia creciente de cambio de su estructura económico-productiva, a partir de la reflexión e identificación interna por parte de los actores departamentales de la necesidad de superar la dependencia que se ha generado frente a la explotación de petróleo (actividad que se ha desarrollado desarticuladamente de la producción local y que ha generado una de las principales debilidades del territorio, esto es su funcionamiento como economía de enclave sin generación de valor agregado) y de recuperar la vocación productiva del departamento.

Producto de esta reflexión y de la interiorización han surgido los Planes de Competitividad Regional (2009) y de Mejoramiento al Plan Regional, instrumentos que reflejan otra fortaleza del territorio, esto es el interés y compromiso por parte de diferentes actores (cámaras de comercio, empresas, sociedad civil, etc.) de transformar la situación socioeconómica del departamento y de avanzar de las actividades primarias hacia la constitución de cadenas productivas consolidadas que sirvan para la estructuración de *cluster* y que aprovechen las fortalezas dadas por la amplia oferta ambiental del territorio. Entre estas últimas se destaca el alto potencial productivo dado por las características del suelo y de su vocación agrícola, su tradición ganadera, la cercanía a Venezuela y la posibilidad de explotar su topografía para el desarrollo de proyectos extensivos basados en criterios como la sostenibilidad e inclusión social.

La reconversión productiva que se ha iniciado en los últimos años ha dado lugar al surgimiento de sectores líderes en búsqueda del posicionamiento y de lograr la sostenibilidad de la economía de Arauca, siendo el sector agropecuario, principalmente a partir de las cadenas productivas del cacao y el plátano, el que cuenta con un gran potencial. La identificación de estas condiciones y la incorporación de estos sectores como cadenas priorizadas dentro del Plan Regional de Competitividad es igualmente otro de los aciertos del departamento.

El crecimiento del sector agropecuario en un 78% durante la última década lo convierte en una alternativa de desarrollo local que es necesario fortalecer, toda vez que enfrenta retos impor-

tantes en su intención nacional e internacional, derivadas de los procesos de libre comercio, de mayor competitividad y especialización que registran los productos de otras zonas. En este sentido es necesario superar las deficiencias en materia de productividad y competitividad dadas por la baja implementación de tecnologías, la falta de generación de valor agregado a la producción y la carencia de infraestructuras que soporten la producción y comercialización.

El departamento requiere desarrollar y fortalecer las tres cadenas productivas que ha identificado en el Plan de Competitividad Regional (cacao, plátano, carne-leche) e incentivar subsectores prometedores en el mediano plazo (arroz, maíz, piscicultura), acompañado de estrategias de integración a través de desarrollos en la interconexión entre los municipios del departamento y la capital, con los departamentos próximos y con el estado de Apure en Venezuela. Para esto no solo se requiere realizar inversiones en la tecnificación y generación de valor agregado de los subsectores agropecuarios, sino promover y fortalecer los encadenamientos productivos por medio de redes empresariales y sociales, sumado al apoyo institucional. Al igual, se necesita ampliar, mejorar y posicionar las conexiones intra e interregionales, por medio de infraestructura vial y mejoramiento de las condiciones de transporte y circulación.

Adicionalmente, se deben superar las deficiencias existentes en materia de gestión y promoción empresarial, brindando un mayor acompañamiento a las cámaras de comercio, actores que han venido trabajando activamente en este sentido, pero que requieren un mayor apoyo del sector público. Si bien la existencia de estas instituciones es una fortaleza, es necesario reforzar la promoción empresarial e institucional con apoyo político. Se requiere así mismo un mayor compromiso con el proyecto regional propuesto en el Plan de Competitividad del Departamento y trabajar en la coordinación eficiente de esfuerzos en pro de su consolidación. También se debe crear, fomentar, especializar y mantener un mercado interno y regional sostenible y un mercado fronterizo con Venezuela. Esto implica fortalecer las relaciones diplomáticas y crear redes binacionales de cooperación socioeconómica con Venezuela, tarea que no se ha desarrollado eficientemente, siendo otra de las debilidades presentes del departamento.

Otro reto muy importante es el desarrollo empresarial local sólido que genere una dinámica de mejoramiento continuo de las actividades productivas, consolidando redes empresariales que desarrollen las cadenas productivas ya identificadas y promuevan otras potenciales, progresando en los procesos de generación de valor agregado y productividad, creando poco a poco una mayor participación en los mercados regionales e incentivando la autoinversión en el sector. Para que lo anterior sea posible el departamento debe fortalecer las deficiencias en materia de talento humano y de asociatividad que se presentan en la actualidad, y lograr la articulación entre las subregiones del departamento en torno a un propósito común. Articulado a ello se debe superar la informalidad laboral y la falta de indicadores de seguimiento sobre las condiciones y la calidad del empleo. Por tanto, se debe avanzar en la cuantificación de estos aspectos y tener presente esta situación en el desarrollo de los encadenamientos productivos.

De otra parte una de las dificultades del departamento es el desaprovechamiento de las oportunidades que brinda su oferta ambiental para el desarrollo del turismo ecológico en el marco de la sostenibilidad y responsabilidad ambiental. A este sector no se le ha dado importancia alguna y demanda un tratamiento importante, ya que genera apropiación en el territorio por parte de la comunidad, atrae proyectos comerciales, de servicios y de infraestructura, dinamizando el empleo de la región y aumentando el consumo de bienes y servicios.

Finalmente, la dimensión económico-productiva de Arauca tiene como otra de sus dificultades el no integrarse a un proyecto urbano regional definido, como subsidiario de las dinámicas sociales y culturales, cumpliendo con los requerimientos de la población teniendo en cuenta el ámbito ambiental para consolidar un desarrollo sostenible en armonía con el medio ambiente y las comunidades étnicas. La dinámica económica del departamento debe tomar las medidas para garantizar el desarrollo social de la población como objetivo primordial y adicionalmente contribuir al proyecto nacional de desarrollo territorial, ya que de no hacerse, las condiciones del contexto externo en materia de liberalización y apertura de mercados pueden contribuir al deterioro de las condiciones socioeconómicas del territorio.

Finalmente y a modo de síntesis, se recoge en análisis DOFA desarrollado por el Plan de Mejoramiento del Plan Regional de Competitividad (2011), el cual ha nutrido las discusiones del proceso Visión 2032.

Tabla 4. DOFA Dimensión económico-productiva del Departamento de Arauca

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Voluntad de trabajo entre las instituciones ◆ Fortaleza pecuaria, especialmente en el sector bovino ◆ Posición estratégica en la frontera con Venezuela ◆ Margen de maniobra de inversión pública derivada de los recursos por concepto de regalías ◆ Topografía de terreno apta para proyectos intensivos en generación de valor ◆ Riqueza ambiental y potencial forestal ◆ Producción de cultivos permanentes, principalmente en productos como cacao y plátano ◆ Atractivos para el ecoturismo y turismo cultural ◆ Personal formado en actividades agropecuarias ◆ Experiencia, vocación y cultura de los productores 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Altos y persistentes niveles de pobreza ◆ Alta concentración de las tierras especialmente en los municipios de Sabana ◆ Bajos niveles de conectividad digital ◆ Pocas empresas generadoras de empleo ◆ Los procesos de asociatividad son incipientes, falta cultura de alianzas empresariales ◆ Bajos niveles de conectividad en infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria y logística ◆ Falta de oportunidades laborales para absorber el ingreso de la población económicamente activa y población capacitada ◆ La débil articulación de las empresas del sector petrolero con el tejido productivo local ◆ Falta de procesos de transformación, incorporación de conocimiento y generación de valor agregado, particularmente en el sector agropecuario

Arauca

Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Inversión social y desarrollo de encadenamientos productivos alrededor de proyectos petroleros ◆ Generación de servicios asociados al tránsito hacia Venezuela (servicios aduaneros y logísticos) ◆ Encadenamientos productivos asociados a productos como el cacao, el plátano, la madera y el ganado ◆ Localización estratégica en relación con el Puerto de Maracaibo y aprovechamiento de la infraestructura vial de Venezuela ◆ Posicionamiento del turismo de naturaleza (Parque Natural El Cocuy) ◆ Bonanza petrolera 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Problemas de orden público ◆ Riesgos ambientales asociados a la explotación de petróleo ◆ Retrasos en el desarrollo de la infraestructura vial proyectada por la Nación ◆ Baja penetración de las tecnologías de información y telecomunicaciones, particularmente en banda ancha ◆ Falta de transparencia en la inversión pública asociada a la falta de visión de largo plazo ◆ Migración de la mano de obra ◆ Alta dependencia de las transferencias y regalías para la inversión ◆ Cultura de la extracción incide en la pasividad productiva en otros sectores ◆ Limitaciones al comercio por parte de Venezuela ◆ Cultura de la informalidad ◆ Competencia desleal generada por el contrabando ◆ Limitantes para la destinación de las inversiones ◆ Altos costos de servicios públicos, en energía y conectividad

Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental con base en el Plan de Mejoramiento del Plan Regional de Competitividad, 2011.

5.2.4. Dimensión sociocultural

La dimensión sociocultural hace referencia a las fuerzas sociales que integran y dan sentido al territorio. Estas son parte fundamental del proceso de estructuración del desarrollo territorial en la medida en que dependiendo de su nivel de cohesión, asociatividad, capacidad de inventiva e innovación, pueden generar procesos que redunden en el bienestar y calidad de vida en su conjunto y por ende en el desarrollo del territorio. A continuación se presenta un panorama general de la composición y características de la población araucana y de los procesos que afectan su bienestar.

a. Composición de la población

Arauca presenta un carácter multicultural producto de las diversas dinámicas de ocupación del territorio. De esta forma conviven: a) población indígena originaria del territorio, b) la población campesina, descendientes de los primeros mestizajes desarrollados entre los colonizadores europeos, c) la población descendiente de africanos e indígenas –coloquialmente llamados “criollos”–, d) las comunidades afrocolombianas asentadas por efecto de los procesos de migración dirigida de mediados del siglo XX, y e) población proveniente de diferentes zonas del interior del

país que arribó a partir de la colonización del Sarare promovida por el Gobierno Nacional durante la década de los setenta, y más tarde por el auge petrolero (especialmente en los ochenta), así como por efecto del conflicto armado.

De esta forma la identidad llanera tradicional está afectada por otras costumbres y valores culturales, que dan origen a una nueva identidad multicultural, la cual está aún en proceso de construcción y de reconocimiento por parte de la misma población. Esta condición multicultural se ha desarrollado simultáneamente con la transformación del territorio de sociedad rural a urbana en los últimos veinticinco años. Actualmente el 61% de la población se ubica en las cabeceras municipales, mientras que solo el 31% reside en el área rural del departamento.

Según el DANE 2005, de la población total estimada en Arauca (232.118 personas), el 51% son hombres (117.593), mientras que las mujeres representan el 49% (114.525). La edad promedio de esta población se encuentra en 20-27 años y prevalece la población joven, lo cual implica un crecimiento de la demanda de los servicios de educación, salud y recreación. En los últimos quince años, Arauca registra una reducción de algunas tasas: crecimiento natural de 26,92% a 23,85%, natalidad de 34,19% a 30,05%⁶⁰, mortalidad de 7,28 a 6,75 por cada mil habitantes entre el 2000 y el 2005. Si bien se ha venido reduciendo con el tiempo, la tasa de mortalidad infantil es superior al nivel nacional⁶¹.

Por otro lado, se ha incrementado la esperanza de vida pasando de 63,12 años (1990-1995) a 66,23 (2005-2010). Se proyecta que esta aumentará a 67,31 años, siendo la población femenina la que cuenta con una mayor expectativa de vida: en promedio 73,45 años mientras que un hombre vive 65,23 (DANE, 2005). También se presentaron incrementos en la tasa de migrantes netos de 12,4 a 13,7.

El departamento cuenta con una población indígena estimada en 4.410 personas (2011), que equivalen al 2,24% de la población total. Las etnias que sobresalen son: U'wa, (24,3%), Guahibo (72,9%) e Inga (2,8%). La población afrocolombiana es de 5.925 personas, lo que equivale al 4% de la población total⁶² (Parada, 2005). Los municipios con mayor población indígena son: Fortul (15,21%) y Tame (4, 61%). En la tabla 5 se detallan los resguardos existentes y su ubicación.

⁶⁰ Nacidos vivos entre 2005-2010.

⁶¹ De acuerdo con las series de población elaboradas por el DANE, en el quinquenio 2000-2005 los departamentos con una menor tasa de mortalidad infantil fueron Valle (19,4), Caldas (20,0), Bogotá, D. C.(20,5), San Andrés (21,6), Quindío (22,1) y Antioquia (22,5); con tasas por encima de 45 por mil se encuentran además de Arauca (55,6), Chocó (82,2), Cauca (52,5), Caquetá (49,2), Nariño (48,4) y Grupo Amazonia (46,0).

⁶² De acuerdo con el plan de vida de las comunidades afrocolombianas, la cifra de esta población en el Departamento de Arauca está compuesta por 8.605 personas, de las cuales el 47,65% son hombres (4.101), mientras que el 52,35% corresponde a mujeres. Por tanto, no coinciden estas cifras con las del Censo de 2005.

Tabla 5. Distribución de resguardos por municipio y grupo étnico

Municipio	Número de resguardos existentes	Nombre del resguardo	Pueblo indígena
Arauca	5	El Zamuro	Sikuani
		La Isla	Sikuani
		La Vorágine-La Ilusión	Kuiba
		Matecandela	Sikuani
		San José de Lipa (Conversión)	Makaguane
Arauquita	3	Bayoneros	Sikuani
		Cajaros	Sikuani
		El Vigía	Sikuani
Cravo norte	1	Cananama	Piapoco
Fortul	2	Cibariza	U'Wa
		Cusay-La Colorada	Makaguane
Saravena	2	Valles del Sol	U'Wa
		Playas de Bojaba	U'Wa
Tame	13	Angostura	U'Wa
		Caño Claro	Sikuani
		Cuiloto II	Sikuani
		Genareros	Betoye
		Julieros y Velazqueros	Betoye
		La Esperanza	Sikuani
		Laguna Tranquila	U'Wa
		Los Iguanitos	Kuiba
		Macarieros San José	Betoye
		Parreros	Betoye
		Puyeros	Betoye
		Roqueros El Dorado	Betoye
		Sabanas de Curripao	U'Wa
Total Resguardos	26	Total etnias	6

Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación con base en: DANE (2007). Colombia una Nación Multicultural - Su Diversidad Étnica. Bogotá, D.C: Dirección de Censos y Demografía; Ministerio de Educación Nacional (2004), Listado de resguardos indígenas. Disponible en ://www.mineducacion.gov.co/1621/article-85464.html.

La población indígena que se concentra en los municipios del Piedemonte cuenta con una forma de organización social y una tradición agrícola que la diferencian de los indígenas guahibos e

provenientes de otras áreas que inició con la población que colonizó el Piedemonte llanero en las últimas décadas del siglo XX (a partir del proceso promovido por el INCORA durante los setenta), y posteriormente con la población que arribó por el boom petrolero y por el desplazamiento forzado por la violencia. De esta forma se ha generado una fractura cultural entre las dos zonas biofísicas del departamento, el Piedemonte y la Sabana, que no ha permitido a las poblaciones pensarse como un conjunto. Por ende, se dificulta el proyecto común de sociedad articulada en torno a una nueva identidad llanera producto de la multiculturalidad.

A lo anterior se suma la baja estima que predomina en la población indígena, producto de la inopia sobre las características de estas poblaciones y su cultura. Se identifica deficiencia en la cohesión social. Este es el principal reto si se busca el desarrollo del territorio basado en los criterios de sustentabilidad. Es indispensable fomentar el reconocimiento e integración entre los diferentes grupos étnicos en el departamento, proyectando y materializando una nueva visión conjunta de desarrollo.

b. Calidad de vida de la población

Las dimensiones económico-productiva y urbano-regional del territorio de Arauca han determinado las condiciones de vida de la población, la cual se caracteriza por un elevado índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Resulta paradójico si se tiene en cuenta la diversificada oferta ambiental que caracteriza la dimensión natural-ambiental, visible en el volumen de ingresos que recibe el departamento por regalías derivadas de la explotación petrolera.

El desarrollo de una economía de enclave a partir del petróleo, la no reinversión de los recursos recaudados en procesos productivos que generaran nuevas fuentes de empleo y dinamización de la economía, ocasionaron junto al conflicto armado una precarización de las condiciones de vida de la población que se manifiesta en un NBI del 35,6%. Esta tasa es superior al promedio nacional que se sitúa en 27,7%. Desde este punto de vista, se puede deducir que el alto índice vulnera los derechos a una vida digna de las poblaciones, las expone a situaciones extremas y afecta la estructuración del capital humano que requiere el departamento para alcanzar un desarrollo sustentable.

En Arauca existe una marcada asimetría entre los ámbitos urbano y rural; en este último el NBI es de 64,26%, mientras que en las áreas urbanas este indicador es del 32,01%. El comportamiento de este indicador está estrechamente vinculado con las características de cobertura y calidad de los servicios públicos y al déficit habitacional abordado en la dimensión urbano-regional, donde se identificaron deficiencias de cobertura y calidad de los servicios de agua y alcantarillado, así como un elevado costo de la energía eléctrica y el mal estado y carencia de vías de comunicación.

Los municipios con mayor nivel de necesidades básicas insatisfechas son Cravo Norte (53,91%) y Arauquita (41,48%), mientras que el municipio de Arauca registra el menor NBI (33,73%). Son las poblaciones indígenas y afrocolombianas las que presentan una situación más desfavorable con respecto al conjunto de la población. Aunque el nivel de ingresos por habitante es de 13.497.963⁶⁵, existe una alta concentración de la riqueza, evidenciada en el peso que tiene el gran latifundio,

⁶⁵ Según la última medición realizada por el DANE en el año 2007.

que representa el 51% del área registrada en el catastro departamental (159 predios de más de 2.000 hectáreas), y en el coeficiente de Gini de tenencia de la tierra del 78,22% (estimado 2002) (CID, 2006).

En materia de salud, el Departamento de Arauca cuenta con una cobertura cercana al 99%; no obstante, presenta graves problemas en materia de calidad del servicio y de gestión por parte de la autoridad rectora de este servicio, la Unidad Especial de Salud, que se encuentra actualmente intervenida por la superintendencia de Salud, de acuerdo con la Resolución 000663 del 28 de mayo de 2009. Esta medida se tomó a partir de la identificación de aspectos como la ineficiencia técnico-administrativa, la inaplicación del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad y la desarticulación de la red de prestadores de servicios con el Centro Regulador de Urgencias, Emergencias y Desastres. Por tanto, se estableció un plan de mejoramiento para la gestión y asignación oportuna de recursos financieros para su fortalecimiento y cumplimiento en la resolución de los hallazgos.

c. Formación del talento humano y ciencia y tecnología

En materia educativa, el Departamento de Arauca cuenta con una población estudiantil de 59.770 personas, de las cuales 40.716 se encuentran en áreas urbanas, mientras que 19.054 pertenecen a áreas rurales que han experimentado recientemente una reorganización del sistema estrechamente relacionada con las transformaciones de política pública y del Sistema de Transferencia de competencias y recursos establecido desde el nivel nacional. Este busca articular la oferta educativa y el tamaño del sistema educativo público, así como garantizar la cobertura total, la equidad en el acceso, la implementación de nuevas tecnologías y un uso más eficiente de los recursos destinados al sector. Dichos recursos se asignan dependiendo del número de matrículas y la competencia demostrada por las entidades territoriales en materia de administración y gestión de la educación bajo el esquema de certificación.

De esta forma, el Departamento de Arauca ha diseñado e implementado diversas estrategias que han permitido reducir los niveles de exclusión en los últimos años e incrementar la cobertura en los niveles básico y secundario. Sin embargo, aún no se ha alcanzado plena cobertura debido a la situación económica de las familias, las difíciles condiciones impuestas por el conflicto armado que derivan en problemas de seguridad, impidiendo desarrollar las actividades educativas, infundiendo temor de desplazarse hacia los centros educativos en las áreas rurales. La deserción escolar es un derivado del miedo al reclutamiento y desplazamiento forzado. Otro factor de deserción es la inadecuación de la oferta educativa a las expectativas e intereses de los jóvenes, que les desincentiva a continuar los niveles superiores de educación tales como la educación media, secundaria y profesional.

El nivel educativo de la población es predominantemente la básica primaria, seguida por el nivel secundario. En contraste, la población con educación superior y postgrado corresponde solo al 8% de la población total. Esto se debe a que las posibilidades de acceder a la educación superior son limitadas tanto por los costos que implica como por la poca oferta con la que cuenta el departamento y que obliga el traslado a otras regiones, con todo lo que ello supone en incremento de costos y pérdida de capital humano.

Arauca

En el último año los municipios con mayor cobertura educativa son Saravena (92,62%) y Arauca (89,17%), seguidos por Tame (86,84%) y Puerto Rondón (85,10%), en contraste con Fortul que presenta una cobertura del 60,15%. El incremento de las coberturas ha estado asociado con el desarrollo de diversas estrategias entre las que se encuentran la implementación de las metodologías flexibles, la implementación y mejoramiento del servicio del Programa Especial de Alimentación Escolar-Plan Conuco, la aplicación de la Política de Gratuidad en la educación primaria y secundaria del Departamento de Arauca; la prestación del servicio de transporte escolar mediante la implementación de rutas escolares; el programa de dotación de implementos escolares, el apoyo a los Fondos de Servicios Educativos; la ampliación de la cobertura educativa mediante el servicio educativo de paga para la población vulnerable; el mejoramiento de la infraestructura y la disminución de la tasa de analfabetismo a través del programa ACRECER.

En el 2004 se suscribió un convenio con el Ministerio de Educación Nacional, orientado a mejorar la gestión de la Secretaría Departamental de Educación, trabajando en el mejoramiento de los sistemas de información educativa y en la plataforma tecnológica, buscando la operación efectiva de los procesos. En articulación con el Ministerio de Educación Nacional se implementó un sistema de gestión de calidad con el propósito de mejorar la eficiencia en el servicio educativo, junto al sistema de gestión de la calidad y control interno departamental.

El departamento ha venido impulsando en las áreas rurales metodologías flexibles, acordes a las necesidades de cada comunidad, en consonancia con el Plan de Educación Rural aprobado por el Ministerio. Este plan, basado en las metodologías de enseñanza Escuela Nueva, SER, Preescolar no Escolarizado, Postprimaria, Telesecundaria, entre otras, busca garantizar la permanencia y calidad de la población rural. Actualmente el 59,36% de la población escolar rural del Departamento de Arauca es atendida bajo este plan. Cabe destacar que en este marco se estuvo trabajando por la implantación del currículo binacional araucano apureño. La oferta de educación oficial (81%) es superior a la privada (18%) y como respuesta a los procesos de reestructuración del sistema educativo se han reducido el número de establecimientos oficiales. Así mismo, para la atención a la primera infancia se implementaron programas, en coordinación con el MEN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en tres entornos: comunitario, institucional y familiar.

En cuanto al recurso humano para el desarrollo de la educación básica, secundaria y media, Arauca cuenta con una planta docente compuesta por 2.606 plazas viabilizadas por el Ministerio de Educación, de la cual 2.282 plazas corresponden a docentes, mientras que 128 son directivos docentes y 196 administrativos. Del total de la planta, 2.129 docentes y directivos docentes se rigen por el Decreto 2277 de 1979, mientras que 281 por el Decreto 1278 de 2002. El promedio del escalafón del personal docente, supera el promedio de la media nacional (11,78). La calidad de la educación del Departamento de Arauca presenta grandes deficiencias de acuerdo con los resultados de las pruebas SABER que reflejan dificultades en competencias fundamentales como la lectura comprensiva y con significado en los estudiantes.

En materia de Ciencia y Tecnología el departamento ha presentado avances. Se ha logrado en los últimos años la implementación de directrices nacionales en procesos semilla que tienen un impacto a futuro como el programa Ondas de Colciencias, así como el Programa del Ministerio de Educación Nacional para la ampliación del uso de medios y nuevas tecnologías. Aún son evidentes los desequilibrios y las debilidades en el acceso a las nuevas tecnologías y la apropiación de ellas.

En materia de grupos de investigación, durante el periodo 2000-2006 el departamento contó con cuatro grupos de investigación de los cuales solo uno se mantuvo activo. Esta tendencia tuvo una leve variación a partir de 2006, consistente en el incremento a cinco grupos de investigación, dos activos y tres sin proyectos activos. Así mismo, en el periodo 2000-2009 el número de investigadores activos pasó de cuatro a trece, lo cual si bien no es sobresaliente indica un crecimiento del capital humano dedicado a la investigación (Observatorio de Ciencia y Tecnología, 2010). Por lo anterior, la creación de una política propia desde el nivel departamental y el fortalecimiento de los grupos de investigación existentes, deben ser una prioridad en las futuras intervenciones.

Es necesario destacar que a partir de las políticas del Ministerio de Educación se ha dotado de herramientas virtuales necesarias para impulsar las transformaciones de las prácticas pedagógicas del magisterio. También se ha implementado el soporte al proceso de aprendizaje en el aula de clase. Uno de los principales proyectos que se ha desarrollado bajo este enfoque es el programa Red Arauca, el cual incluye la dotación de computadores, adquisición de equipos audiovisuales y programas virtuales como herramientas de apoyo al trabajo de docentes y estudiantes.

Por otra parte, la educación superior en Arauca es reducida; por ello la población con mayores recursos se dirige a otras regiones del interior del país para desarrollar estudios superiores en los niveles de pregrado y postgrado. En el departamento la oferta la constituyen cuatro instituciones de educación, dos de carácter público: la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y la Sede Orinoquia de la Universidad Nacional; más dos instituciones de carácter privado: la Universidad Cooperativa y la Corporación Educativa Remington. La Universidad Nacional cuenta con un programa de admisión especial que implica el traslado de los estudiantes a otras sedes con mayor oferta educativa después de cursar algunas asignaturas básicas en la sede Orinoquia.

Los programas educativos ofrecidos por estas instituciones, en su mayoría, no responden a las principales necesidades del departamento y del sector productivo. Los principales programas ofertados son Derecho, Administración Pública, Contaduría, Psicología, Administración de Empresas, Ingeniería de Sistemas, Administración de Negocios Internacionales, Medicina Veterinaria y Zootecnia. Se evidencia una carencia de programas académicos relacionados con la producción petrolera, la conservación, preservación y explotación sostenible de la oferta ambiental, y los requerimientos de tecnificación y mejoramiento del sector agropecuario.

De acuerdo con el Observatorio Laboral para la Educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional en el periodo 2001-2009 se graduaron en el departamento 356 profesionales, mientras que 101 personas obtuvieron un título de postgrado en Arauca (datos noviembre de 2010). Predominan los egresados de las carreras de Derecho (34,8%) y Enfermería (20,4%), mientras que Ingeniería Agronómica representa solo el 10% de los egresados de las Universidades Nacional y Cooperativa.

Por su parte, el SENA ofrece a través de su sede territorial doce programas técnicos y tecnológicos en las áreas de Administración Bancaria y de Instituciones Financieras, Mantenimiento Mecánica Industrial, Administración Documental, Asistencia Administrativa, Sistemas, Cocina, Salud Ocupacional, Corte y Venta de Carne, Producción Pecuaria, Asistencia Administrativa y Producción Agropecuaria.

Finalmente, en la relación entre la educación y el sector productivo se identifica que ha existido una desarticulación tradicional. Las causas son: la carente oferta y demanda de ciencia y tecnología, la baja cobertura de educación superior y las áreas de conocimiento privilegiadas por la

oferta educativa. Lo anterior agudiza la falta de incentivos por parte del sector productivo para facilitar la inserción de la mano de obra profesional.

d. Principales afectaciones: conflicto armado y desplazamiento forzado

En materia del conflicto armado y la situación de Derechos Humanos, seis años después de la declaración del departamento como Zona de Rehabilitación y de darse un incremento de la presencia de la fuerza pública en el territorio departamental, el Estado no ha logrado aún controlar el territorio y salvaguardar la vida e integridad de la población del departamento. Sin embargo, no puede negar que se ha logrado una mayor seguridad en los cascos urbanos y una reducción de los secuestros.

En el Departamento de Arauca confluyen múltiples conflictos debido a la presencia en este ámbito de tres actores armados al margen de la ley: las FARC, el ELN y paramilitares⁶⁶. Existen diferentes confrontaciones y hostigamientos entre estos grupos, particularmente entre el ELN y las FARC, los cuales terminan afectando a la población civil, víctima recurrente de graves violaciones al DIH y a los DD. HH. Entre los atropellos más frecuentes se encuentran el homicidio; el desplazamiento forzado; las agresiones sexuales en contra de la población indígena y campesina; la siembra de minas antipersona⁶⁷, que mutila a la población e implica el abandono del campo; constantes denuncias sobre secuestros, asesinatos de colombianos en El Amparo y La Victoria; robos de vehículos en el país vecino, atentando contra la convivencia pacífica en el departamento y disminuyendo la capacidad de acción de las fuerzas militares y la justicia para asegurar el desarrollo integral de los derechos fundamentales de los araucanos.

Con el desarrollo de la Política de Seguridad Democrática se ha logrado debilitar las estructuras internas de los grupos armados ilegales, se ha disminuido el campo de acción y el dominio territorial, afianzando así en los territorios como Arauca la institucionalidad y la legitimidad del gobierno. Sin embargo, los grupos armados al ver mermados los campos de influencia al interior del país se han desplazado hacia el otro lado de la frontera, lo que solo cambia el problema de territorio. El aumento de los refugiados y de las solicitudes de refugio que llegan a manos de las autoridades venezolanas, son muestra de la preocupante situación de tensión y violencia que aún se sufre en las zonas de frontera. Según estadísticas oficiales del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, hasta el primer trimestre de 2008, en Venezuela existen 1.076 casos de refugiados de los cuales 1.011 son colombianos; y de las 1.465 solicitudes en trámite, 1.442 son colombianos. Las solicitudes de refugio se presentan principalmente en los Estados fronterizos de Táchira, Apure, Zulia y Caracas.

Todos los grupos poblacionales sin distinción han sido afectados por el conflicto armado, sobre todo en áreas con mayor productividad y desarrollo agropecuario. Entre 2003 y 2007 fueron asesinados veinticinco líderes sindicales, doce de ellos miembros de la Asociación de educadores del departamento, trece líderes indígenas y diecisiete líderes comunitarios. Los autores de estos crímenes fueron las FARC, el ELN y los grupos paramilitares. Las zonas más afectadas son los muni-

⁶⁶ De acuerdo con el SAT de la Defensoría del pueblo se reportó en el 2008 el rearme de desmovilizados de grupos paramilitares y la consecuente conformación de tres nuevas estructuras dedicadas a la extorsión, el secuestro y el homicidio: Las Águilas Negras, El Erpac y Dignidad por Arauca.

⁶⁷ Según el observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, entre 2003 y 2007, trescientas nueve personas resultaron afectadas por minas antipersona. Ochenta y ocho afectaron a civiles, mientras que doscientas veintiuna afectaron a miembros de la fuerza pública.

cipios de Tame y Saravena, seguidas por Arauquita y Fortul. Sin embargo, en todos los municipios del departamento se producen este tipo de hechos.

Esta situación genera estigmatización de la protesta social y de las organizaciones y formas de asociación de las comunidades, lo cual dificulta la generación de un tejido social fuerte dispuesto a participar en la estructuración y materialización de proyectos de desarrollo, además de las secuelas psicosociales que deja el conflicto en la población y que se constituyen en problemas de salud pública. A pesar de lo anterior, y de todos los embates generados por la violencia, la pujanza de la población del departamento se ha sobrepuesto en algunos momentos, generándose apuestas a favor de la superación de las condiciones de empobrecimiento.

Por último, el desplazamiento forzado por la violencia implica un constante proceso de desterritorialización y reterritorialización, que afecta la cohesión social. De acuerdo con el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) de Acción Social, hasta 31 de marzo de 2011 el territorio del Departamento de Arauca ha sido receptor de 44.411 personas desplazadas por la violencia, al mismo tiempo que han sido expulsadas alrededor de 67.466 personas, siendo el municipio de Tame el mayor expulsor de población, ubicándose en los primeros quince lugares a nivel nacional (SIPOD, 2011).

e. Otros fenómenos incidentes en la estructuración del capital humano

La difícil situación económica de las familias ha propiciado el desarrollo de actividades ilegales tales como el contrabando⁶⁸, el narcotráfico⁶⁹, el comercio ilegal de maderables⁷⁰ y de fauna principalmente en el Piedemonte araucano, en los municipios del área del Parque Nacional Natural del Cocuy y su zona de amortiguación. Se ha expuesto a la niñez y a la juventud de los siete municipios del departamento a una particular condición de vulnerabilidad, a riesgo de reclutamiento forzado, violencia intrafamiliar, abuso y la explotación sexual. La violencia contra los niños y niñas del departamento, y particularmente la explotación sexual, son fenómenos que además de ser repudiables y de generar graves implicaciones sobre la salud física, mental y emocional de los menores afectados y limitar sus proyectos de vida, afectan negativamente a la sociedad en su conjunto, pues reducen la disponibilidad de un capital humano preparado para asumir los retos que supone la consecución del desarrollo.

Según la Pastoral Social de la Iglesia católica y el estudio realizado por la Secretaría de Planeación Departamental en materia de Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes

⁶⁸ En el Departamento de Arauca se presenta un importante contrabando de ganado, alimentos y combustibles; sin embargo, no existen cifras consolidadas al respecto.

⁶⁹ Según el Departamento Nacional de Estadística (DANE, 2009) en el 2008 fueron cosechadas 447 hectáreas de cultivos ilícitos y erradicadas 106, lo cual representa una disminución con respecto al 2007 donde fueron cultivadas 2.116 hectáreas y erradicadas 660. Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito estableció en su informe de monitoreo de cultivos de coca que para el 2009 existían en el Departamento de Arauca 418 hectáreas cultivadas, que corresponden al 0,6% del total de áreas cultivadas en el país (68.000 ha). Según esta misma fuente, en el Departamento de Arauca se detectaron por primera vez en el 2000 cerca de 1.000 hectáreas de coca, siendo el 2001 donde se produjo el punto más alto de la serie histórica con 2.749 hectáreas y el más bajo en 2008 (447 hectáreas). Así mismo, se señala que en el 2003 fue donde se presentó el récord de aspersión con 12.000 hectáreas, mientras que en 2009 no se realizaron aspersiones, implementándose la erradicación manual que fue de 66 hectáreas (UNODC, 2009).

⁷⁰ De acuerdo con el Informe de Gestión del año 2008 de la sede territorial de Corporinoquia, en el Departamento de Arauca se presentaron 88 denuncias, de las cuales 35 correspondieron a decomisos de madera y 53 a tala de bosques (CORPORINOQUIA, 2008).

(ESCNNA), predomina un clima de impunidad en el departamento. Específicamente en lo transcurrido del año 2010 fueron asesinados veinte menores de edad (nueve en el municipio de Tame, siete en Saravena y cuatro en Arauquita); seis niños han resultado afectados gravemente en su integridad, cuando se ha atentado contra la vida de sus progenitores o han estado cerca de la activación de artefactos explosivos (3 en Tame, 2 en Saravena y 1 en Arauca); se han secuestrado cinco menores (2 en Tame, 2 en Saravena y 1 en Arauquita); han resultado afectados por minas antipersonales tres menores de edad (entre ellos 2 niños indígenas de Tame); alrededor de un 30% de los combatientes de los grupos armados ilegales en Arauca se estima que son menores de edad.

Dicho estudio también ha indicado la existencia en el departamento de diversas modalidades de explotación, como los matrimonios serviles, la prostitución con complicidad de las comunidades (colegios, taxistas, personas al cuidado de los menores), la trata y explotación por parte de actores armados, el engaño y utilización de menores por parte de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado.

La población infantil y juvenil de origen indígena es igualmente, según el estudio de la Secretaría de Planeación Departamental, la que se encuentra en mayor nivel de riesgo ante este fenómeno, ya que a la indefensión propia de la niñez se suma la poca valoración a la población indígena, estigmatizada como menos digna, el desconocimiento por parte de las autoridades de la cultura y tradiciones de estas comunidades y la poca intervención para su protección. Las medidas de protección aún son incipientes, no existe una medición de su impacto.

El número estimado de víctimas en el estudio de la Secretaría de Planeación en los seis municipios estudiados es de 274, a las cuales se suman las 321 identificadas y atendidas en el municipio de Arauca a partir del primer estudio⁷¹ en el año 2006 y que motivó el primer Plan local de prevención y erradicación de la ESCNNA realizado con ocasión de la promulgación del Primer Plan Nacional.

Las dinámicas expuestas han motivado el encuentro de los diferentes actores institucionales respecto a la protección de la niñez y la juventud para el planteamiento de Planes locales para prevenir y erradicar la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes, así como el desarrollo de procesos de sensibilización frente a la problemática. Hasta hoy no se cuenta con una clara ruta para la atención de esta población; existen problemas de coordinación y profesionalización de las entidades para el abordaje de la problemática.

f. Organización social y participación política

En materia de organización social, Arauca se caracteriza por la agremiación de la población en torno a intereses específicos, pero la desarticulación, la débil e intermitente participación de las comunidades, impide la configuración de un fuerte tejido social que sea el motor del desarrollo del territorio. La organización de la población en torno a intereses específicos condujo a la conformación de dos cámaras de comercio subregionales y al establecimiento de varias organizaciones gremiales en torno a sectores productivos (ganadería, agricultura, piscicultura, entre otros). Existen entidades y organizaciones en torno a reivindicaciones étnicas, la defensa de los Derechos

⁷¹ La Fundación Renacer realizó en el 2005, entre los meses de abril y junio, una primera investigación en la cual se dio cuenta de 146 niñas y 14 niños víctimas de ESC, utilizados (as) sexualmente en prostitución, trata, casamientos tempranos y por grupos armados. Fuente: Plan de Acción Nacional, 2006-2010.

Humanos y la gestión de mejores condiciones de vida, tales como las Juntas de Acción Comunal y las Asociaciones de Vivienda. Existen seiscientos sesenta y cuatro (664) Juntas de Acción Comunal y Juntas de Vivienda Comunitaria, siete asociaciones de Juntas de Acción Comunal, una por municipio, una federación comunal y una confederación; estas dos últimas dependen directamente del Ministerio del Interior. La debilidad de estas organizaciones es el desconocimiento de la normativa comunal, el bajo nivel educativo de su dirigencia y el predominio de intereses particulares sobre el general.

En cuanto a la participación en las urnas, hay que señalar que el potencial electoral del departamento es de 131.647 ciudadanos, mientras que la abstención es en promedio del 54%, de acuerdo con la participación registrada en las últimas elecciones locales realizadas en el 2007. Los municipios donde se presentó mayor participación fueron Arauca y Cravo Norte. Este mismo nivel de abstención se registró en las elecciones de Gobernador y Asamblea Departamental. Tal comportamiento constituye un incremento con respecto de las elecciones celebradas en el 2003 donde el porcentaje de participación fue del 36% para los comicios de Gobernador y Asamblea Departamental. En el caso de las elecciones de alcaldes en los municipios de Arauca y Cravo Norte, la participación fue superior al 40%. En el resto de municipios en dichas elecciones el porcentaje de participación fue inferior al registrado en las elecciones de Gobernador y Asamblea. La importante abstención existente en el departamento puede asociarse a varios factores tales como el sentimiento antipolítico, el conflicto armado existente, problemas de legitimidad del sistema político local, entre otros.

g. Fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la dimensión

La principal fortaleza del Departamento de Arauca es su multiculturalidad y la existencia de un conjunto de valores, tradiciones y saberes que pueden aportar a la transformación de las problemáticas actuales del territorio. Sin embargo, esta situación no ha sido reconocida y valorada positivamente por la población, presentándose una fuerte fractura entre los habitantes de las subregiones del departamento y un desconocimiento y menosprecio de la cultura y cosmovisión indígena. Esta dificultad explica los problemas de cohesión social y de pérdida de la identidad cultural que caracterizan al departamento y que le impiden avanzar en la construcción de un modelo de territorio compartido.

Además de lo anterior, el departamento presenta dificultades en materia de estructuración de su capital humano derivadas de la falta de condiciones de vida digna, que permitan a las personas desarrollar sus capacidades y proyectos de vida, la calidad de la educación y los rezagos en materia de apropiación de la ciencia y la tecnología.

Esto se debe entre otros factores a que el departamento no ha logrado estructurar mecanismos de protección y la seguridad ciudadana que posibiliten la convivencia armónica de la comunidad. Por el contrario, este es vulnerable a dinámicas externas que afectan negativamente el desarrollo de las diferentes actividades productivas y la libre movilidad de las personas, tales como el conflicto armado. Este último es sin duda la principal amenaza del departamento que ha ocasionado la pérdida del talento humano y el desplazamiento forzado de población, fenómeno que implica la ruptura del tejido social y la desterritorialización. Así mismo, este proceso ha propiciado el abuso y la explotación infantil, y la desescolarización en áreas rurales por temor a ser

reclutado por los actores armados al margen de la ley. Todo lo anterior afecta irreparablemente la estructuración del capital social.

Además de lo anterior, el conflicto armado y el desprecio por la diversidad cultural han hecho que los mecanismos de protección de las comunidades étnicas hayan resultado insuficientes para garantizar adecuadas condiciones de vida y para evitar procesos de aculturación, razón por la cual el departamento enfrenta un problema de exclusión social de estas poblaciones que debe ser atendido.

Los programas que se plantean desarrollar en el marco de la Ley de Reparación de Víctimas y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se constituyen en una oportunidad para avanzar en el proceso de reconciliación de la población araucana y en el rescate de su identidad, condición necesaria para avanzar en el fortalecimiento de su capital humano.

5.2.5. Dimensión institucional

Las instituciones son parte fundamental de los procesos de desarrollo territorial, ya que determinan las posibilidades para que este se concrete. Como conjunto de valores y reglas de juego, las instituciones, además de determinar las conductas de los diferentes actores, influyen en la generación de condiciones y posibilidades para que se consoliden procesos de desarrollo territorial.

Dado lo anterior, a continuación se presentará el panorama de la dimensión institucional del Departamento de Arauca. Para ello se ha tomado como referente el concepto de gobernanza del desarrollo territorial, entendido como la capacidad de planificación, gestión estratégica del desarrollo e implementación de políticas públicas con base en proyectos políticos con visión de largo plazo⁷². De acuerdo con este concepto se identificarán los siguientes aspectos: 1. La diversidad y densidad de las principales organizaciones existentes y el tipo de redes y relaciones que se establecen entre ellas; 2. Las principales fortalezas y debilidades de la institucionalidad local; 3. Los espacios y mecanismos de participación y concertación existentes, así como los rasgos de la cultura política; 4. La existencia de agendas políticas y planes de interés temático, sectorial y territorial, y 5. Territorio de frontera.

a. Organizaciones y redes existentes

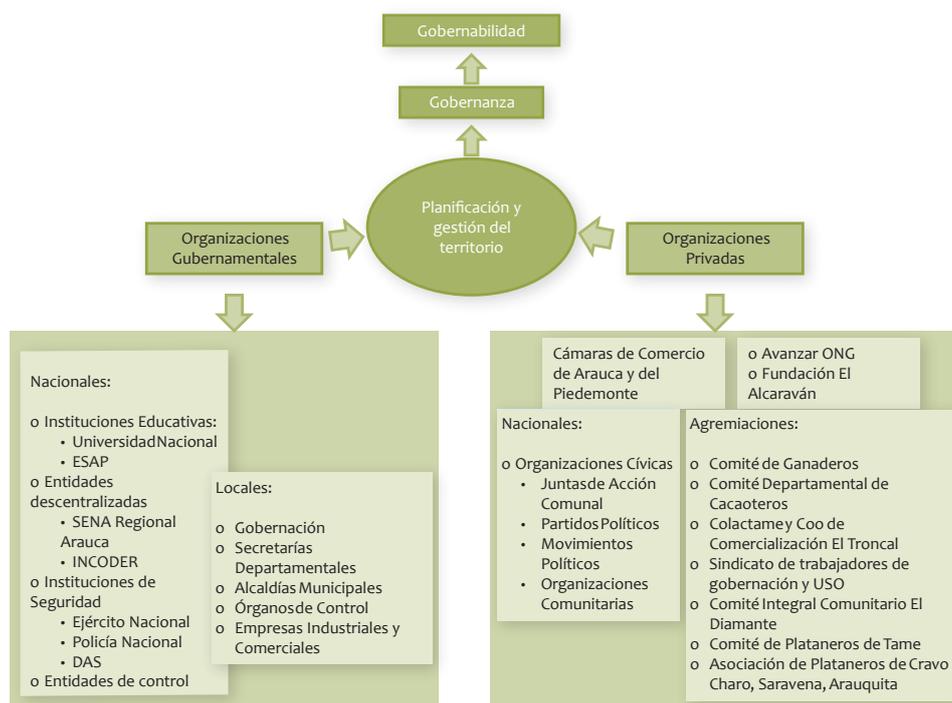
La gobernanza del territorio que configura el Departamento de Arauca se encuentra determinada por dos grandes categorías de organizaciones, establecidas como tal según su naturaleza, las cuales en conjunto determinan las reglas del juego que orientan el desenvolvimiento de los diferentes actores allí presentes. Estas son las organizaciones de carácter público y las organizaciones de origen privado. En ambas categorías se encuentran a su vez un conjunto de organizaciones heterogéneas, algunas de las cuales presentan intereses y objetivos contrarios entre sí (gráfico 8).

⁷² De acuerdo con Torres Melo (2007), la gobernanza está confirmada por el conjunto de arreglos institucionales que existen al interior de un sistema social y que determinan la interacción entre los diferentes actores. Tal gobernanza incorpora un conjunto de valores, políticas e instituciones, así como un conjunto de reglas de juego, sobre las cuales el gobierno tiene el deber de asegurar su cumplimiento.

Por efecto del conflicto armado es importante destacar que en la historia reciente del departamento las instituciones al margen de la ley han tenido igualmente una injerencia negativa en la gobernabilidad del territorio, que en algunos casos ha penetrado e interferido las administraciones públicas locales.

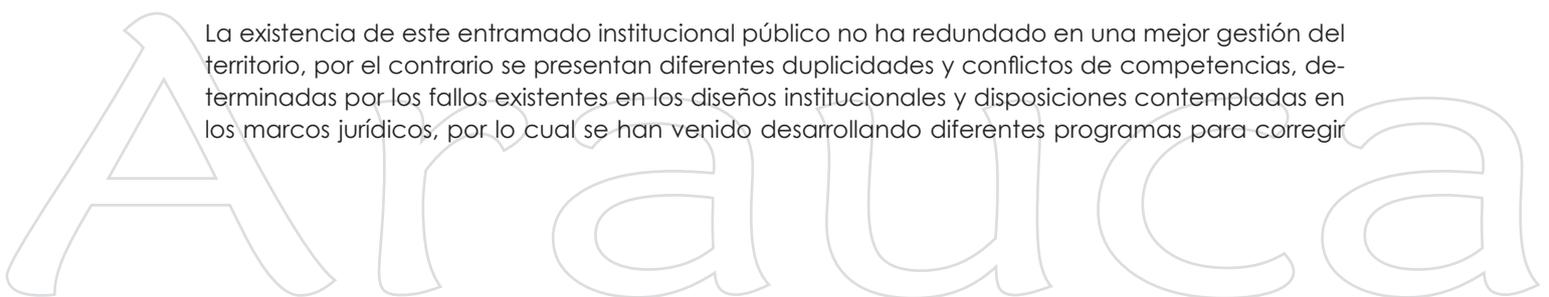
El Departamento de Arauca es una entidad territorial de reciente conformación, en la cual confluyen entidades de carácter nacional, departamental y local, cada una de las cuales desarrolla, en el marco del modelo de descentralización político administrativa y de las competencias que les han sido asignadas por la normativa, tareas precisas en materia de provisión de servicios sociales (salud, educación, agua potable y saneamiento, entre otros), al tiempo que reglamentan ámbitos específicos relacionados con la provisión de infraestructuras, el ordenamiento del territorio, la conservación del ambiente y el desarrollo de actividades productivas.

Gráfico 8. Actores que intervienen en la gobernanza y en la estructuración de la gobernabilidad territorial



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

La existencia de este entramado institucional público no ha redundado en una mejor gestión del territorio, por el contrario se presentan diferentes duplicidades y conflictos de competencias, determinadas por los fallos existentes en los diseños institucionales y disposiciones contempladas en los marcos jurídicos, por lo cual se han venido desarrollando diferentes programas para corregir



las disfuncionalidades y mejorar la gestión de las distintas instituciones. Entre estas iniciativas se encuentran los procesos de implementación de sistemas de gestión de calidad, el desarrollo de convenios con ministerios y entidades del nivel nacional.

Al mismo tiempo, las instituciones locales se han visto afectadas a través del tiempo por procesos de inestabilidad política generados por la poca legitimidad de los dirigentes, así como por la intervención de los actores armados al margen de la ley, de ahí que en el último periodo de gobierno fueran elegidos tres gobernadores y dos alcaldes en el municipio de Arauca. No obstante, a partir de una mayor presencia de la fuerza pública en el departamento, se han generado mejores condiciones para el ejercicio de las actividades de gobierno y de gestión de lo público. Sin embargo, persisten hasta la fecha amenazas contra dirigentes y funcionarios públicos, lo cual indica cómo hasta el momento no ha sido posible estabilizar y mitigar el conflicto a tal punto que se logren niveles de gobernabilidad adecuados para el territorio.

En cuanto a las organizaciones de carácter privado, Arauca cuenta con dos Cámaras de Comercio que corresponden con las dos subregiones en las que se divide el departamento, así como con un conjunto de agremiaciones que representan a los diferentes sectores productivos existentes en el departamento. Estos actores son clave para la competitividad y para el desarrollo de alianzas con el sector público departamental. Sin embargo, estas potencialidades no han sido plenamente aprovechadas, ya que hasta la fecha no se han desarrollado proyectos de largo alcance que involucren de igual forma y activamente a los diferentes actores tanto públicos como privados.

Con la formulación de la Agenda Regional y el Plan de Competitividad del Departamento se dio un paso muy importante para el logro de relaciones más frecuentes y dinámicas entre el sector productivo y la institucionalidad estatal. Sin embargo, se requiere un mayor compromiso de las diferentes instancias para que estas relaciones trasciendan de lo coyuntural y se conviertan en estables para producir a futuro grandes proyectos de impacto regional.

Frente a la integración interna de los municipios, si bien se creó en el 2001 la Asociación de municipios del departamento, mediante la escritura pública número 1.245, esta entidad no ha cumplido la función para la cual fue integrada. Si bien se han dado diferentes intentos para impulsar y fortalecer esta instancia, esta no ha operado, por lo cual se identifica que el departamento tiene pendiente como una de sus principales tareas, promover la asociatividad entre sus municipios. En el 2009, bajo el liderazgo de la Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana, se convocó nuevamente a los alcaldes de los municipios, con el propósito de reactivar la asociación. Luego de esto se firmaron compromisos de reforma a los estatutos y la función estratégica de dicho organismo.

En materia de proyección del departamento hacia el exterior y su relación con otras instituciones de carácter nacional, regional e internacional, no se han podido superar las condiciones de aislamiento que lo caracterizan al no lograr integrarse plenamente en las dinámicas políticas e institucionales nacionales, ni en los procesos de discusión y toma de decisión, siendo dependiente de las decisiones e iniciativas que se toman desde el nivel nacional. Esto se debe a la falta de apuestas propias para ser promocionadas e impulsadas en diferentes ámbitos.

b. Fortalezas y debilidades de la institucionalidad local

La institucionalidad local ha logrado con el paso de los años un mayor fortalecimiento de sus finanzas y de su capacidad de gestión debido principalmente a su constitución como entidad territorial y a la disponibilidad de recursos de regalías por la explotación de hidrocarburos en el departamento. Sin embargo, esta situación ha generado igualmente dificultades para la administración pública local, ya que esta se ha convertido en la principal fuente de empleo y promotora de proyectos de desarrollo territorial, sin que se fortalezca simultáneamente la capacidad de percibir recursos de otras fuentes.

Para evaluar con mayor profundidad las fortalezas de la institucionalidad local se analizará su gestión financiera y fiscal, así como el nivel de transparencia de la gestión pública.

c. Gestión financiera y fiscal local

En la evaluación de desempeño fiscal del 2009 realizada por el Departamento Nacional de Planeación, Arauca ocupó el puesto número 23 en el ranking departamental con una calificación de 53,83 puntos. Comparativamente con la evaluación del desempeño fiscal departamental del año anterior (2008), Arauca descendió en la clasificación, ya que anteriormente se ubicó en el puesto 16.

Al discriminar por municipios se encuentra que dentro de la evaluación nacional Puerto Rondón presenta el mejor desempeño con una puntuación de 70,36 en 2009, que lo ubica en el puesto N° 54, seguido por el municipio de Tame, mientras que Saravena presenta el desempeño fiscal más deficiente, ubicándose en el puesto 1.081. Estos resultados difieren de la evaluación del 2008, donde el mejor desempeño lo registró el municipio de Arauquita, seguido por Arauca y Puerto Rondón, que se ubicaron en las posiciones 23, 79 y 404, respectivamente, en el ranking nacional.

En la tabla 6 se resumen los principales indicadores de desempeño fiscal de los municipios del departamento. Como puede observarse, en términos generales existe una dependencia importante de los recursos percibidos por regalías, así como una importante destinación de los ingresos a los gastos de funcionamiento, lo cual limita las posibilidades de inversión.

Igualmente, estos cambios en cuanto al desempeño fiscal durante 2008 y 2009 se relacionan por la marcada inestabilidad política tanto a nivel departamental como municipal. Teniendo en cuenta que durante este mismo año el departamento tuvo tres gobernadores, uno elegido popularmente pero que se encontraba inhabilitado, y dos nombrados por el Ministerio del Interior y de Justicia, quienes a causa de la coyuntura tuvieron poco margen de gobernabilidad y por ende bajo desempeño. Solo hasta mediados del 2009 se logró cierta estabilidad al desarrollarse unas nuevas elecciones que permitieron posesionar al actual gobierno.

Arauca

Tabla 6. Desempeño fiscal de los municipios del departamento en las últimas evaluaciones fiscales

Indicador	Arauca		Arauquita		Cravo Norte		Fortul		Puerto Rondón		Saravena		Tame	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
% de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	73,56	81,2	67,27	78,72	66,5	67,33	84,5	64,14	61,08	56,7	86,26	121,16	67,71	65,65
Magnitud de la deuda											1,25			
% de ingresos que corresponden a transferencias	20,85	75,39	21,76	79,25	70,84	53,62	86,77	71,78	72,45	33,62	58,16	62,69	56,12	75,18
% de ingresos que corresponden a recursos propios	14,75	11,85	9,7	10,2	4,06	2,48	6,31	4	6,5	4,56	7,07	7,52	7,82	14,23
% del gasto total destinado a inversión	83,41	91,32	93,41	92,64	74,45	91,43	92,36	88,57	84,92	94,02	89,92	92,8	94,16	95,11
Capacidad de ahorro	40,04	31,63	68,37	44,95	18,85	25,6	42,81	35,75	37,06	50,67	13,49	11,37	19,56	56,08
Indicador de desempeño Fiscal	74,66	60,49	80,39	62,95	56,3	62,51	61,4	60,99	64,36	70,36	54,58	42,72	62,73	66,4
Posición a nivel nacional	79	461	23	291	846	311	568	417	404	54	921	1.081	496	143
Posición a nivel departamento	2	6	1	3	6	4	5	5	3	1	7	7	4	2

Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, con base en DNP, 2011.

El comportamiento de las finanzas departamentales entre 1998 y 2009 muestra un proceso de crecimiento constante de los ingresos tributarios que se vio detenido en los años 2004 y 2008. Sin embargo, estos representan una menor proporción frente a los ingresos no tributarios. Así mismo, los ingresos tributarios indirectos provienen principalmente de los impuestos a la cerveza y predomina la destinación de los ingresos a gastos de inversión sobre los gastos destinados al funcionamiento y el pago de deuda (tabla 7).

Tabla 7. Comportamiento de las finanzas departamentales 1998-2009 (millones de pesos)

Año	Ejecución presupuestal de ingresos				Principales ingresos tributarios					
	Tributarios	No tributarios	Capital	Total	Indirectos				Directos	
					Tabaco	Cerveza	Licores	Indirectos	Vehículos	Directos
1998	3.039	54.694	3.015	60.748	50	1.972	687	176	0	154
1999	4.582	89.362	5.645	99.589	591	2.732	848	279	0	132
2000	5.557	118.775	1.661	125.994	729	3.636	917	129	0	145
2001	5.858	70.579	1.787	78.225	913	3.111	1.345	265	0	223
2002	8.640	175.048	20.079	203.768	742	5.575	334	1.693	0	295
2003	12.429	263.353	13.956	289.739	1.633	7.301	486	2.660	-	349
2004	9.103	199.493	2.050	210.648	1.175	5.544	557	1.388		439
2005	13.258	232.024	188.605	433.888	1.095	6.801	-	4.745		617
2006	16.228	250.212	166.416	432.856	1.168	8.062	579	5.791	-	628
2007	26.469	252.400	248.490	527.359	1.014	9.724	562	14.438	0	731
2008	21.941	302.154	155.588	479.683	1.155	10.152	848	8.897	-	889
2009	23.892	330.196	230.375	584.463	990	10.342	1.217	10.492		851

Ejecución presupuestal de gastos por secciones territoriales				
Año	Funcionamiento	Inversión	Servicio deuda	Total
1998	8.521	38.205	17.577	64.304
1999	17.242	68.080	15.348	100.671
2000	9.875	129.513	12.004	151.393
2001	9.391	57.028	10.321	76.740
2002	70.815	107.277	4.840	182.933
2003	86.511	126.023	5.314	217.850
2004	92.775	117.669	5.580	216.025
2005	12.658	332.145	8.166	352.971
2006	15.999	330.505	15.466	361.970
2007	17.037	428.664	25.742	471.443
2008	14.147	268.656	24.052	306.855
2009	23.039	377.478	20.104	420.621

Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, con base en datos de la Contraloría General de la República, 2011.

Arauca

En cuanto a la ejecución presupuestal del departamento en el 2009 se identifica que los recursos se destinan principalmente a los sectores educación (39%), salud (25%) y agua potable (12,6%), en contraste con los sectores de desarrollo comunitario y deporte donde las inversiones fueron inferiores al 1%. Esta tendencia se mantiene en lo corrido del 2010, ya que según un estudio realizado por la Unidad de Estudios Económicos, en este periodo la mayoría de los recursos se han destinado para educación (31%) e infraestructura (35%). Es importante destacar que los recursos destinados a la educación se utilizan principalmente para la construcción y adecuación de instituciones educativas, mientras que en infraestructura se invierte principalmente en vías y saneamiento básico.

Es importante destacar que entre 1994 y 2009 el Departamento de Arauca ha recibido el 10,4% de los recursos de regalías por explotación de hidrocarburos que se han generado en el país (que ascienden a \$27,4 billones de pesos), y adicionalmente en el 2009 recibió \$71.285 millones de pesos provenientes del Sistema General de Participaciones. Por tanto, resulta paradójico que el departamento registre un índice de necesidades básicas insatisfechas superior al 30% y al promedio nacional. Lo anterior indica que las administraciones del departamento no han logrado cumplir eficazmente su labor de garantizar los derechos fundamentales a sus habitantes.

Lo anterior se refuerza si se tiene en cuenta que, según datos de la Interventoría Administrativa y Financiera de los recursos recibidos por regalías, en el 2009 se identificaron siete presuntas irregularidades relacionadas con faltas en la contratación, problemas en proyectos y violación a las disposiciones de la ley de regalías. Específicamente entre las anomalías detectadas se encuentran:

1. Deficiencias en la operación de los bancos de programas y proyectos, y en la formulación de los proyectos que los integran.
2. Fallas en la expedición de licencias de construcción, las cuales se expiden con posterioridad al inicio de las obras.
3. Ausencia o demora en la suscripción de los contratos de interventora técnica externa, lo que repercute en el inicio o avance normal de las obras producto de licitación pública.
4. Demoras entre la adjudicación y la suscripción de los contratos, así como en el inicio de la ejecución de las obras.
5. Ejecución de los contratos por fuera de los términos pactados inicialmente, así como continuas suspensiones y modificaciones, en algunos casos por falta de planeación.
6. El 100% de los \$92.000 millones, correspondientes a la deuda pública de la gobernación de Arauca, es financiado con recursos de regalías; el saldo a capital a septiembre 30 de 2009 fue de \$44.380 millones.
7. El incumplimiento de la Ley 819 de 2003 y la Circular 043 de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en materia de reservas presupuestales y vigencias futuras.

d. Transparencia de la gestión pública

En el departamento se han presentado, como en el resto del país, episodios graves de corrupción, que han implicado el desarrollo de medidas orientadas a prevenir este tipo de situaciones. Entre estas medidas se encuentran las estrategias de transparencia de la gestión pública y el avance en la implementación de mecanismos de rendición de cuentas, así como la adopción de la directriz nacional de gobierno territorial en línea. Cada municipio cuenta con su propio portal web; sin embargo, se presentan diferencias marcadas en cuanto al volumen y calidad de información aportada.

Otras medidas responden a la expedición de los Decretos 028 y 029 de 2009, a partir de los cuales se establecieron el sistema de auditorías visibles y parámetros para el proceso de rendición de cuentas para la visibilidad de la administración departamental. Adicionalmente, en el 2008 el departamento suscribió un Acuerdo de voluntades con el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción.

De acuerdo con la última medición del Índice de Transparencia Departamental 2008-2009, realizada por la Corporación Transparencia por Colombia en el 2010, que analizó los riesgos de que ocurran hechos de corrupción en las entidades públicas a partir de la existencia de ciertas condiciones institucionales y prácticas de los actores que las integran, el Departamento de Arauca ocupa el puesto No. 12 en el ranking nacional, con un índice de 71,4 que representa un riesgo medio de ocurrencia de situaciones de corrupción, y es a su vez el departamento de la región de la Orinoquia mejor ubicado en esta medición.

De otra parte, es necesario destacar que durante las últimas tres ediciones de la Encuesta Nacional de Desempeño Institucional el Departamento de Arauca presenta los índices más altos en materia de credibilidad sobre la reglas, los procesos de planeación, la gestión por resultados, los indicadores de gestión pública territorial y bienestar laboral a nivel nacional. Específicamente en la Encuesta de Desempeño Institucional departamental realizada por el DANE en el año 2010, el departamento reportó el mayor porcentaje de favorabilidad en el indicador de ambiente institucional (82,7%), al tiempo que ocupó el segundo lugar en el indicador de gestión por resultados (87%).

Por último, hay que mencionar que el departamento presenta deficiencias en cuanto a la memoria institucional de la gestión, no se cuentan con sistemas de información permanentes y actualizados en tiempo real, al tiempo que la contratación permanente por proyectos puntuales ha generado que no se desarrolle una memoria institucional, así como instrumentos de seguimiento y control.

e. Participación ciudadana y rasgos de la cultura política araucana

La participación ciudadana en el departamento se encuentra limitada por los rasgos de la cultura política local, la cual está marcada por el predominio del personalismo y el reducido compromiso con la gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, esta cultura está matizada de acuerdo con la subregión del departamento de la que se trate, ya que en los municipios del Piedemonte, particularmente en Saravena, la población resulta más proclive a la participación y a la asociatividad; de ahí que los gremios mejor organizados se encuentran establecidos en este municipio.

En esta cultura política predomina una desafección por las instituciones, derivada de las situaciones de corrupción que se han presentado en el departamento, así como un débil sentido de lo público, que impide igualmente la interiorización de una cultura de respeto y protección de los recursos naturales. Adicionalmente, se identifica una reducida capacidad de liderazgo, la cual además de estar asociada a deficiencias del sistema educativo, es propiciada por el conflicto armado, que implica una estigmatización y en algunos casos persecución de iniciativas de este tipo.

A pesar de estas limitantes, existen algunas organizaciones sociales, particularmente reivindicativas de necesidades locales específicas, así como de derechos étnicos y culturales, cuyo trabajo es discontinuo y en algunas ocasiones presenta distanciamientos con los requerimientos de sus bases, es decir, una fractura entre los dirigentes y los representados. Varias de estas organizaciones se movilizan en torno a intereses selectivos, al tiempo que otras han participado en procesos de veeduría y control ciudadano a la gestión pública. Sin embargo, este activismo no ha sido permanente, igualmente por la presión de los actores al margen de la ley, al tiempo que no se ha orientado a la denuncia y corrección de las situaciones y procesos que se adelantan en el departamento y que afectan la existencia y equilibrio de los ecosistemas estratégicos.

Como se mencionó en el capítulo dedicado a la dimensión sociocultural, la participación electoral en el departamento es predominantemente abstencionista y la política se realiza en torno a personalismos y no a dinámicas partidistas orientadas por programas políticos e ideológicos. Lo anterior es una tendencia nacional derivada de los diseños institucionales que han impedido el desarrollo de una actividad política en torno a partidos fuertes y estables, que canalicen las demandas e intereses de los sectores y grupos sociales existentes.

f. Agendas políticas territoriales

En los últimos años el Departamento de Arauca ha avanzado en el desarrollo de instrumentos tendientes a construir y garantizar desde el presente mejores condiciones para el territorio, que permitan materializar un escenario de desarrollo favorable a los intereses colectivos de la población departamental.

En este marco además de los planes de desarrollo departamental y municipal, y de los PBOT, han sido formulados otros instrumentos de mayor alcance temporal y espacial, que parten de la implementación de ejercicios participativos y de instrumentos de planificación estratégica y prospectiva. Entre estos instrumentos se encuentran el Plan de Ordenamiento Territorial departamental, el Plan Regional de Competitividad y el Plan prospectivo para la Integración y el Desarrollo Fronterizo: Arauca 2019. Cada uno de estos instrumentos y sus respectivos documentos técnicos de soporte contienen información destacada sobre el territorio departamental que permite la toma de decisiones, así como propuestas concretas orientadas a alcanzar un mayor desarrollo, que permita ampliar las opciones de la gente y la sostenibilidad ambiental.

A pesar de las destacadas propuestas contenidas en estos documentos, el departamento ha avanzado muy poco en la implementación y gestión de las mismas. Por ello se hace necesario desarrollar instrumentos orientados al acompañamiento, seguimiento y evaluación de las diferentes apuestas que se plantean para orientar el desarrollo del departamento. El que se avance en estos proyectos está igualmente determinado por la voluntad política de los gobernantes y de

las administraciones de turno, lo cual implica un mayor fortalecimiento de la sociedad civil para que esta exija a sus gobernantes el avance en las propuestas que se han planteado.

g. Relaciones fronterizas

Los procesos de descentralización administrativa y territorial, y la autonomía nominal para definir los aspectos claves de su desarrollo dependiendo de sus capacidades y potencialidades internas han determinado las relaciones fronterizas del departamento. En la Constitución de 1991, a través del artículo 287, se le otorga autonomía a los departamentos para orientar el desarrollo e invertir recursos para el logro de los objetivos propuestos. Así mismo, con el artículo 289 se abre el espectro a los departamentos de frontera para implementar políticas acordes a las dinámicas específicas de estos territorios y sus poblaciones en aras de alcanzar un desarrollo conjunto con las poblaciones vecinas.

El Departamento de Arauca comparte 286 km de frontera natural con el Estado de Apure en Venezuela, la cual está en su mayoría rodeada por el cauce del río Arauca, y representa el 12% de toda la frontera Colombo-Venezolana; es una de las fronteras más dinámicas de América Latina. Tras el Decreto 1814 de octubre de 1995, los municipios de Arauca, Saravena, Arauquita y Fortul se constituyen en Zonas de Frontera⁷³, de igual manera fueron adicionados por el Decreto 2970 de 2003 los municipios de Tame y Puerto Rondón y como Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo⁷⁴, los municipios de Arauca y Arauquita. Estas distinciones le dan a estas entidades territoriales unas posibilidades diferenciadas de acuerdo a su condición para el desarrollo del territorio.

Sin embargo, no se ha aprovechado tal condición y no se han desarrollado procesos continuos y de integración binacional que además de permitir la promoción de intereses comunes y la provisión de servicios, contribuyan al desarrollo de los dos países y al fortalecimiento de las relaciones internacionales. Si bien se han desarrollado procesos de acercamiento e intercambio, estos han sido coyunturales y no han tenido una continuidad en el tiempo; por tanto, se hace prioritario seguir las recomendaciones e implementar las estrategias de integración contempladas en valiosos instrumentos desarrollados en el departamento, tales como el Plan Prospectivo de Integración Fronteriza Arauca Postpetrolera 2019, desarrollado por la consultoría contratada por la Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana Departamental.

En este orden de ideas, dentro del contexto actual, aun cuando los dos proyectos de país, el colombiano y el venezolano, consideran la descentralización como un eje fundamental de desarrollo, los asuntos de frontera todavía se manejan en su mayoría desde el centro, limitando la autonomía de las zonas de frontera para el desarrollo de sus planes de acuerdo a las dinámicas propias. Tal como Socorro Ramírez lo afirma:

⁷³ Zonas de Frontera: aquellos municipios, corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo, Ley 191 de 1995.

⁷⁴ Unidades especiales de desarrollo fronterizo: aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos, Ley 191 de 1995.

La mayoría de los gobiernos centrales de esas subregiones no terminan de asumir las estrechas relaciones de las poblaciones fronterizas como indispensables para la integración y aún predomina el temor incluso a la coordinación de las autoridades de municipios colindantes sobre cuestiones de la vida local. Por otra parte, entre esas comunidades locales prevalece el carácter espontáneo de sus relaciones tradicionales y una falta de canales permanentes de diálogo. Aunque surgen múltiples iniciativas en este sentido, ninguna logra continuidad ni capacidad permanente de incidencia nacional o subregional (Ramírez, 2005:6).

No obstante, al identificar la importancia de los territorios de frontera para la Nación, vale la pena entonces señalar los puntos clave de esa dinámica fronteriza y las relaciones predominantes al interior de la región Arauca-Apure, desde los ámbitos territoriales, poblacionales, económico-comerciales, políticos, sociales y culturales; esto teniendo en cuenta que la frontera más que ser un límite natural, afecta de manera transversal la cosmovisión del territorio y así mismo las relaciones de las comunidades con su entorno, por las particularidades que esta condición expresa.

Según la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad, el Departamento de Arauca ha propuesto constituirse en un departamento modelo de desarrollo agropecuario e industrial, coherente con su vocación de región llanera, buscando aprovechar su destacada dotación de recursos naturales y la ubicación geoestratégica favorable en la frontera colombo-venezolana que se constituirá en la puerta de entrada y salida hacia el Atlántico y el Pacífico, el punto de origen y destino de productos propios, y aquellos provenientes de otras regiones que serán direccionados hacia otros mercados, en el eje Caracas-Arauca-Villavicencio-Bogotá-Buenaventura.

Del mismo modo, tras la entrada en funcionamiento del puente José Antonio Páez, actualmente reconocido como internacional y construido por la República de Venezuela entre 1964 y 1967, se creó el corredor fronterizo Arauca-San Cristóbal-San Antonio-Cúcuta, dinamizando una estructura funcional de flujos entre dos regiones de origen colombiano a través de un corredor fronterizo venezolano. A través del flujo de comercio que transita por el corredor fronterizo que une a dos regiones nacionales por territorio internacional es como se materializa la dinámica de la frontera; sin embargo, la informalidad de estas relaciones impiden consolidar una actividad de intercambio comercial internacional propiamente dicha, al no encontrarse reglamentado el flujo de vehículos de carga y pasajeros como transporte interfronterizo.

En la zona se logra identificar lo que se podría denominar como región binacional constituida entre el Departamento de Arauca por el lado de Colombia y el Estado de Apure por el lado venezolano, al compartir rasgos geográficos, ecosistémicos, económicos, sociales y culturales. Los niveles de atraso y estancamiento económico que poseen ambas zonas, debido a su carácter de zonas alejadas del centro de las dos naciones, al escaso intercambio comercial interfronterizo y los niveles de violencia producto del conflicto armado, contrastan con las potencialidades del territorio, su capital humano y sus ecosistemas estratégicos. Todos aquellos elementos constitutivos de la región le otorgan ciertas ventajas competitivas que deben considerarse como factores clave para su desarrollo, por lo cual se requiere una formalización de las relaciones entre las autoridades territoriales.

La semejanza territorial apunta igualmente a los factores de producción, los cuales pueden perfilarse hacia la potenciación de actividades productivas siempre y cuando se aúnen esfuerzos para la organización de producción a escala, aprovechando las grandes extensiones de tierras por explotar, aptas para la implementación de proyectos agroindustriales y pecuarios, que per-

mita hacer de esta región un territorio más competitivo desde una visión de desarrollo mancomunado, contrario a las actuales dinámicas de nula planificación o cooperación que existen entre los campesinos y productores a lado y lado de la frontera; es decir, que cada quien actúa en la esfera de la producción de manera aislada, desconociendo que la realidad fronteriza podría ofrecer espacios de negocios productivos como pares en el desarrollo de sus actividades, y que ello a su vez propenda por el mejoramiento de la calidad de vida de sus poblaciones. Lo anterior permitiría que los productores crearan alianzas para enfrentar los mercados globales y simplemente no verse a sí mismos como una fuerte competencia por participar en estos.

Otra grave problemática que se observa en las dinámicas de esta frontera, tiene que ver con los factores de violencia, producto del conflicto armado. Según la Secretaría de Gobierno del Departamento de Arauca, a pesar de haber observado ostensibles cambios durante los últimos 4 años en esta materia, la zona de frontera se ha convertido en un problema en la medida en que el conflicto armado se ha desplazado y ha afectado el diario vivir de las comunidades vecinas, por los altos niveles de inseguridad. Aunque el desarrollo de la Política de Seguridad Democrática⁷⁵ logró debilitar de manera importante las estructuras internas de los diferentes grupos armados ilegales, al tiempo que se disminuyó su campo de acción y dominio territorial, afianzando así la institucionalidad y la legitimidad del gobierno; al ver mermados los campos de influencia al interior del país, los grupos armados se desplazaron hacia el otro lado de la frontera, afectando con esto las dinámicas y la vida diaria de los pobladores de estos territorios.

Es así como se han venido recibiendo constantes denuncias sobre secuestros, asesinatos de colombianos en El Amparo y La Victoria, robos de vehículos en el país vecino, entre otros, atentando contra la convivencia pacífica en el departamento y disminuyendo la capacidad de acción de las fuerzas militares y la justicia para asegurar el desarrollo integral de los derechos fundamentales de los araucanos.

Los países vecinos padecen las consecuencias del conflicto armado en su territorio, pues las zonas fronterizas sirven de corredor para los grupos insurgentes, poblaciones desplazadas, tráfico de estupefacientes, al tiempo que sus pobladores son víctimas del secuestro y las vacunas, sin que hasta el momento los gobiernos se hayan decidido a idear estrategias fuera del mero control policial, que ayuden a paliar los efectos de la violencia (Mazuera & Rina, 2010).

En síntesis, se puede observar una gran similitud entre los dos territorios, elemento importante para determinar que la región Arauca-Apure posee una invaluable capacidad de desarrollo, teniendo en cuenta su biodiversidad y la capacidad de diversificación de cultivos y de actividades agroindustriales que se podrían desarrollar si se llevan a cabo proyectos concretos de reordenamiento territorial dirigidos al mayor y más eficiente aprovechamiento de la tierra y sus potencialidades de forma sustentable, que permitan una mayor complementariedad en la producción fronteriza y así mismo en la mejora de la calidad de vida de la población. Sin embargo, es necesario incentivar políticas conjuntas de desarrollo que permitan superar los altos índices de pobreza y aislamiento económico en que se encuentran estos dos territorios, aprovechando el margen de autonomía que las normas les otorgan sin desdibujar el proyecto político de cada nación.

⁷⁵ Según datos de la Secretaría de Gobierno de la Gobernación del Departamento de Arauca, se estima que el nivel de actos violentos ha disminuido en grandes proporciones desde el 2002. Según las cifras proporcionadas, se encuentra que los actos terroristas en el departamento para ese año oscilaban entre 167 y en 2008 tan solo se registraron 13; 43 secuestros fueron registrados en 2003 y para el 2008 la cifra se redujo a 5.

h. Síntesis de la dimensión: fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades

Las principales fortalezas del Departamento de Arauca en cuanto a su dimensión institucional se encuentran en los diferentes mecanismos que se han venido implementando con el fin de hacer más eficiente y transparente la gestión pública. La existencia de estos instrumentos, a pesar de que están relacionados con procesos nacionales de transformación de la administración pública, es un indicador de un compromiso por parte de las autoridades públicas departamentales de superar las continuas situaciones de corrupción que se han presentado en la historia reciente del departamento y que están relacionadas principalmente con la utilización inadecuada de los recursos provenientes por regalías y el favorecimiento de intereses privados por parte de los encargados del manejo de lo público en el departamento.

La clasificación en el rango medio de probabilidad de ocurrencia de situaciones de corrupción dentro de las últimas mediciones del Índice de Transparencia Departamental indica que a pesar de los esfuerzos gubernamentales por mejorar la gestión, el departamento es aún débil para controlar injerencias indebidas de particulares o actuaciones de servidores públicos contrarias al interés público, por lo cual puede entretenerse deficiencias en materia de gobernabilidad, entendida no solamente como la capacidad del gobierno para ejercer su función sino como la capacidad de orientar las conductas de los diferentes actores políticos y sociales.

En el Departamento de Arauca confluyen una serie de organizaciones y actores; sin embargo, el grado de acercamiento y articulación es débil, siendo prioritario el desarrollo y fortalecimiento de reglas de juego orientadas a propiciar mayor colaboración e intercambio entre los diferentes actores en pro de garantizar el desarrollo territorial. Esta situación es igualmente el resultado de una ciudadanía débil, poco apropiada de lo público, cuya intervención es puntual e intermitente según intereses coyunturales y condicionada a los espacios que propicia la institucionalidad gubernamental, tales como los presupuestos participativos, las audiencias públicas y los procesos de rendición de cuentas.

Las deficiencias en materia de participación ciudadana son profundizadas por la baja destinación de recursos que hace el departamento en la promoción y fortalecimiento del desarrollo comunitario, que representa menos del 1% del presupuesto ejecutado anualmente y por la dedicación de los recursos apropiados en materia educativa, principalmente a la construcción de infraestructuras y no al fortalecimiento de los contenidos y procesos pedagógicos. Por lo tanto, la institucionalidad pública es corresponsable de la tenue participación de la población en los procesos de estructuración de políticas públicas, una condición fundamental para que exista una gobernabilidad democrática.

Adicionalmente, la institucionalidad local no ha logrado aprovechar las características y oportunidades que se derivan de la ubicación geoestratégica del departamento como zona fronteriza, las cuales una vez sean potencializadas podrán contribuir a una dinamización de la dimensión económico-productiva del departamento. Por tanto, en este ámbito se encuentra uno de los principales retos del departamento.

Para concluir, se identifica que la dimensión institucional del Departamento de Arauca está caracterizada por la debilidad de los gobiernos territoriales para llevar a cabo su función básica, gobernar y garantizar mejores condiciones de vida a las poblaciones, la cual se cumple a través de la estructuración, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas, ámbito

sobre el cual se presentan varias deficiencias, ya que el departamento no cuenta con políticas públicas sino con instrumentos de política pública de carácter sectorial que se han convertido en proyectos puntuales, cuya ejecución termina con la finalización de procesos contractuales y/o vigencias presupuestales o con cambios de administraciones.

En la mayoría de los casos la formulación de estos instrumentos responde al desarrollo de directrices de políticas públicas en otros niveles territoriales o entidades de carácter descentralizado presentes en el territorio y que son de obligatorio cumplimiento para las administraciones del departamento; con ello se identifica que sus entidades territoriales no han potenciado la autonomía político-administrativa conferida por la Constitución de 1991, a partir de la cual es posible desarrollar diseños institucionales alternativos, para afrontar las dinámicas particulares presentes en el departamento y que son competencia de los gobiernos territoriales.

De esta forma y de acuerdo con los diferentes elementos expuestos la dimensión institucional aún se encuentra distante de alcanzar la gobernanza y la gobernabilidad del territorio.

5.3. Proyectos y estrategias para el desarrollo territorial de Arauca

Actualmente en el Departamento de Arauca se vienen estructurando e implementando diversos proyectos, en cada una de las cinco dimensiones del territorio, que comparten la pretensión de garantizar un mejoramiento en las condiciones de vida y productividad del territorio a futuro. Dichos proyectos, según la dimensión a la que pertenecen, son los siguientes:

a. Dimensión urbano-regional

En esta dimensión se han planteado los proyectos: Construcción de Pequeñas centrales hidroeléctricas, el Plan Vial Departamental, Plan de Masificación del Gas, pasos de frontera e infraestructura en el marco de IIRSA y el Gasoducto Bicentenario.

- ◆ El **Proyecto Pequeñas Centrales Hidroeléctricas (PCH)** ha sido planteado como una alternativa para solucionar los problemas en materia de continuidad y calidad del suministro de energía eléctrica, servicio vulnerable por ser la cola del sistema energético nacional y por los ataques a la infraestructura por parte de los actores armados. El propósito de este proyecto trasciende la consecución del autoabastecimiento, ya que se pretende generar energía para vender a otras regiones vecinas, particularmente a Venezuela.

Si bien existen varios pronunciamientos públicos sobre este proyecto y sobre la posibilidad de contar con financiación extranjera proveniente del gobierno chino, a nivel departamental no se ha desarrollado un estudio técnico de soporte ni la formulación oficial del proyecto. No obstante, se indica por parte de la Secretaría de Infraestructura (2010) que este se realizaría en la vereda San Roque del municipio de Tame, y su construcción tardaría alrededor de tres o cuatro años.

En caso de ser aprobado este proyecto implicaría una afectación de las cuencas así como de los ecosistemas que se generan en torno a estas, por efecto del desvío de los cauces y de la construcción de las bocatomas y tanques de almacenamiento, mientras

que a nivel económico incidiría en un aumento de la productividad, ya que implicaría una continuidad en la prestación del servicio y la reducción de las tarifas. Adicionalmente, a nivel sociocultural este proyecto tendría algunos impactos negativos para las comunidades indígenas asentadas en la zona donde posiblemente se construirían las PCH.

- ◆ En materia de gas, la Secretaría de Infraestructura Física ha planteado el desarrollo de un **Plan de Masificación del Gas Domiciliario** en el departamento, ya que en la actualidad y a diferencia de otras áreas del país no se presta este servicio. Hasta el momento se han desarrollado estudios de prefactibilidad a partir de los cuales se ha estimado la demanda potencial⁷⁶, así como trece escenarios de suministro, sin que aún existan decisiones estabilizadas al respecto.
- ◆ Por su parte, el **Oleoducto Bicentenario** es un proyecto planteado por Ecopetrol para viabilizar la exportación de la creciente producción de petróleo proveniente de la región de los llanos orientales, y que va desde Casanare hasta el puerto de Coveñas, que contempla tres fases: 1. Tramo entre Araguaney y Banadía y las adecuaciones de Coveñas; 2. Tramo hasta Ayacucho y 3. Tramo hasta Coveñas.
- ◆ En materia de infraestructura vial se viene implementando el **Plan Vial Departamental**, un instrumento que prioriza las intervenciones en el mejoramiento de las vías a cargo del departamento y que busca integrar los centros de producción y distribución así como mejorar las principales vías terciarias. Este ha priorizado tres ejes viales, que coinciden con el triángulo productivo del departamento (mapa 19) y que se resumen en las tablas 8 y 9.

⁷⁶ En estos estudios se ha estimado que la demanda potencial para el año 2030 serían 38.318 viviendas que requerirían diariamente 947.231 pies cúbicos de gas. Fuente: Consorcio Regional Arauca (2010), Estudio de Prefactibilidad, Arauca.

Mapa 19. Triángulo Productivo de Arauca



Fuente: Secretaría de Infraestructura Física de la Gobernación de Arauca, 2011.

Es importante destacar que el Plan Vial del Departamento no ha logrado su plena financiación, por lo cual su implementación está condicionada a la consecución de los recursos faltantes. En la actualidad se están llevando a cabo las gestiones para ello por parte de la Secretaría Departamental de Infraestructura Física ante el Gobierno Nacional.

Tabla 8. Listado priorizado de vías secundarias estratégicas del departamento

Código de la vía	Tramo	Eje vial que integra	Prioridad
	Desde - Hasta		
65AR01	Tame - San Salvador	Eje Ganadero	2
65AR03	Tamacay - Pueblo Nuevo	Eje Agropecuario y Minero	1
65AR04	Fortul - Cruce Vía 6605 (La Esmeralda)	Eje Agropecuario y Minero	1
66AR01	Cruce Ruta 6606 (Panamá de Arauca) - Cruce Vía 6504	Eje Agropecuario y Minero	1

Fuente: Elaboración Secretaría de Infraestructura Física, 2011.



Tabla 9. Listado priorizado de vías terciarias estratégicas del departamento

Código de la vía	Tramo	Eje vial que integra	Prioridad
	Desde - Hasta		
66AR03	Matapalito - Caracol - Puerto Colombia	Eje Ganadero	2

Fuente: Elaboración Secretaría de Infraestructura Física, 2011.

El desarrollo de estos trayectos viales supondrá para el departamento además de la integración a otros mercados, procesos como un mayor poblamiento de las áreas circundantes a los ejes viales así como algunas afectaciones a los cauces y ecosistemas que atraviesan las vías, por lo cual dichos proyectos deben contemplar medidas para el manejo de estas afectaciones.

Por último, la necesidad del departamento de integrarse hacia el interior del país, así como la posibilidad que ofrece el territorio araucano para conectar a Colombia y Venezuela han llevado a la formulación e implementación de diversos proyectos, vinculados con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA), tales como la **Ruta de los Libertadores**⁷⁷, la construcción de **pasos de frontera por Saravena y Arauca** y el **mejoramiento del puente José Antonio Páez**. En la actualidad está pendiente el proceso de estructuración e implementación de los proyectos mencionados; sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se reafirma en el capítulo VII, el compromiso del Gobierno Nacional con su desarrollo. Lo que ocurra con estos proyectos es un factor que continuará afectando los procesos de planeación y gestión territorial del departamento a futuro, por lo cual se requiere hacerles seguimiento.

b. Dimensión natural-ambiental

En materia ambiental en el departamento se han planteado los siguientes proyectos: Restauración de fuentes hídricas y áreas protegidas, Ordenación de Cuencas POMCAS, Conservación y ampliación de áreas protegidas y proyectos de zoo criaderos de peces y chigüiros, para la conservación y desarrollo comercial.

El proyecto de **Restauración de fuentes hídricas** está siendo desarrollado actualmente por la Unidad de Parques Nacionales Naturales y tiene como objeto recuperar y conservar fuentes hídricas incluyendo la adquisición de predios con el fin de garantizar la restauración ecológica de la Sierra Nevada del Cocuy. Igualmente, se plantea la recuperación y restauración de Matpalma y Caño Motilón. Estas acciones implican la reforestación de las áreas de bosque que se han perdido, principalmente por el comercio ilegal de maderas que se presenta en el departamento, así como el desarrollo de programas de educación ambiental.

⁷⁷ En el año 2009, el Ejército Nacional culminó e inauguró el tramo de la Ruta de los libertadores que se encuentra entre los sectores de La Antioqueña y el puente sobre el río Lipa, con un costo aproximado de \$90 mil millones de pesos. Fuente: Disponible en: La Voz del Río Arauca. Positivo balance operacional de la Decimotava Brigada en el año 2009. Publicado el día 28 de Diciembre del 2009. Disponible en: www.lavozdelrioarauca.com/new/noticia.php?Fid%3D690+%22batallon+lipa+arauca%22&cd=1&hl=es&ct=clnk. Consultado el 25 de octubre de 2010.

c. Dimensión sociocultural

Los proyectos que se han planteado en esta dimensión son:

- ◆ **Programa de conectividad Red Arauca**, que busca consolidar redes de servicios de Internet en el departamento e incrementar la apropiación social de las nuevas tecnologías, impulsar la conectividad.
- ◆ **El Corredor Tecnológico Universidad Nacional-Colegio Agropecuario**, cuyo objeto es fortalecer las relaciones entre la Universidad Nacional y las instituciones educativas del Departamento de Arauca.
- ◆ **Red de Prácticas Pedagógicas**, proyecto orientado a transformar las prácticas pedagógicas y el desempeño de los docentes para mejorar la calidad de la educación del departamento.
- ◆ La **Cátedra Emprender**, con la cual se busca dar cumplimiento en el departamento de la Ley 1014 de 2005, y potencializar el recurso humano, fomentando la asociatividad y el emprendimiento.
- ◆ **Red de Colegios Agropecuarios**, iniciativa encaminada a fortalecer centros educativos rurales focalizados en la educación secundaria y media rural de los municipios de Arauca, Arauquita, Fortul, Saravena y Tame.
- ◆ **Articulación Educación Media-Educación Superior**, que fortalece la articulación de los contenidos de los niveles educativos y fomenta la continuidad de estudios superiores.
- ◆ El proyecto de **Bilingüismo**, que busca consolidar el dominio de una segunda lengua por parte de la población.

d. Dimensión institucional

A nivel de la dimensión institucional se han planteado cinco proyectos que cubren los siete municipios y que se orientan a mejorar la gestión pública en el territorio. El principal proyecto planteado es **Fortalecimiento Institucional**, el cual busca crear estructuras administrativas capaces de impulsar el desarrollo. El periodo de ejecución de este proyecto es de cinco años y tiene un impacto transversal en todas las dimensiones del sistema territorial. Adicional a este proyecto se encuentran los siguientes:

- ◆ **Formulación e implementación del Plan Estratégico Prospectivo Visión 2032**. Este plan tiene como propósito orientar y mejorar la planificación y el desarrollo del territorio a través de la creación de un macroobservatorio y una unidad de proyectos encargada de orientar y evaluar las diferentes políticas públicas que se desarrollen en el territorio. Los impactos de este proyecto son transversales a todas las dimensiones del sistema territorial.
- ◆ **Estrategias para el fomento de la integración y el desarrollo fronterizo**. Este proyecto tiene como propósito aprovechar la posición geoestratégica del departamento e incluye como componentes el desarrollo de una diplomacia mercantil y una democracia territorial. La primera implica la constitución de: centros de investigación agrícola, semilleros empresariales, redes asociativas, una Agencia de Desarrollo Local, mecanismos de responsabilidad social empresarial, un parque agroindustrial de Arauca, una estrategia de

mejora de la institucionalidad en materia de comercio exterior, la constitución del CENAE y la adopción de la categoría de puente internacional. Por su parte, el componente de diplomacia territorial plantea la creación de una Secretaría Asesora en Asuntos Internacionales y un Observatorio Regional Fronterizo.

El horizonte temporal de este proyecto es de cinco años e implica la participación de la gobernación, las autoridades municipales, la Unidad Especial de Desarrollo fronterizo, las Cámaras de Comercio, las asociaciones productivas y el sector privado en general. Adicionalmente el reto de este proyecto es lograr la internacionalización económica de Arauca y su articulación a mercados externos.

- ◆ **Impulso al desarrollo comunitario.** Este proyecto busca mejorar y ampliar la participación de la ciudadanía y el control social del accionar público. En este sentido se plantean como componentes el fortalecimiento de la asociatividad, el control ciudadano, la cultura ciudadana, las asociaciones comunales y comunitarias, y generar una cultura de cambio. El horizonte temporal de este proyecto es de tres años.
- ◆ **Justicia y seguridad.** En este ámbito se plantea terminar la construcción y adecuación de la base militar ubicada en Caracol, diseñada para afianzar las condiciones de seguridad en el municipio de Arauca y hacer frente a los bloques 40 y 42 de las FARC. Así mismo, se plantea la segunda fase de la Base Militar del Lipa. Estos equipamientos complementan las bases construidas durante el año anterior, el Batallón de Infantería N° 56 "General Farouk Yanine Díaz" y el Batallón de Artillería N° 18 "General José María Mantilla", ubicadas respectivamente en la vereda Feliciano, zona rural del municipio de Arauca, y en el casco urbano del municipio de Cravo Norte. Estos equipamientos han sido planteados para hacer frente a los cultivos ilícitos, contrarrestar el accionar de los actores armados y garantizar la seguridad de los habitantes del departamento.

Además de estas acciones y teniendo en cuenta el traslado del conflicto a las áreas urbanas se plantea continuar y profundizar la implementación de tecnologías para el control de la seguridad en los municipios de Arauca, Arauquita, Saravena y Tame, así como establecer CAI móviles para hacer plan candado a las ciudades y permitir una reacción inmediata ante cualquier situación que perturbe el orden público.

Finalmente, en este marco se plantea el fortalecimiento del sistema judicial, particularmente en los municipios de Cravo Norte y Puerto Rondón, con el apoyo del Ministerio del Interior. Esto implica el incremento de fiscales en los municipios, así como el establecimiento de una seccional en Arauca para superar la dependencia que se tiene frente a la seccional de Cúcuta, municipio al que se remiten los diferentes procesos.

e. Dimensión económico-productiva

A partir de la expedición del Plan Regional de Competitividad se han definido varios proyectos con el concurso de los diferentes actores que hacen parte del Consejo Regional de Competitividad. Entre estos se encuentran el **Fortalecimiento de la Cadena Plátano**, la implementación de las estrategias e iniciativas propuestas en el **Plan de Mejoramiento del Plan Regional de Competitividad**, que buscan hacer de Arauca una economía integrada al mercado nacional e internacional; la **Asistencia técnica al proyecto ECAS**, el cual busca desarrollar competencias y habilidades en el sector agropecuario; y **Mecanismos de apoyo financiero IDEAR**, con el cual se buscan ampliar los créditos de fomento en las líneas de financiación que tiene el Instituto.

Finalmente, hay que señalar otros procesos que se están proyectando actualmente y que tienen una importante incidencia en el departamento; estos son el **Plan Turístico para el Departamento de Arauca** y las nuevas exploraciones de hidrocarburos a partir de los contratos concesionados en **Open Round Colombia 2010**, en donde la Agencia Nacional de Hidrocarburos le otorgó a Ecopetrol la exploración del Bloque denominado LLA-6, el cual está localizado en la jurisdicción de los departamentos de Arauca y Casanare, y abarca una extensión de 76.629 hectáreas⁷⁸.

El Plan de Turismo por su parte apuesta a consolidar en los próximos diez años “Arauca ensoñadora, tierra llanera, fuente de vida sin fronteras”. Según este, el departamento debe trabajar en siete variables: **Inversión, Promoción turística** (privilegiando el hato llanero como producto), **Mejoramiento de imagen, Seguridad para turistas y empresarios, Terminación de la infraestructura esencial para el turismo, Situación estratégica para el comercio y Visión empresarial.**

De acuerdo con este escenario se señala como indispensable para el desarrollo de productos turísticos que han de consolidarse en el departamento, el inicio de obras de infraestructura sostenibles y sustentables que soporten las actividades turísticas. Particularmente se plantea el desarrollo de parques temáticos, hatos ganaderos, granjas integrales, parques de atracciones mecánicas, zoológicos y centros culturales, incluyendo la infraestructura hotelera.

Bajo este plan se considera indispensable la realización de estudios de preinversión que soporten el diseño de los proyectos turísticos. Así mismo, se ha planteado el desarrollo de tres productos turísticos estrechamente vinculados con la identidad llanera: **El hato ganadero llanero, ecoturismo y el turismo cultural** potenciando las actividades como la pesca deportiva, el deporte, las ferias y fiestas, y la Ruta Libertadora.

Es importante destacar que en materia de ecoturismo se están estudiando algunas alternativas en Cravo Norte y Puerto Rondón, municipios con ecosistemas poco intervenidos, y el Parque Nacional Natural del Cocuy.

Así mismo, se destaca que dentro de las apuestas se busca constituir a Arauca como un centro deportivo de la Orinoquia colombiana, aprovechando las grandes obras de infraestructura con las que cuenta el departamento para prácticas deportivas que hasta el momento han sido subutilizadas, para desarrollar competencias deportivas de gran trascendencia.

Finalmente, respecto al turismo cultural, se incluyen todas las actividades, escenarios y eventos asociados al joropo, al coleo, a la tradición oral, a los atractivos emblemáticos con que cuenta el departamento y su gastronomía. En el cuadro 1 se expone el Plan de Inversiones, donde puede identificarse que esta apuesta busca que el sector privado se involucre activamente en la financiación del plan. Si bien la mayor parte de recursos que se aportan son de carácter público, la diferencia con respecto a los aportes privados no es considerable. Adicionalmente, se encuentra que las inversiones se concentran principalmente en infraestructura para el desarrollo de las actividades turísticas.

⁷⁸ Fuente: ECOPEPETROL (2010). Boletines 2010. Disponible en: <http://www.ecopetrol.com.co/contenido.aspx?catID=148&conID=43701&pagID=132620> Consultado el 15 de octubre de 2010.

Cuadro 1. Plan de inversiones del Plan Turístico del Departamento de Arauca

Variable	Corto plazo 1-3 años	Mediano plazo 4-7 años	Largo plazo 8-10 años	Total
Inversión	1.080	25	35	1.140
Promoción turística, privilegiando el hato llanero	12.142	12.490	9.258	33.890
Mejoramiento de imagen	1.010	825	825	2.660
Seguridad para turistas y empresarios	-	-	-	-
Terminación de la infraestructura esencial para el turismo	15.000	20.000	15.000	50.000
Situación estratégica para el comercio	30.190	60.000	-	90.190
Visión empresarial	2.082	660	660	3.402
Total Plan de desarrollo turístico de Arauca	\$ 61.504	\$ 94.000	\$ 25.778	\$ 181.282
Total recursos públicos	\$ 43.394			
Total recursos privados	\$ 37.888			
Total inversión para el turismo en 10 años	\$ 181.282			

Fuente: Elaboración Gobernación de Arauca con base en Plan de Turismo 2010, Arauca, 2011.

Con respecto a la explotación de hidrocarburos en el departamento, en la actualidad han surgido en los últimos dos años expectativas de nuevos hallazgos a partir del arribo de la empresa Pacific Rubiales, la cual tiene a su cargo, a través de sus empresas subsidiarias Stratus Energy Corp y Meta Petroleum Corp, la exploración de dos áreas que le fueron adjudicadas mediante los contratos de exploración y producción de hidrocarburos No. 54 de 2009-Arauca y de Evaluación Técnica Especial No. 1 de 2008-Crudos Pesados Bloque CPE.

La primera área adjudicada corresponde al proyecto denominado Bloque Arauca, tiene una extensión de 173.584 ha y se ubica al oriente del departamento en la jurisdicción de los municipios de Arauca y Cravo Norte. La exploración de esta área se encuentra en la primera fase y el compromiso contractual es la perforación de dos pozos exploratorios. En caso de encontrarse nuevas reservas y de identificarse la viabilidad técnica y económica de la producción se continuará el contrato en la fase siguiente, mientras que en caso contrario la empresa abandonará la exploración.

El proyecto de exploración del Bloque Arauca consta de dos fases de 24 meses cada una y se proyecta su finalización el 30 de septiembre de 2013. La primera fase de este proyecto comprende realizar la perforación de dos pozos durante el primer semestre de 2011. La localización de estos aún es incierta pues depende de los resultados que se vayan obteniendo⁷⁹.

⁷⁹ Fuente: Comunicación escrita remitida por el Vicepresidente de Operaciones de Explotación de la empresa Pacific Rubiales Corp. en el Departamento de Arauca, el día 16 de diciembre de 2010.

Por su parte, la segunda área intervenida corresponde al proyecto **Bloque CPE-1** y tiene una extensión de 989.964 ha. De acuerdo con el contrato de explotación en esta área se debe adquirir la sísmica y perforar cuatro pozos stratigráficos, los cuales son delgados, de bajo costo y tienen el objeto de identificar la posible presencia de hidrocarburos. En caso de hallar hidrocarburos, la empresa Pacific Rubiales proyecta solicitarle a la Agencia Nacional de Hidrocarburos la suscripción de un contrato de exploración y explotación.

Es importante destacar que el proyecto de intervención de esta área consta de una única fase que se extiende hasta septiembre de 2012 y está supeditado al desarrollo de un proceso de consulta con las comunidades indígenas que hacen presencia en esta zona (Resguardo Caño Mochuelo).

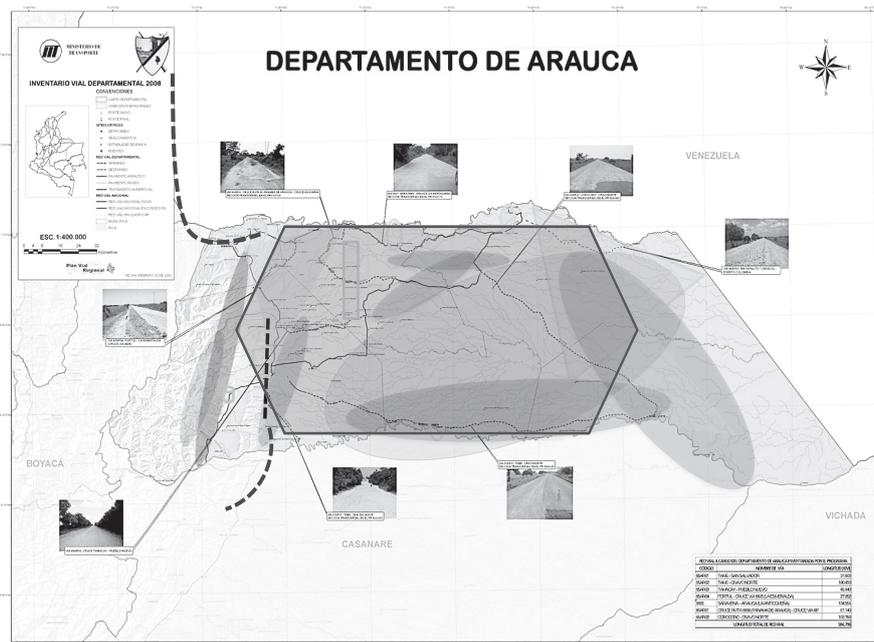
Como los contratos de exploración se encuentran en etapas iniciales, a la fecha no se cuenta con una estimación y una certificación de reservas. Sin embargo, se estima por parte de Pacific Rubiales que se tendrá para el segundo semestre de 2011 datos al respecto en el Bloque Arauca, mientras que para el Bloque CPE-1 se requiere de la ejecución de estudios que pueden tomar alrededor de dos años y que requieren ejecución de consultas previas. Así mismo, la empresa Pacific Rubiales estima que las inversiones a corto plazo de la compañía ascienden a nueve millones de dólares.

Las nuevas exploraciones que se están desarrollando en el departamento cubren una porción muy importante del territorio, principalmente las áreas que actualmente son consideradas como potenciales para el ecoturismo y que se caracterizan en la actualidad por ser las zonas más alejadas y con menor densidad poblacional y dinámica económica. Esta situación indica que la actividad petrolera continuará afectando prácticamente la totalidad del territorio departamental, por lo cual se requiere el diseño de estrategias que eviten continúe funcionando bajo el modelo de economía de enclave. Se plantea entonces la necesidad de desarrollar encadenamientos y procesos en torno a la economía del petróleo, que demanden una mayor oferta de mano de obra calificada.

A modo de síntesis en el mapa 20 se presentan los diferentes proyectos mencionados. Como puede apreciarse, se evidencia una concentración de las intervenciones, principalmente de infraestructura, en la zona del Piedemonte, en detrimento de otras áreas del departamento localizadas en la sabana, en las cuales precisamente se plantean dos tipos de proyectos que a primera vista parecen incompatibles: por un lado, la preservación de ecosistemas estratégicos para el disfrute de la población y la promoción de estrategias de ecoturismo; por otro lado, la explotación y posterior producción de hidrocarburos, razón por la cual el departamento deberá avanzar en la identificación de las implicaciones de los diferentes proyectos, así como en su integración, para darles una mayor coherencia y hacerlas funcionales en el modelo de desarrollo territorial.

Arauca

Mapa 20. Proyectos en proceso de estructuración e implementación en el Departamento de Arauca



Convenciones	
	Plan Vial departamental
	Áreas de influencia Proyectos de fortalecimiento Bases militares e infraestructura de Seguridad.
	Proyectos Educativos
	Proyectos fortalecimiento encadenamientos y desarrollos productivos
	Vías de integración Nacional: Libertadores y Soberanía
	PCH
	Proyectos de restauración y conservación ambiental
	Exploraciones petroleras
	Áreas susceptibles de Proyectos turísticos basados en la identidad llanera.

Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

5.4. Análisis sistémico territorial

Como se identificó en los diferentes talleres de expertos sobre análisis sistémico que se desarrollaron en el departamento, especialmente en las subregionales, y con base en la caracterización dada por el diagnóstico estratégico, se puede determinar que el Departamento de Arauca cuenta con diversos factores que le permiten encaminar un proceso de desarrollo económico local incluyente y sustentable, sobre la base de las potencialidades que posee el propio territorio por su ubicación geográfica, su riqueza en recursos naturales, las costumbres y el talento humano existente. Sin embargo, factores externos como el conflicto armado, la desarticulación entre las políticas a nivel nacional con las perspectivas de desarrollo interno, las tensiones en la frontera, la condición de aislamiento y devertebración territorial dada por las deficiencias en la infraestructura para la conectividad, tanto interna como con otras zonas del país, junto con las grandes deficiencias político administrativas, han dificultado en gran manera el logro de acuerdos y estrategias que orienten la estructuración de un modelo de desarrollo territorial sustentable.

En este sentido, se observa que desde lo ambiental, el departamento cuenta con una diversidad climática y geográfica que le permite disfrutar de una gran variedad de ecosistemas y de especies de fauna y flora que, además de ofrecer un valor paisajístico y recreativo, permiten el desarrollo de actividades productivas que pueden contribuir a una mejor calidad de vida tanto de la población araucana como de las poblaciones vecinas.

Se resalta que este es uno de los 8 departamentos que comparten frontera con el vecino país de Venezuela y que tradicionalmente ha tenido una dinámica espontánea de relacionamiento, más allá de los límites impuestos por las leyes, dadas las características de cercanía, parentesco y costumbres de los pobladores de la zona binacional. Al igual se constituye en el tercer punto con mayor dinámica de intercambio, aparte de encontrarse en un punto estratégico para desarrollo de varios proyectos internacionales que buscan interconectar a Venezuela con el Ecuador a través del territorio colombiano. Lo anterior convierte al Departamento de Arauca en un nodo dinamizador del flujo de mercancías y personas por dicho corredor.

Del mismo modo, la localización del departamento en la cordillera Oriental y la presencia de la Sierra Nevada del Cocuy le proporciona una oferta hídrica excepcional al ser parte de la Cuenca del Orinoco, garantizando el suministro de agua tanto para el consumo como para el desarrollo de las actividades productivas. Así mismo, el departamento cuenta con importantes ecosistemas hídricos como humedales, nacaderos, esteros, entre otros, que se localizan en la Sabana y que permiten el desarrollo de formas de vida silvestre de gran valor ambiental y cuya presencia puede dar lugar a las actividades de investigación científica, conservación y ecoturismo. Esta riqueza permite simultáneamente la conservación, la generación de conocimiento y el uso sostenible de los recursos naturales, actuando en concordancia con los compromisos ambientales de carácter internacional que se han suscrito en los últimos años y la atención de las demandas de los mercados ambientales, constituyéndose en una oportunidad para el departamento.

Por otro lado, el fuerte arraigo cultural que se ha dado por la identidad llanera, fortalecido por los procesos migratorios que se dieron en el territorio del piedemonte araucano, se constituye en elemento fundamental para el desarrollo. La identificación de la sociedad con su territorio permite un mayor conocimiento sobre este y las funciones que debe cumplir, al tiempo que fortalece el *ethos* colectivo, aun cuando las diferencias entre las dos subregiones sean evidentes, facilitando los procesos de complementariedad e integración con sus vecinos venezolanos.

No obstante, el actual modelo de desarrollo posee grandes fallas al caracterizarse por un profundo aislamiento de los centros de toma de decisión a nivel nacional, limitando su campo de intervención y acción; la desintegración del territorio a causa de la dispersión de sus principales centros urbanos y su población; la falta de vías de acceso intra-departamentales que le impiden una inserción efectiva a las dinámicas económicas y productivas del país y del exterior; las debilidades en términos político-administrativos, causadas por la intervención de los actores armados al margen de la ley en los asuntos públicos que merman el poder de la autoridad local, y las prácticas corruptas y clientelistas en las administraciones.

Lo anterior se debe entre otros factores a la fractura sociocultural existente en el territorio y a su debilidad para autodeterminarse, quedando sujetas sus posibilidades de desarrollo a las decisiones e intervenciones que se efectúan desde el nivel nacional. Desde una percepción centralista se producen directrices para la estructuración del territorio, desplazando las características funcionales del mismo y restando posibilidades al desarrollo endógeno.

Arauca

El poco desarrollo y ejercicio de la autonomía ha hecho al departamento vulnerable en diferentes ámbitos particularmente en los campos económico y ambiental, al tiempo que explica la poca integración con otros territorios. Esta es igualmente una tarea pendiente para el departamento, ya que no se han podido superar aún las condiciones de aislamiento mencionadas.

Este desaprovechamiento de las ventajas comparativas con las que cuenta para la integración con otros contenedores territoriales de las escalas regional, nacional e internacional, está determinado por una de las grandes dificultades que afectan al departamento como lo es la débil cohesión interna y la carencia de un proyecto territorial propio en el que se integren las dos grandes subregiones, así como las áreas urbanas y rurales en condiciones de equilibrio y equidad.

Al respecto vale la pena detenerse a analizar las dinámicas históricas de poblamiento del territorio que se fueron consolidando con el tiempo y que dieron origen a dos visiones contrapuestas sobre el departamento y que corresponden a las dos subregiones existentes: el Piedemonte y la Sabana.

En este orden de ideas se observa que por una parte, la migración de un importante volumen de población proveniente de otras regiones del país y la consecuente ampliación de la frontera agrícola en el Piedemonte, propiciaron la aparición de un importante sector productivo que a pesar de sus limitantes en materia de competitividad, sostenibilidad y generación de valor agregado, se constituye en la base productiva y la semilla para la estructuración de un desarrollo económico departamental, alternativo a la dinámica de explotación petrolera consolidada como una economía de enclave.

Sin embargo, el choque cultural al inicio de dicho proceso de colonización y ocupación espontánea del territorio generó graves consecuencias ambientales que repercutieron en los modos de producción de la Sabana, siendo considerados como el origen de problemas que progresivamente se percibieron en el territorio en materia económica, sociopolítica y cultural. Así, los pobladores autóctonos del territorio catalogaron a los colonos como los causantes de la pérdida de la identidad llanera tradicional y como los responsables del uso insostenible del medio ambiente y de sus recursos, elementos contrarios a la conducta resaltada por la identidad llanera tradicional como su mayor fortaleza: la convivencia armónica con el entorno natural.

Por otro lado, la percepción negativa de los colonos del Piedemonte hacia los habitantes de la Sabana se relaciona con la cultura propia de una economía de enclave, donde el aparato estatal es la principal fuente de empleo y recursos, limitando las posibilidades de diversificación de la base económica productiva, agudizando la problemática histórica de la subutilización del suelo por actividades como la ganadería extensiva y los monocultivos que afectan gravemente la fertilidad de los suelos. Por estas razones, se ha generado cierto distanciamiento de la subregión del Piedemonte hacia las formas de administración centralista e ineficiente de los dirigentes políticos de la capital en cuanto a la toma de decisiones y en modelo de gestión, siendo consideradas como uno de los mayores obstáculos para el logro del desarrollo de esta subregión.

Los imaginarios contrapuestos que se han señalado y que son la base de la fragmentación socio-cultural y espacial del territorio han sido potenciados por el conflicto armado, un factor externo que ha adquirido una dinámica propia al interior del departamento, constituyéndose en uno de los principales causantes de la fragmentación social y el estancamiento económico del departamento. El conflicto ha desestimulado la asociatividad, ha producido una imagen negativa de inseguridad que impide el establecimiento de nuevas empresas y la atracción inversionista, y está al

origen del desplazamiento de la población hacia los centros urbanos, generando su crecimiento descontrolado, en detrimento de los ecosistemas.

En consecuencia, la desterritorialización que supone el conflicto armado es una de las causantes de la pérdida de sentido de pertenencia y de la falta de liderazgo que afecta al territorio, elementos que son transversales a las cinco dimensiones del sistema territorial y que están estrechamente relacionados con las principales debilidades que se presentan en cada uno de estos ámbitos. Específicamente, estos factores están asociados con el uso inadecuado de la oferta ambiental, el débil empoderamiento y participación de la ciudadanía, el bajo control social sobre la gestión pública y las pocas condiciones para la asociatividad y el emprendimiento que favorezcan el desarrollo de encadenamientos productivos.

A pesar de las debilidades señaladas, el conflicto armado no ha logrado opacar las fortalezas con las que cuenta el departamento y que se encuentran principalmente en su población, caracterizada por la multiculturalidad y por contar con varios saberes construidos a lo largo del tiempo a partir de la relación establecida con su entorno natural.

Por tanto, el capital humano se constituye en una de las principales fortalezas del departamento, el cual fue identificado en los diferentes talleres, al considerar que para el alcance del desarrollo sostenible es necesario potenciar las capacidades humanas enfocadas hacia el emprendimiento y la solidaridad que caracteriza a sus gentes.

Simultáneamente se señaló que uno de los principales obstáculos para el desarrollo y la potenciación del capital humano está relacionado con el distanciamiento entre la sociedad y sus gobernantes, así como con las limitaciones impuestas por el conflicto armado y la estigmatización y ruptura del tejido social que trae consigo, pues genera desconfianza entre los diferentes municipios del departamento y al ser asociados con el actor armado que más hace presencia en su zona. Esta desconfianza es una de las causas del distanciamiento entre las subregiones con la capital, las demás zonas del departamento y el resto del país⁸⁰.

De otra parte, para el departamento resulta fundamental avanzar en el desarrollo de una mayor coordinación entre los sectores público y privado, factor que genera múltiples impactos transversales a las diferentes dimensiones del sistema territorial y que aún no ha sido desarrollado plenamente. Si bien se han dado en los últimos años importantes acercamientos, particularmente a través de las cámaras de comercio, tal relación debe convertirse en permanente para el desarrollo de proyectos estratégicos. Entre las actividades que deben impulsarse, se encuentran la promoción de mecanismos de desarrollo limpio, el emprendimiento, la asociatividad, la diplomacia mercantil territorial, el desarrollo de encadenamientos productivos, la formación del capital humano, que hoy día son fuente de debilidades.

En cuanto al fortalecimiento de sociedad civil y su participación en procesos de toma de decisiones que afectan al territorio, así como en los diferentes escenarios de planeación y de control al uso de los recursos naturales y la gestión de lo público, se hace prioritario generar una mayor

⁸⁰ Para los participantes del Taller Subregional Piedemonte, desarrollado en el municipio de Saravena el 3 de septiembre de 2010, las principales ventajas comparativas y condiciones para la generación de riqueza y desarrollo del departamento se encuentran principalmente en la zona del Piedemonte; sin embargo, y a pesar de tal condición, no han encontrado las posibilidades de trascender a la formación de ventajas competitivas. Esto se debe según los participantes a que la subregión del Piedemonte no ha contado con una incidencia efectiva en los procesos de decisión que se dan en el departamento, sino que queda sujeta a lo que se decida en Arauca capital.

articulación entre las comunidades y autoridades de los diferentes municipios para el desarrollo de proyectos conjuntos y procesos de planeación que estén acordes con las características de los territorios y con las aspiraciones de sus habitantes. La falta de liderazgo actualmente se contrasta con los procesos de educación, formación de nuevos líderes conscientes de las realidades de su territorio, a través de los proyectos de mejoramiento de las prácticas pedagógicas y las metodologías de enseñanza, implementación de nuevas tecnologías, emprendimiento y fortalecimiento de la educación rural, y la articulación entre las instituciones de educación básica y superior.

En este sentido, si bien existen acercamientos entre mandatarios locales para el desarrollo de temas conjuntos, estos no superan el carácter coyuntural y se limitan a procesos y proyectos específicos sin garantía de continuidad que trascienda lo particular y los periodos de gobierno. Se resalta la falta de complementariedad que oriente la generación de condiciones de desarrollo y la poca especialización de los territorios para convertir sus ventajas comparativas en competitivas.

Pese a que se han dado pasos importantes de asociatividad entre los municipios a través de la creación de la Asociación de municipios de Arauca, estos no han generado el impacto deseado debido a la falta de voluntad política de los gobernantes y del desconocimiento de las ventajas de los esquemas de integración. Por tanto, se hace necesario avanzar en este proceso en la medida que supondría una mejora en la gestión pública, particularmente en lo concerniente a la provisión de servicios sociales, así como en el manejo de los recursos naturales y los ecosistemas estratégicos.

Dicha situación se refleja en la desintegración del territorio y el desarrollo de ciudades, puesto que solo se ha logrado estructurar centros urbanos básicos para la provisión de bienes y servicios, y la comercialización, sin una adecuada especialización funcional y articulación dentro de un modelo territorial. Por tanto, el logro de esta coordinación se constituye en un paso fundamental en la creación de un sistema urbano-regional caracterizado por el desarrollo armónico del territorio, basado en la complementariedad y equidad entre las áreas urbana y rural, ámbito que igualmente no se ha logrado estructurar en el departamento, donde no puede hablarse propiamente de una red de ciudades.

La superación del aislamiento que se presenta con respecto al interior del país y la falta de aprovechamiento de la frontera son dos debilidades cuya superación pasa por la integración entre los municipios y el territorio departamental. Una vez logrados estos elementos es importante potenciar la condición del departamento como zona de integración fronteriza, aprovechando que en la actualidad se pasa por un buen momento político con la República Bolivariana de Venezuela. Esta condición permite el doble objetivo de integración nacional e internacional, ya que permite volverse parte fundamental, o subsistema, de los sistemas urbano-regionales nacionales y conectarlos con los internacionales, al tiempo que posibilita un manejo más integral del territorio y sus recursos, particularmente en lo relacionado con la preservación y conservación del medio ambiente.

Por último, al comparar las percepciones entre las subregiones del departamento sobre las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que caracterizan al territorio araucano (anexo 6) se identifica que existe una coincidencia entre las apreciaciones sobre las bondades del territorio en lo que respecta a la biodiversidad y la amplia oferta ambiental, específicamente la oferta hídrica y el potencial que esto representa para el desarrollo de actividades productivas. No obstante, en la subregión de la sabana se hace un mayor énfasis en el ecoturismo.

Adicionalmente, se coincidió en que a pesar de la riqueza con la que cuenta el departamento, no se han transformado las ventajas comparativas en competitivas, dadas las deficiencias en la infraestructura vial y de servicios, y las restricciones que el conflicto armado impone a la movilidad y al desarrollo de las actividades productivas.

Una fortaleza adicional resaltada en el taller de la subregión sabana es la poca densidad poblacional y la calidad del hábitat (entendido como las condiciones de vivienda y del entorno a esta), elementos que deben ser conservados en la implementación de procesos de desarrollo.

Por otro lado, se valora la cercanía con algunos departamentos; para el caso del Piedemonte se destaca la relación con municipios de Santander y Norte de Santander, mientras que en la subregión Sabana, particularmente en Puerto Rondón, se identifica la disposición a la asociatividad con entidades territoriales cercanas como Boyacá y Casanare.

De acuerdo con los diferentes elementos que se han expuesto hasta el momento y a modo de síntesis, se encuentra que los problemas estructurales del departamento están dados por la falta de cohesión social, liderazgo y falencias en la formación en el capital humano que le han impedido al departamento trascender y proyectarse al exterior. Este es el principal desafío del departamento al cual debe responder el ejercicio prospectivo 2032.

Arauca

6. FACTORES DE CAMBIO

Los factores de cambio entendidos como los principales hechos o fenómenos que definen el comportamiento actual y potencial de un entorno, es decir que determinan la evolución, transformación o modificación de las dimensiones de desarrollo de las entidades territoriales, son elementos que pueden provenir de fuerzas internas o externas al territorio y que por su mismo carácter representan fenómenos susceptibles de evolucionar.

En el caso del Departamento de Arauca fueron identificados treinta factores de cambio, los cuales se listan en las tablas 10 a la 14 y se describen en el anexo 5, así como en las fichas de caracterización que hacen parte integral del presente documento. Estos provienen tanto de procesos que se generan en el departamento, como de fuerzas externas que derivan de dinámicas locales, regionales, nacionales y supranacionales, dividiéndose en tres categorías:

1. Tendencias: comportamientos verificables históricamente que presentan un crecimiento o decrecimiento en el tiempo y que afectan al territorio.
2. Rupturas: hechos que debilitan o se oponen a las tendencias, es decir, las situaciones que generan cambios.
3. Hechos portadores de futuro: que existen como semillas de otros procesos que en el futuro podrían implicar cambios importantes.

Tal como se enunció en el capítulo sobre metodología, el proceso de identificación de los factores de cambio del departamento se desarrolló a través de un taller de expertos y dos reuniones técnicas, mediante la herramienta del Árbol de Competencias o Árbol de Gige⁸¹, la cual permitió identificar los principales cambios suscitados en el territorio en dos horizontes de tiempo: del pasado al presente (1970-2010) y del presente hacia el futuro (2010-2032), ubicando las competencias propias del territorio en las raíces, los factores o medios para el desarrollo en el tronco y los productos o servicios que ofrece el territorio en las ramas y frutos.

⁸¹ La elaboración del Árbol de Competencias de una organización es un trabajo en profundidad, que moviliza a los principales responsables de ella y desemboca en una cuantificación precisa y exhaustiva de sus cualidades. Busca localizar tanto los puntos fuertes y los puntos débiles en relación con el entorno, los actores y la aplicación de la estrategia; como elaborar una lista de los cambios importantes del entorno (tecnológico, económico, político y social) que podrían afectar el árbol de competencias, precisando si son cambios presentidos, deseados o temidos. Igualmente busca ubicar en las raíces (oficios, cualidades y competencias), el tronco (organización), las ramas (mercados), las hojas (líneas de productos o servicios) y la información con que se cuenta sobre la organización. Basado en la definición de Palacios Echeverría. A. "Prospectiva Organizacional" de Publicaciones del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa, San José, Costa Rica, 1998.

Una vez ubicadas estas características del territorio, se procedió a analizar las propiedades de dichos factores, para determinar su incidencia en términos de tendencias, rupturas y hechos portadores de futuro de acuerdo con las definiciones expuestas.

En este orden de ideas, en un principio se identificaron 60 factores de cambio, mas luego de un proceso de agrupación y ajuste, se determinaron como relevantes 30 (tablas 10-14), sin desconocer que los otros se convierten en características y/o complementarios de los primeros. De esta manera, al finalizar este capítulo, se encontrará un esquema tipo mapa conceptual (gráfico 9) en donde se puntualizan las relaciones entre los 60 factores resaltando los 30 analizados en este aparte.

Tabla 10. Factores de cambio dimensión natural-ambiental

Factor de cambio	Tipo
1. Gestión ambiental	Hecho portador de futuro
2. Conservación, potenciación y aprovechamiento de la oferta ambiental y de los ecosistemas estratégicos	Hecho portador de futuro

Tabla 11. Factores de cambio dimensión urbano-regional

Factor de cambio	Tipo
3. Polos de desarrollo	Ruptura
4. Infraestructura para el desarrollo	Hecho portador de futuro
5. Sistema urbano territorial	Ruptura
6. Especialización funcional del territorio	Ruptura

Tabla 12. Factores de cambio dimensión económico-productiva

Factor de cambio	Tipo
7. Reversión de la economía	Ruptura
8. Desarrollo económico territorial	Ruptura
9. Cluster sectores clase mundial	Ruptura
10. Cluster minero energético	Ruptura
11. Internacionalización de la economía	Ruptura
12. Emprendimiento	Tendencia

Arauca

Tabla 13. Factores de cambio dimensión sociocultural

Factor de cambio	Tipo
13. Identidad cultural y multiculturalidad	Ruptura
14. Cohesión e integración territorial	Ruptura
15. Reconocimiento y restitución de derechos	Ruptura
16. Capital social	Ruptura
17. Transformación del modelo educativo	Hecho portador de futuro
18. Ciencia, tecnología e innovación	Hecho portador de futuro
19. Competencias para el desarrollo	Hecho portador de futuro
20. Calidad de vida	Ruptura

Tabla 14. Factores de cambio dimensión institucional

Factor de cambio	Tipo
21. Gobernabilidad democrática	Ruptura
22. Estabilidad política	Ruptura
23. Régimen territorial	Ruptura
24. Autonomía territorial	Ruptura
25. Integración fronteriza	Ruptura
26. Nueva gestión pública	Hecho portador de futuro
27. Sistema General de Regalías	Ruptura
28. Seguridad ciudadana	Ruptura
29. Conflicto armado	Tendencia
30. Ciudadanía activa	Ruptura

Fuente: Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

El Departamento de Arauca contempla como uno de sus pilares para el desarrollo y cambio **la gobernabilidad democrática**. Esta se estructura como una ruptura en la medida que los procesos de fortalecimiento institucional, control territorial y estabilidad política son necesidades apremiantes del sistema, sobre las que reposa el cambio en la administración del territorio bajo preceptos de responsabilidad, liderazgo y seguridad. Es importante resaltar que Arauca se encuentra aún en un proceso de adaptabilidad a su condición de departamento otorgada tan solo hace 20 años por la Constitución de 1991, proceso influenciado especialmente por dos sucesos que determinan su situación actual: la colonización del Sarare, promovida por el Gobierno Nacional desde mediados de la década de los cincuenta del siglo XX, a través de la Caja Agraria y el INCORA, y el boom petrolero experimentado desde mediados de los años ochenta con el inicio de la explotación de Caño Limón. El proceso de consolidación de departamento se desenvuelve en el marco del conflicto armado que se radicó en el territorio como consecuencia de la economía de enclave suscitada por dicha explotación.

Dicha ruptura debe darse en la medida que la administración se fortalezca, mediante el desarrollo de procesos enfocados hacia la **nueva gestión pública** que supone un sistema de gestión eficiente y eficaz a las necesidades del territorio. Al mismo tiempo, el control territorial permitirá el aprovechamiento del territorio, posibilitando la **integración** del mismo a su interior y con las regiones vecinas a nivel nacional e internacional desde la frontera y más allá de ella.

Con el logro de la gobernabilidad democrática del territorio, también se podrá alcanzar una mayor **autonomía** del mismo al aumentar su dominio y la capacidad de incidencia en las decisiones de política a nivel nacional que afecten de manera directa su desarrollo sostenible. Esto permitirá incrementar y formalizar las relaciones de complementariedad con el estado fronterizo de Apure, que hasta la fecha se han desplegado de forma espontánea.

Por otro lado, la **estabilidad política**, que posibilite el fortalecimiento de la sociedad civil, junto con **el reconocimiento y restitución de derechos**, provocarán una ruptura positiva en el sistema al alcanzar óptimos niveles de tolerancia, pluralismo e inclusión social, aspectos vulnerados y afectados profundamente por el conflicto armado. Estos espacios de participación consolidados permitirán un mayor empoderamiento ciudadano que se verá fortalecido por la **identidad cultural** y el sentido de pertenencia de la población hacia los asuntos públicos, el aprovechamiento de los recursos y con ello de las ventajas comparativas del territorio en el proceso de transformación productiva.

Dicho proceso tiene como fundamento la potenciación del capital humano, por medio de la formación de **competencias para el desarrollo** enfocadas hacia el emprendimiento, el desarrollo empresarial y la innovación. Este cambio estará promovido por la **transformación del sistema educativo**, enfocado hacia las competencias de acuerdo con las necesidades y funcionalidades del territorio, el cambio en los programas académicos, la formación de docentes y el fomento de liderazgo desde las escuelas.

La ruptura ocasionada por la **transformación educativa**, sumada a los procesos de ordenación del territorio, permitirá estructurar un modelo de desarrollo local enfocado en la evolución de la economía de enclave hacia una economía incluyente que se beneficie de la extracción petrolera de forma sostenible y que logre insertar al territorio dentro del **cluster minero energético nacional**, al tiempo que se vuelva hacia la agricultura a través del desarrollo de las agrocadenas especialmente del cacao, plátano, carne-lácteos y forestal, que permitan participar en el concierto internacional en los **clústeres de clase mundial**, y finalmente aprovechando su posición geoestratégica, se consolide el territorio a través de la prestación de servicios turísticos y logísticos enfocados en el comercio exterior y la agroindustria.

No obstante, el desarrollo económico debe estar acompañado de avances en términos urbano-regionales. En este sentido, un hecho portador de futuro es **la infraestructura para el desarrollo**, que contiene los servicios públicos, la infraestructura de transporte para la conectividad interna y para el desarrollo de actividades de comercio exterior, y los equipamientos colectivos que faciliten las actividades productivas, de comercio y servicios. El avance en estas capacidades del territorio permitirá estructurar un proceso de urbanización y ordenación del territorio materializado en una red de ciudades, cuidando las características naturales, físicas y sociales de este, que faciliten la identificación y potenciación del desarrollo integrándolo con las demás regiones y con la frontera.

Arauca

En este orden, el mayor beneficiario, aparte de las poblaciones, será el sistema ambiental, pues al determinar las funcionalidades del territorio, se sientan las bases para que **la gestión del medio ambiente** surta sus efectos en la calidad de vida, la conservación y uso adecuado de los recursos, al centrar el sector productivo hacia el uso de mecanismos de desarrollo limpio, aprovechar las riquezas ecosistémicas mediante una mayor valoración de los servicios ambientales como un medio para el aumento de la productividad y competitividad territorial.

Finalmente, con el propósito de observar con más precisión el tipo de relaciones que se estructuran entre los factores de cambio, este capítulo concluye con la esquematización del sistema territorial a través de un mapa mental construido con los actores departamentales y que se configura como una pieza importante para el análisis de las dinámicas actuales del territorio (gráfico 9). Para un mayor detalle de estos factores se recomienda revisar las fichas de caracterización de Factores de Cambio, documento anexo y que hace parte integral del proceso Visión 2032.



Fotografías 6 y 7. Flora y fauna del Departamento de Arauca.

Fuente: Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

7. ANÁLISIS ESTRUCTURAL

El análisis estructural es un método en forma matricial, inspirado en el enfoque sistémico, que permite analizar las relaciones entre las variables constitutivas de un sistema y las que explican su entorno, delimitando el accionar hacia el futuro al identificar los elementos más influyentes del sistema y las relaciones que lo afectan.

Este es un proceso de construcción colectiva, que con la ayuda de la herramienta denominada Matriz de Impacto Cruzado y con la utilización del software MIC-MAC⁸², donde se califican las relaciones entre todas y cada una de las variables identificadas, en términos de nivel de influencia y dependencia, permite reducir la complejidad del sistema y ubicar en un plano las variables con mayor incidencia en el sistema y que serán objeto de reflexión en la fase de *posicionamiento ante el futuro* y posterior formulación estratégica para el desarrollo del territorio.

En este orden de ideas, dentro de este capítulo se encontrarán los resultados del proceso de análisis estructural que adelantó el departamento, tomando como base el mapa conceptual del sistema territorial expuesto en el capítulo anterior y las variables clave identificadas igualmente en la etapa de los factores de cambio.

7.1. Variables estratégicas

Las variables estratégicas son factores cuyo desenvolvimiento determina la ocurrencia de transformaciones que alteran tanto positiva como negativamente el sistema territorial y su probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo sustentable. Así mismo, se constituyen en el componente fundamental a partir del cual se efectuó el diseño estratégico de la visión de desarrollo del Departamento de Arauca, ya que a partir del análisis de su estado actual y del planteamiento de hipótesis sobre su desenvolvimiento futuro, se construyeron los escenarios futuros posibles y se efectuó la selección del escenario apuesta.

Inicialmente fueron identificados un total de sesenta factores de cambio que fueron revisados, agrupados y clasificados por dimensiones, dando a lugar a treinta variables, las cuales a su vez fueron definidas, caracterizadas y posteriormente calificadas a través del MIC-MAC.

El primer paso para la implementación de esta herramienta consistió en la descripción precisa del significado, importancia y evolución de las variables estratégicas identificadas en los talleres efectuados con la participación de la comunidad y de representantes de diversas instancias relacionadas con las cinco dimensiones del sistema territorial del Departamento de Arauca.

⁸² Para más información remitirse al sitio web: <http://www.lapropective.fr/methodes-de-prospective.html>.

En la tabla 15 se presenta el listado de las variables establecidas, su definición y el subsistema territorial en la que se inscribe cada variable.

Tabla 15. Variables estratégicas

Dimensión natural-ambiental		Dimensión económico-productiva	
1.	Conservación, potenciación y aprovechamiento oferta ambiental y ecosistemas estratégicos	3.	Transformación productiva
2.	Sistema gestión ambiental	4.	Cluster minero energético
		5.	Emprendimiento
		6.	Desarrollo económico territorial
		7.	Cluster sectores clase mundial
		8.	Internacionalización de la economía
Dimensión urbano-regional		Dimensión sociocultural	
9.	Sistema urbano-territorial	14.	Identidad cultural
10.	Infraestructura para el desarrollo	15.	Transformación del modelo educativo
11.	Polos de desarrollo	16.	Competencias para el desarrollo
12.	Conectividad	17.	Calidad de vida
13.	Especialización funcional del territorio	18.	Ciencia, tecnología e innovación
		19.	Reconocimiento y restitución de derechos
		20.	Cohesión social e integración territorial
Dimensión institucional			
21.	Gobernabilidad democrática	26.	Autonomía territorial
22.	Estabilidad política	27.	Nueva gestión pública
23.	Ciudadanía activa	28.	Integración y desarrollo fronterizo
24.	Seguridad y defensa	29.	Conflicto armado
25.	Régimen territorial	30.	Sistema general de regalías

Fuente: Elaboración Propia Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

Como puede observarse en el cuadro anterior, de las treinta variables identificadas diez de ellas pertenecen a la dimensión institucional, siete a la sociocultural, dos a la natural-ambiental, seis a la económico-productiva y cinco a la urbano-regional.

Cada una de estas variables fue definida y caracterizada en términos de su situación actual y de sus posibles evoluciones a partir del trabajo conjunto de los diferentes actores que participaron en el ejercicio de construcción de la Visión.

El estado actual de cada una de estas variables, así como sus principales indicadores y movimientos, fueron sistematizados en el instrumento denominado *Fichas de caracterización*. A partir de este instrumento se identificó una línea de base que sirvió para determinar las relaciones entre

las diferentes variables y estructurar la Matriz de impacto cruzado de influencias indirectas potenciales, así como para establecer posibles comportamientos futuros de cada variable, que se tradujeron posteriormente en tres hipótesis de futuro por cada una de estas, aspectos sobre los cuales se profundizará en otro apartado del presente documento.

Posteriormente, el resultado de la calificación de las variables fue representado en un plano cartesiano, en el cual el eje de abscisas corresponde a la dependencia y el eje de ordenadas a la influencia. Según la metodología MIC-MAC la localización de las variables en puntos específicos de dicho plano permite identificar cuáles son las más influyentes del sistema territorial y sobre las que se tiene un mayor control. Particularmente, de acuerdo con su localización en los cuatro cuadrantes del plano las variables pueden ser clasificadas en:

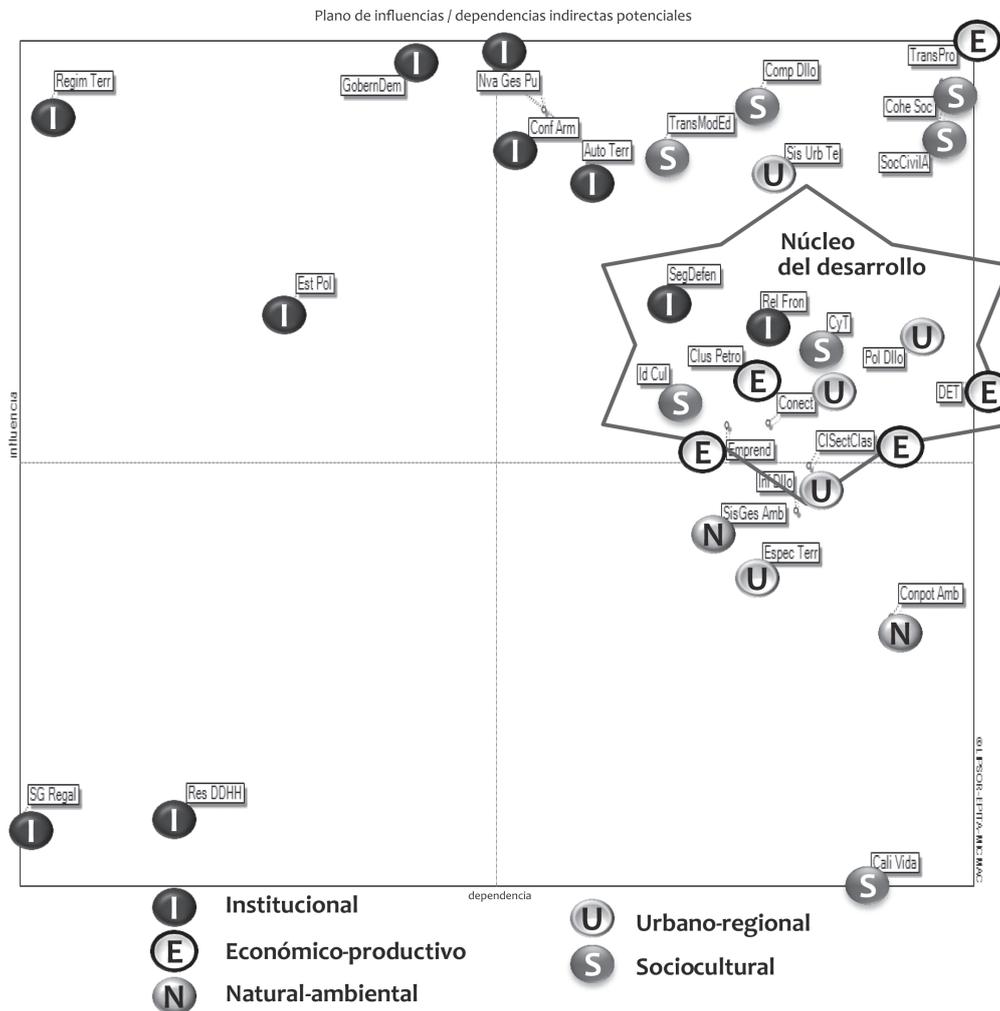
1. **Variables de entrada:** determinan el funcionamiento del sistema, por lo cual son fuertemente motrices y poco dependientes; estas determinan el funcionamiento del sistema.
2. **Variables de regulación:** participan en el funcionamiento normal del sistema.
3. **Variables de salida:** dan cuenta de los resultados de funcionamiento del sistema; estas variables son poco influyentes y muy dependientes. Se pueden asociar a indicadores de evolución, pues se traducen frecuentemente como objetivos.
4. **Variables resultado o variables sensibles:** se asocian a indicadores de evolución, pues se traducen frecuentemente como objetivos.

Atendiendo a los elementos expuestos, la representación en el plano cartesiano de los resultados de la Matriz de Influencias Directas Potenciales de las variables definidas en el estudio del Departamento de Arauca (gráfico 10) indica que las variables clave para este sistema territorial son: **la transformación productiva, la cohesión social, la ciudadanía activa, el sistema urbano-territorial, la seguridad y defensa, las relaciones fronterizas, el cluster petrolero e identidad cultural;** mientras que las variables **desarrollo económico territorial** y **polos de desarrollo** adquieren una ubicación cercana a las variables objetivo. Cabe anotar que cualquier acción sobre estas variables tiene repercusión sobre el resto de variables del sistema, modificando la dinámica global del departamento. Igualmente, son variables sobre las que tienen interés múltiples actores y se consideran como puntos de ruptura del sistema. Son altamente inestables y pueden generar un efecto bumerán (altamente positivo o altamente negativo en el sistema). Por otro lado, las variables de **cluster clase mundial, emprendimiento y conectividad** son el resultado de la evolución del sistema al ser más dependientes que influyentes y por esta razón se constituyen en objetivos del sistema territorial.

Así mismo, a partir de dicho plano las variables **restitución de derechos** y el **Sistema General de Regalías** se caracterizan como variables autónomas, mientras que son variables determinantes **régimen territorial, estabilidad política y gobernabilidad democrática**. De acuerdo a lo anterior, se puede evidenciar que a pesar de su gran influencia en el sistema, lo condicionan fuertemente, pero por lo general no pueden ser controladas por este, como es el caso de la variable régimen territorial. Para el caso de las otras dos, su influencia en el sistema depende de cuánto puedan ser controladas.

Por su parte, variables como **calidad de vida** y **conservación, potenciación y aprovechamiento oferta ambiental y ecosistemas estratégicos** se constituyen en variables resultado, las cuales son especialmente sensibles a la evolución de las variables determinantes y a las variables clave.

Gráfico 10. Plano de influencias y dependencias indirectas potenciales



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, con base en ejercicio MIC-MAC, Departamento de Arauca, 2011.

Título corto	Título largo	Título corto	Título largo	Título corto	Título largo
Gob	Gobernabilidad democrática	Reconv Pro	Transformación del sistema económico productivo	Cali Vida	Calidad de vida
Est Pol	Estabilidad política	Clus Petro	Cluster minero energético	CyT	Ciencia, tecnología e innovación
Soc Civil	Ciudadanía activa	Emprend	Emprendimiento	Res DD.HH.	Reconocimiento y restitución de derechos
Seg Defen	Seguridad ciudadana	DEL	Desarrollo económico local	Cap Soc	Capital social
Ref Reg Te	Reformas régimen territorial	ClSectClas	Cluster sectores clase mundial	Cohe Soc	Cohesión social e integración territorial
Auto Terr	Autonomía territorial	Conpot Amb	Conservación, potenciación y aprovechamiento oferta ambiental y ecosistemas estratégicos	Sis Urb Te	Sistema urbano territorial
Nva Ges Pu	Nueva gestión pública	SisGes Amb	Sistema gestión ambiental	Inf Dllo	Infraestructura para el desarrollo
Rel Fron	Integración y desarrollo fronterizo	Id Cul	Identidad cultural y multiculturalidad	Pol Dllo	Polos de desarrollo
Conf Arm	Conflicto armado	Trans ModE	Transformación del sistema educativo	Concec	Conectividad
SG Regal	Sistema General de Regalías.	Comp Dllo	Competencias para el desarrollo	Espec Terr	Especialización funcional del territorio

Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, con base en ejercicio MIC-MAC, Departamento de Arauca, 2011.

De acuerdo con lo anterior, se puede observar que algunas de las variables pertenecientes a la dimensión institucional (gobernabilidad, autonomía territorial, nueva gestión pública, estabilidad política, seguridad y defensa, relaciones fronterizas, conflicto armado y Sistema General de Regalías) son variables afectadas profundamente por factores externos al control de los actores departamentales, ya que también responden a las dinámicas que se producen en el nivel nacional. En la escala departamental se cuenta con márgenes limitados de actuación que permitan contrarrestar los impactos y manifestaciones de estas variables en el territorio araucano.

Es importante destacar que tales variables están estrechamente relacionadas con las constantes situaciones de inestabilidad y con los desafíos que se han presentado en el departamento en cuanto a gobernabilidad, finanzas públicas y gestión pública durante los últimos años, al tiempo que se constituyen en elementos sobre los cuales es necesario intervenir, ya que son determinantes para la consecución de los objetivos de desarrollo, pues impactan procesos de orden sociocultural, económico e institucional. Específicamente la variable **conflicto armado** es una de las que tiene mayor injerencia en el desarrollo del departamento, en la medida en que si bien responde a un problema externo que se desenvuelve en el nivel nacional, supone municipal y departamentalmente una serie de afectaciones tales como la pérdida irreparable de capital humano y social, el deterioro del medio ambiente, así como un entorno de inestabilidad política y de incertidumbre que impiden la posibilidad de invertir y desarrollar actividades económicas productivas en el departamento. Dichas afectaciones pueden ser prevenidas y contrarrestadas

por las autoridades departamentales con el diseño e implementación de mecanismos propios que neutralicen las condiciones territoriales que facilitan la ocurrencia o manifestación de estos fenómenos.

De igual forma y teniendo en cuenta que la institucionalidad del departamento se ha desenvuelto de forma reactiva, de acuerdo con las dinámicas que se generan en otras escalas territoriales en donde se definen directrices de política pública que se constituyen de obligatorio cumplimiento por parte de las distintas autoridades, instituciones y actores del departamento sin ser propositiva y proactiva; se hace igualmente relevante para el desarrollo del departamento generar capacidades de liderazgo que permitan aprovechar las facultades conferidas por el marco normativo con base en el principio de la autonomía político-administrativa.

En cuanto a las variables correspondientes a la dimensión natural-ambiental fueron identificadas como clave, las variables sistema de gestión ambiental y conservación y aprovechamiento de ecosistemas estratégicos, teniendo en cuenta las potencialidades ambientales con las que cuenta el departamento, particularmente su amplia oferta ambiental, y que se derivan de su localización en la cuenca del Orinoco.

Para el departamento es clave desarrollar mecanismos de protección, conservación, recuperación y restauración de sus ecosistemas estratégicos, así como implementar mecanismos de desarrollo limpio que permitan compatibilizar la protección del medio ambiente con la satisfacción de las necesidades humanas y el desarrollo económico, en pro de alcanzar un desarrollo sustentable. La adopción de mecanismos alternativos de producción y de energía basados en el principio de la sostenibilidad, así como la intervención articulada de los diferentes actores en la protección y conservación del ambiente ha sido una tarea pendiente en el departamento que se hace indispensable, teniendo en cuenta los desafíos que imponen fenómenos como el calentamiento global y las alteraciones que se han generado en el territorio y que afectan la calidad de vida de las poblaciones.

En lo que corresponde a la caracterización de las variables de la dimensión sociocultural (identidad cultural, ciencia, tecnología e innovación, transformación del modelo educativo, calidad de vida y competencias del desarrollo) se identificó que el departamento debe intervenir en el fortalecimiento de la identidad cultural, ya que por la falta de identificación con el territorio, sus tradiciones y costumbres, se han generado problemas de cohesión social y liderazgo, entre otros, que se han convertido en obstáculos para el desarrollo. De esta forma se hace prioritario transformar la situación que se presenta actualmente en cada una de las variables definidas en esta dimensión.

De otro lado, con respecto a las variables pertenecientes a la dimensión económico-productiva (desarrollo económico territorial, emprendimiento, transformación del sistema económico productivo, *cluster* sectores clase mundial y *cluster* minero energético) es importante señalar la relevancia de la **transformación productiva** como una de las variables más importantes del sistema, por cuanto irradia cambios en todas las dimensiones del desarrollo. Solo recientemente se han empezado a identificar los inconvenientes generados por la economía de enclave petrolero y se están implementando, aunque aún de forma incipiente, medidas para avanzar hacia un departamento más competitivo. Por tanto, se han iniciado acciones en materia de emprendimiento, constitución y fortalecimiento de encadenamientos productivos en torno a los sectores agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroforestales. La forma como se desenvuelvan estas variables y las inter-

venciones que se efectúen sobre ellas resulta igualmente definitivo para el futuro del departamento.

Finalmente, respecto a las variables ubicadas en la dimensión urbano-regional se establecieron como relevantes la constitución del departamento como polo de desarrollo, la estructuración de un sistema urbano territorial, la especialización funcional del territorio y el desarrollo de una infraestructura para el desarrollo y la conectividad. Estos elementos resultan relevantes si se tiene en cuenta que el territorio departamental, por su extensión y dinámica poblacional, no ha logrado integrarse internamente, en correspondencia con un modelo de ordenamiento territorial y ambiental que implique una especialización funcional de acuerdo con las potencialidades y vocación de los territorios, y mucho menos ha logrado articularse a nivel regional, nacional e internacional, desaprovechando su condición geoestratégica de zona de frontera.

El departamento cuenta con las potencialidades para estructurarse como un polo de desarrollo; sin embargo, no se ha avanzado en la infraestructura necesaria para lograr este objetivo, ni se ha logrado la conectividad total de sus poblaciones. Por tanto resulta prioritario implementar intervenciones sobre las variables mencionadas ya que si se cuenta con una infraestructura para la comunicación y la conectividad se puede potenciar el desarrollo de las actividades productivas, la integración territorial entre los ámbitos urbanos y rurales de los distintos municipios, y la garantía del derecho a la movilidad de las poblaciones, propiciando la configuración del territorio como un sistema urbano territorial en el cual su población esté cohesionada y articulada en torno a un proyecto de sociedad.

Atendiendo a los resultados del ejercicio de análisis estructural, se tomaron como referencia las variables clave, es decir las ubicadas en el cuadrante superior derecho del Plano de Influencias Indirectas Potenciales expuesto anteriormente, y que en adelante se denominarán *Variables estratégicas* para la construcción de los escenarios de futuro. Luego de un proceso de reclasificación, se seleccionaron veinte variables y por cada una de ellas se formularon tres hipótesis sobre su comportamiento futuro. Partiendo de los principios de análisis morfológico, las hipótesis formuladas deben ser coherentes, comparables y al mismo tiempo, mutuamente excluyentes. Al respecto, las variables estratégicas identificadas y definidas para el desarrollo del Departamento de Arauca y sus respectivas hipótesis se detallan en la tabla 16.

Tabla 16. Hipótesis de variables estratégicas

Variable 1	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Ciudadanía activa	El departamento cuenta con una ciudadanía activa que utiliza los mecanismos de participación ciudadana, integra organizaciones cívicas y participa en el 80% de los procesos de veeduría ciudadanas y de toma de decisión sobre asignación de presupuesto, gestión ambiental y control político que se desarrollan en el departamento.	El departamento cuenta con una ciudadanía pasiva e indiferente que no utiliza los mecanismos de participación ciudadana, no integra asociaciones cívicas y participa en el 15% de los procesos de veeduría ciudadana y de toma de decisión sobre asignación de presupuesto, gestión ambiental y control político que se desarrollan en el departamento.	El departamento cuenta con una ciudadanía que medianamente utiliza los mecanismos de participación ciudadana, integra organizaciones cívicas y participa en el 50% de los procesos de veeduría ciudadanas y de toma de decisión sobre asignación de presupuesto, gestión ambiental y control político que se desarrollan en el departamento.
Variable 2	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Seguridad ciudadana	Reducción de las tasas de homicidio, hurto en sus diversas modalidades (a personas, comercio, residencias, entidades financieras, automotores y motocicletas), secuestro extorsivo, secuestro simple, extorción, terrorismo, lesiones personales y maltrato infantil por cada 100.000 habitantes, vigentes en 2010, en un 85% al año 2032 y ubicación por encima de la tasa promedio nacional de reducción de estos delitos.	Reducción de las tasas de homicidio, hurto en sus diversas modalidades (a personas, comercio, residencias, entidades financieras, automotores y motocicletas), secuestro extorsivo, secuestro simple, extorción, terrorismo, lesiones personales y maltrato infantil por cada 100.000 habitantes, vigentes en 2010, en un 75% al año 2032 y ubicación por encima de la tasa promedio nacional de reducción de estos delitos.	Reducción de las tasas de homicidio, hurto en sus diversas modalidades (a personas, comercio, residencias, entidades financieras, automotores y motocicletas), secuestro extorsivo, secuestro simple, extorción, terrorismo, lesiones personales y maltrato infantil por cada 100.000 habitantes, vigentes en 2010, en un 50% al año 2032 y ubicación por debajo de la tasa promedio nacional de reducción de estos delitos.
Variable 3	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Identidad cultural	El Departamento de Arauca ha consolidado su identidad llanera a partir del rescate de sus tradiciones, costumbres, historia e idiosincrasia, y de su fomento al sistema educativo, al tiempo que ha creado y desarrollado una industria cultural a partir de sus tradiciones populares que realiza 25 eventos al año y que representa el 25% del PIB departamental.	El Departamento de Arauca ha consolidado su identidad llanera a partir del rescate de sus tradiciones, costumbres, historia e idiosincrasia y de su fomento al sistema educativo, al tiempo que ha creado y desarrollado una industria cultural a partir de sus tradiciones populares que realiza 20 eventos al año y que representa el 15% del PIB departamental.	El Departamento de Arauca ha consolidado su identidad llanera a partir del rescate de sus tradiciones, costumbres, historia e idiosincrasia, y de su fomento al sistema educativo, al tiempo que ha creado y desarrollado una industria cultural a partir de sus tradiciones populares que realiza 10 eventos al año representa el 5% del PIB departamental.
Variable 4	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Autonomía territorial	El departamento no ha potencializado su autonomía política, fiscal y administrativa, lo cual se refleja en la implementación del 40% de las estrategias contempladas en los instrumentos prospectivos de política pública que ha diseñado para orientar su desarrollo territorial y del incremento en un 30% de los recursos propios que genera respecto a los registrados en el año 2010.	El departamento ha potencializado su autonomía política, fiscal y administrativa, lo cual se refleja en la implementación del 70% de las estrategias contempladas en los instrumentos prospectivos de política pública que ha diseñado para orientar su desarrollo territorial y del incremento en un 60% de los recursos propios que genera.	El departamento ha potencializado su autonomía política, fiscal y administrativa, lo cual se refleja en la implementación del 100% de las estrategias contempladas en los instrumentos prospectivos de política pública que ha diseñado para orientar su desarrollo territorial y del incremento en un 80% de los recursos propios que genera.

Arauca

Continuación tabla 16. Hipótesis de variables estratégicas

Variable 5	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Nueva gestión pública	Bajos niveles de eficiencia, eficacia y capacidad administrativa de las entidades públicas reflejados en la ubicación de los siete municipios del departamento en los trescientos últimos lugares del ranking de Evaluación de Desempeño Integral de los municipios del DNP y de la administración departamental en los últimos diez lugares en las mediciones de desempeño fiscal y capacidad de ejecución presupuestal y transparencia departamental.	Mediana eficiencia, eficacia y capacidad administrativa de las entidades públicas reflejados en la ubicación de los siete municipios del departamento en los primeros seiscientos lugares del ranking de Evaluación de Desempeño Integral de los municipios del DNP y de la administración departamental en los primeros diez lugares en las mediciones de desempeño fiscal y capacidad de ejecución presupuestal y transparencia departamental.	Altos niveles de eficiencia, la eficacia y la capacidad administrativa de las entidades públicas reflejados en la ubicación de los siete municipios del departamento en los cien primeros lugares del ranking de Evaluación de Desempeño Integral de los municipios del DNP y de la administración departamental en los primeros diez lugares en las mediciones de desempeño fiscal y capacidad de ejecución presupuestal y transparencia departamental.
Variable 6	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Integración y desarrollo fronterizo	El Departamento de Arauca no ha suscrito e implementado instrumentos de integración fronteriza permitidos a las ZIF para el manejo de problemáticas comunes en materia ambiental, provisión de infraestructuras, bienes y servicios, y complementariedad económica.	El Departamento de Arauca ha suscrito e implementado tres (3) macroacuerdos de integración fronteriza, con base en las competencias otorgadas a las ZIF, orientados al manejo de problemáticas comunes en materia ambiental, de provisión de infraestructuras, bienes y servicios, y complementariedad económica.	El Departamento de Arauca ha suscrito e implementado mínimo cinco (5) macroacuerdos de integración fronteriza, con base en las competencias otorgadas a las ZIF, orientados al manejo de problemáticas ambientales comunes, provisión de infraestructuras, bienes y servicios, y complementariedad económica.
Variable 7	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Transformación del sistema económico productivo	La economía está sustentada en un sistema de producción agroindustrial, basado en la generación de valor agregado en las cadenas productivas del cacao, el plátano, los frutales, la piscicultura, ganado bovino, agroforestal, ecoturismo y biotecnología, fortalecido por un capital humano competitivo y una infraestructura tecnológica fundamentada en la sostenibilidad ambiental que representan por lo menos el 85% del PIB departamental.	La economía está sustentada en un sistema de producción agroindustrial, basado en la generación de valor agregado en las cadenas productivas del cacao, el plátano, los frutales, la piscicultura, ganado bovino, agroforestal, ecoturismo y biotecnología, fortalecido por un capital humano competitivo y una infraestructura tecnológica fundamentada en la sostenibilidad ambiental que representan por lo menos el 35% del PIB departamental.	La economía continúa sustentada en un sistema de producción agrícola incipiente, rudimentario y artesanal que no genera valor agregado y no está estructurado a partir de criterios de sostenibilidad ambiental, que representa el 15% del PIB departamental.
Variable 8	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Cluster minero energético	Con la reducción de las reservas de petróleo y gas y el desarrollo de una PCH, el departamento tiene en funcionamiento tres concentraciones geográficas de industrias que giran en torno a la producción y transformación de derivados del petróleo, gas y producción de energía que representará el 15% del PIB.	Se mantienen las reservas existentes en 2010 de petróleo en el departamento, por lo cual se encuentran en funcionamiento tres concentraciones geográficas de industrias que giran en torno a la producción y transformación de recursos energéticos que trabajarán en la producción de gas, energía hidroeléctrica y petróleo, que en conjunto representarán el 30% del PIB.	Con el encuentro de nuevas reservas que representan un 30% más de las existentes en 2010, el departamento cuenta con cinco concentraciones geográficas de industrias que giran en torno a la producción y transformación de recursos energéticos de las cuales dos generan energía a través de la utilización de recursos hídricos; dos, en la transformación del petróleo y una a cargo de la producción de gas; y en conjunto representarán el 50% del PIB.

Continuación tabla 16. Hipótesis de variables estratégicas

Variable 9	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Emprendimiento	El departamento cuenta con un plan estratégico de emprendimiento y un nodo de incubación de empresas que apoya la constitución de diez grandes empresas por año (200 empleados), lo cual junto con el desarrollo de mecanismos de simplificación y reducción de trámites y licencias (promedio 20 días) formalización laboral (reducción 50% informalidad) y cumplimiento de contratos, le permite cupar el puesto número veinte a nivel nacional en el Ranking Doing Business.	El departamento cuenta con un plan estratégico de emprendimiento y un nodo de incubación de empresas que apoya la constitución de quince grandes empresas por año (200 empleados), lo cual junto con el desarrollo de mecanismos de simplificación y reducción de trámites y licencias (promedio 10 días), formalización laboral (reducción 70% informalidad) y cumplimiento de contratos, le han permitido ocupar el puesto número diez a nivel nacional en el Ranking Doing Business.	El departamento cuenta con un plan estratégico de emprendimiento y un nodo de incubación de empresas que apoya la constitución de quince grandes empresas por año (200 empleados), lo cual junto con el desarrollo de mecanismos de simplificación y reducción de trámites y licencias (promedio 10 días), formalización laboral (reducción 90% informalidad), cumplimiento de contratos, le han permitido ocupar el puesto número diez a nivel nacional en el Ranking Doing Business.
Variable 10	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Transformación del modelo educativo	El Departamento de Arauca cuenta con un deficiente capital humano, donde hay 100 profesionales por cada 10.000 habitantes, se formaron en diversas áreas del conocimiento, sin aportar mayores agregados científicos al aparato productivo local.	El Departamento de Arauca cuenta con un adecuado capital humano, donde hay 100 profesionales en áreas estratégicas por cada 10.000 habitantes, que se encuentran vinculados al aparato productivo local y generan riqueza.	El Departamento de Arauca cuenta con un excelente capital humano, donde hay 100 profesionales con maestrías, especializaciones y doctorados en áreas estratégicas por cada 10.000 habitantes, que se encuentran vinculados al aparato productivo local y generan riqueza.
Variable 11	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Competencias para el desarrollo	El departamento cuenta con una red de iniciativas productivas coordinada por un Comité Empresa-Academia-Estado, encargado de administrar y apoyar el funcionamiento de un banco de iniciativas productivas, el cual estará compuesto por las ideas y propuestas formuladas por cinco agremiaciones que estarán encargadas igualmente de viabilizar y liderar su implementación.	El departamento cuenta con una red de iniciativas productivas coordinada por un Comité Empresa-Academia-Estado, encargado de administrar y apoyar el funcionamiento de un banco de iniciativas productivas, el cual estará compuesto por las ideas y propuestas formuladas por diez agremiaciones que estarán encargadas igualmente de viabilizar y liderar su implementación.	El departamento cuenta con una red de iniciativas productivas coordinada por un Comité Empresa-Academia-Estado, encargado de administrar y apoyar el funcionamiento de un banco de iniciativas productivas, el cual estará compuesto por las ideas y propuestas formuladas por veinte agremiaciones que estarán encargadas igualmente de viabilizar y liderar su implementación.
Variable 12	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Sistema urbano territorial	Inexistencia de un sistema urbano regional estructurado en una red de ciudades a partir de una infraestructura de conectividad y equipamientos interrelacionada, por lo cual es deficiente y cubre el 50% del territorio departamental y no permite la integración económica y social, ni el equilibrio entre las áreas urbanas y rurales, ni adecuadas condiciones de hábitat y de satisfacción de necesidades similares en ambas áreas, reflejadas en un índice de NBI del 25%.	Configuración de un sistema urbano regional estructurado en una red de ciudades a partir de una infraestructura de conectividad y equipamientos interrelacionada en regulares condiciones que cubre el 70% del territorio departamental y que permite parcialmente la integración económica y social, así como el equilibrio entre las áreas urbanas y rurales, regulares condiciones de hábitat y de satisfacción de necesidades similares en ambas áreas, reflejadas en un índice de NBI inferior al 15%.	Configuración de un sistema urbano regional estructurado en una red de ciudades a partir de una infraestructura de conectividad y equipamientos interrelacionada, en óptimas condiciones, que cubre el 100% del territorio departamental y que permite la integración económica y social, así como el equilibrio entre las áreas urbanas y rurales, adecuadas condiciones de hábitat y de satisfacción de necesidades similares en ambas áreas y reflejadas en un índice de NBI inferior al 5%.

Continuación tabla 16. Hipótesis de variables estratégicas

Variable 13	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Polo de desarrollo	El Departamento de Arauca no cuenta con un polo de desarrollo que irradie crecimiento económico y desarrollo social a la totalidad del territorio departamental y que promueva la especialización y desarrollo de cada uno de los municipios del departamento de forma articulada en correspondencia con un proyecto o modelo de desarrollo departamental sustentable.	El Departamento cuenta con un polo de desarrollo que irradiará crecimiento económico y desarrollo a tres municipios del departamento y que promueve la especialización funcional y productiva de cada uno de los municipios afectados de forma articulada, en correspondencia con un modelo de desarrollo departamental sustentable por el cual propende.	El departamento se constituye en un polo de desarrollo regional que irradia crecimiento económico y desarrollo a los siete municipios del departamento y que promueve la especialización funcional y productiva de cada uno de los municipios de forma articulada, en correspondencia con un modelo departamental de desarrollo sustentable consensuado y por el cual se propende.
Variable 14	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Conectividad	Un incipiente sistema de transporte y conectividad intermodal y un deficiente sistema de conectividad digital que alcanzan coberturas entre el 50 y el 60% de las zonas urbanas, suburbanas y rurales del territorio departamental, caracterizados por bajos niveles de eficiencia y calidad que no interconectan a todos los municipios del departamento y que restringen la movilidad y el acceso a bienes y servicios.	Un sistema de transporte y conectividad intermodal y un sistema de conectividad digital que alcanzan coberturas entre el 70 y el 90% de las zonas urbanas, suburbanas y rurales del territorio departamental, caracterizados por niveles medios de eficiencia y calidad que interconectan parcialmente a todos los municipios del departamento y que permiten aunque con limitantes la movilidad, el acceso a bienes y servicios.	Un adecuado sistema de transporte y conectividad intermodal y de conectividad digital que alcanzan el 100% de las zonas urbanas, suburbanas-rurales del territorio departamental, caracterizados por altos niveles de eficiencia y calidad que interconectan a todos los municipios del departamento y permiten la plena movilidad y el acceso a bienes y servicios.
Variable 15	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Ciencia tecnología e innovación	Fortalecimiento del Sistema Departamental de Ciencia y Tecnología a partir de la instauración del Comité Empresa-Estado encargado de la operación y coordinación de los proyectos de investigación elaborados por cuatro centros de innovación que producen cuatro patentes al año en cuatro sectores estratégicos para el departamento, protección vegetal, manejo del recurso hídrico, biotecnología y desarrollo agropecuario.	Fortalecimiento del Sistema Departamental de Ciencia y Tecnología a partir de la instauración del Comité Empresa-Estado encargado de la operación y coordinación de los proyectos de investigación elaborados por seis centros de innovación que producen cuatro patentes al año en cuatro sectores estratégicos para el departamento, protección vegetal, manejo del recurso hídrico, biotecnología y desarrollo agropecuario.	Fortalecimiento del Sistema Departamental de Ciencia y Tecnología a partir de la instauración del Comité Empresa-Estado encargado de la operación y coordinación de los proyectos de investigación elaborados por diez centros de innovación que producen cuatro patentes al año en cuatro sectores estratégicos para el departamento, protección vegetal, manejo del recurso hídrico, biotecnología y desarrollo agropecuario.
Variable 16	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Conflicto armado	Reducción del 100% de las situaciones violentas derivadas del conflicto armado (reclutamiento forzado de menores, violaciones de Derechos humanos, homicidios, eventos de desplazamiento forzado, extorsión, secuestros y acciones violentas), lo que incide positivamente en el mantenimiento del tejido social y el capital humano y por ende en el desarrollo integral del territorio.	Reducción del 50% de las situaciones violentas derivadas del conflicto armado (Reclutamiento forzado de menores, violaciones de Derechos humanos, homicidios, eventos de desplazamiento forzado, extorsión, secuestros y acciones violentas), lo que incide positivamente en el mantenimiento del tejido social y el capital humano y por ende en el desarrollo integral del territorio.	Reducción del 30% de las situaciones violentas derivadas del conflicto armado (Reclutamiento forzado de menores, violaciones de Derechos humanos, homicidios, eventos de desplazamiento forzado, extorsión, secuestros y acciones violentas), lo que mantiene la incidencia negativa sobre la estructuración de un tejido social y el capital humano y por ende en el proceso integral de desarrollo.

Continuación tabla 16. Hipótesis de variables estratégicas

Variable 17	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Desarrollo económico territorial	El departamento se ubica en los 20 primeros lugares en el ranking de competitividad del país y participa en un proceso de integración territorial regional con otras entidades territoriales circundantes de carácter nacional exclusivamente.	El departamento se ubica en los 15 primeros lugares en el ranking de competitividad del país y participa en dos procesos de integración territorial regional otras entidades territoriales circundantes tanto de carácter nacional como internacional.	El departamento se ubica en los 10 primeros lugares en el ranking de competitividad del país y lidera tres procesos de integración territorial con otras entidades territoriales circundantes y no próximas pertenecientes tanto al nivel nacional como al internacional.
Variable 18	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Cohesión social e integración territorial	Los diferentes grupos sociales presentes en las dos subregiones del departamento comparten una misma visión del desarrollo departamental, producto del consenso y la articulación en torno a intereses comunes, que permite la existencia de un tejido social fuerte, lo que se refleja en el desarrollo de alianzas y proyectos conjuntos entre organizaciones pertenecientes a diferentes zonas del departamento.	Los diferentes grupos sociales presentes en las dos subregiones del departamento no comparten una visión del desarrollo del departamento, que sea producto de los intereses comunes y no han construido un tejido social, lo que se refleja en la ausencia de alianzas y proyectos conjuntos entre organizaciones pertenecientes a diferentes zonas del departamento.	Los diferentes grupos humanos comparten una visión del desarrollo del departamento. Sin embargo, hay influencia sustancialmente importante de actores externos al territorio que debilitan la visión compartida de futuro del departamento, así como el desarrollo de proyectos conjuntos entre las organizaciones pertenecientes a diferentes zonas del departamento.
Variable 19	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Cluster sectores clase mundial	Dos <i>cluster</i> consolidados entorno a los sectores de clase mundial del Cacao y la Chocolatería y de Carne Bovina, cimentado en diez alianzas productivas y cinco agremiaciones en cada sector respectivamente, que procesan y dan valor agregado al 100% de las toneladas de cacao que se producen en el departamento y al inventario de cabezas de ganado que se sacrifican, y cuyas empresas y productos se encuentran posicionados en mercados internacionales.	Un <i>cluster</i> consolidado entorno a los sectores de clase mundial del Cacao y la Chocolatería y de Carne Bovina, cimentado en cinco alianzas productivas y tres agremiaciones en cada sector respectivamente, que procesan y dan valor agregado al 50% de las toneladas de cacao que se producen en el departamento y al inventario de cabezas de ganado que se sacrifican, y cuyas empresas y productos se encuentran posicionados en mercados internacionales.	Un <i>cluster</i> consolidado entorno a los sectores de clase mundial del Cacao y la Chocolatería y de Carne Bovina, cimentado en tres alianzas productivas y dos agremiaciones en cada sector respectivamente, que procesan y dan valor agregado al 30% de las toneladas de cacao que se producen en el departamento y al inventario de cabezas de ganado que se sacrifican, y cuyas empresas y productos se encuentran posicionados en el mercado nacional.
Variable 20	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3
Sistema de gestión ambiental departamental	Como resultado de la falta de articulación de las instituciones públicas y privadas con la sociedad civil frente a la protección y conservación de los recursos naturales, se reducen en 30% los niveles presentes en el año 2010 en los indicadores de calidad del aire, caudal de los ríos, cobertura boscosa, calidad productiva del suelo, fauna, proyectos ambientales escolar (PRAE), proyectos comunitarios de educación ambiental (PROCEDA) y la franja de hilo de los picos nevados del Cocuy.	Como resultado de la articulación de las instituciones públicas y privadas con la sociedad civil frente a la protección y conservación de los recursos naturales, se aumentan en un 10% los niveles presentes en el año 2010 en los indicadores de calidad del aire, caudal de los ríos, cobertura boscosa, calidad productiva del suelo, fauna, proyectos ambientales escolar (PRAE), Proyectos comunitarios de educación ambiental (PROCEDA) y la franja de hilo de los picos nevados del Cocuy.	Como resultado de la articulación de las instituciones públicas y privadas con la sociedad civil frente a la protección y conservación de los recursos naturales, se incrementan en un 40% los niveles presentes en el año 2010 en los indicadores de calidad del aire, caudal de los ríos, cobertura boscosa, calidad productiva del suelo, fauna, proyectos ambientales escolar (PRAE), proyectos comunitarios de educación ambiental (PROCEDA) y la franja de hilo de los picos nevados del Cocuy.

Fuente: Elaboración Propia Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

Las diferentes hipótesis presentadas en el cuadro anterior se constituyeron en el insumo fundamental para la formulación de los escenarios de desarrollo territorial que podrían suceder en el departamento al año 2032. Estos surgieron a partir de la calificación de las hipótesis por parte de los distintos actores participantes en el proceso de construcción de la Visión, quienes privilegiaron por cada variable una hipótesis partiendo de la consideración de que la elegida es la representativa de lo que será la evolución de la variable.

A continuación se profundizará en el carácter de la metodología de construcción de escenarios de desarrollo territorial, indicando la forma como se construyeron, así como sus principales componentes y alcances.

visión 2032

8. POSICIONAMIENTO ANTE EL FUTURO

Concluido el proceso de selección de las variables estratégicas y del rol que estas cumplen en la estructura sistémica del desarrollo departamental, de acuerdo a su grado de motricidad y dependencia, el ejercicio de planificación prospectiva Visión Arauca 2032 avanzó hacia el proceso de identificación y estructuración de los escenarios de desarrollo territorial.

El método de la construcción de escenarios es una herramienta de planeación prospectiva que tiene como objetivo construir representaciones de los futuros posibles, así como los caminos que conducen a ellos. Con dichas representaciones se resaltan las grandes tendencias y los gérmenes de cambio del entorno general, el grado de gobernabilidad sobre las situaciones futuras y la capacidad de las organizaciones tanto públicas como privadas para influir positivamente en el futuro del territorio de análisis.

Los escenarios de desarrollo territorial son el conjunto formado por la descripción de la situación futura del departamento y de la serie de caminos que este recorrerá y que le permitirán pasar de la situación original a la situación futura. Estos se construyen a partir de los resultados del análisis estructural e implican un ejercicio importante de reflexión, creatividad y diálogo entre los distintos actores presentes en el territorio, y deben reunir cinco condiciones como la pertinencia, coherencia, verosimilitud, importancia y transparencia. Su importancia radica en que estos escenarios describen la historia futura del departamento, a partir del comportamiento de los componentes estratégicos del sistema territorial y se constituyen en la hoja de ruta para guiar las intervenciones de los distintos actores en pro de consolidar un futuro compartido deseable.

Para la construcción de los escenarios de desarrollo territorial del Departamento de Arauca se empleó el Análisis morfológico. Una metodología que permite construir el futuro combinando los diferentes *estados de futuros* posibles de las variables estratégicas seleccionadas con base en el análisis estructural. Esta supone dos tareas, la construcción de un espacio morfológico y la reducción de un espacio morfológico, con base en la participación de distintos actores del territorio, teniendo como referente una pregunta clave: ¿Cuál es el tipo de desarrollo que se quiere hacia el futuro?

Atendiendo a esta metodología, el primer paso que se llevó a cabo fue la convocatoria y realización de una serie de talleres en el departamento con la participación de distintos actores e instituciones en los cuales se efectuó el análisis de las tendencias recientes de cada una de las variables estratégicas con base en algunos indicadores disponibles. A partir de este se definieron participativamente tres hipótesis de comportamiento futuro por cada una de las variables estratégicas.

visión 2032

Las tres opciones de hipótesis representaban, a su vez, tres alternativas, siendo la primera de ellas la menos ambiciosa atendiendo a las tendencias recientes registradas por la variable en cuestión; mientras que la segunda hipótesis se constituía en una alternativa de futuro probable y, la tercera incorporaba las ambiciones sobre el comportamiento de la variable analizada.

Posteriormente, y con base en las hipótesis construidas, se realizó un nuevo taller, "Taller de Formulación de escenarios", en el cual los actores exploraron todas las combinaciones posibles de hipótesis de futuro. Estos se agruparon en tres grupos de trabajo en los cuales procedieron a la selección de una hipótesis por cada variable, a su integración y combinación, independientemente de si su carácter era tendencial, probable y deseable. De este modo surgieron cuatro escenarios deseables denominados: **Arauca, tierra de ensueño e innovación; Arauca próspera, participativa y sostenible, Arauca en el engranaje del progreso y Arauca tierra del joropo: un territorio de oportunidades.**

Los cuatro escenarios mencionados, a pesar de ser el resultado de mesas de trabajo distintas, presentan bastantes similitudes entre sí, lo que pone en evidencia la existencia de un consenso entre las fuerzas vivas del departamento en cuanto al diagnóstico sobre el estado actual del territorio y las aspiraciones que se tienen a futuro.

8.1. Escenario 1: Arauca, tierra de ensueño e innovación

En el 2032 Arauca, se caracteriza por:

- ◆ Tener una ciudadanía activa que utiliza los mecanismos de participación ciudadana, que integra organizaciones cívicas y participa en el 80% de los procesos de toma de decisiones públicas en el departamento.
- ◆ El fortalecimiento de su autonomía política, fiscal y administrativa a partir de la implementación del 70% de las estrategias contempladas en los instrumentos prospectivos de política pública y el incremento en un 60% de los recursos propios que genera.
- ◆ Proporcionar altos niveles de eficiencia, eficacia y capacidad administrativa de las entidades públicas; que se reflejan en la ubicación de los siete municipios del departamento dentro de los cien primeros lugares del ranking de Evaluación de Desempeño Integral de los municipios del DNP y en los primeros diez lugares en las mediciones del Índice de Transparencia.
- ◆ El desarrollo de su autonomía, lo que ha propiciado la suscripción e implementación de mínimo cinco (5) acuerdos de integración fronteriza, con base en las competencias otorgadas a las ZIF, orientados al manejo de problemáticas ambientales comunes, la provisión de infraestructuras, bienes y servicios, y la complementariedad económica.
- ◆ El aumento de los niveles de seguridad ciudadana, con el logro de una importante reducción de las tasas de homicidio, hurto, secuestro extorsivo, secuestro simple, extorsión y terrorismo, las cuales se han reducido en un 75%, y la disminución del 50% de las situaciones violentas derivadas del conflicto armado frente a las presentadas en 2011 al año 2032.
- ◆ Un modelo económico sustentado en un sistema de producción agroindustrial, basado en la generación de valor agregado en las cadenas productivas del cacao, el plátano, los frutales, la piscicultura, ganado bovino, agroforestal y biotecnología, fortalecido por

un capital humano competitivo y una infraestructura tecnológica fundamentada en la sostenibilidad ambiental, que representa por lo menos el 65% del PIB departamental.

- ◆ Poseer tres concentraciones industriales que giran en torno a la producción y transformación de recursos energéticos como el gas, la energía hidroeléctrica y el petróleo, las cuales representan en conjunto el 30% del PIB.
- ◆ Además del *cluster* minero-energético, cuenta con dos *clusteres* consolidados en torno a los sectores de clase mundial del cacao y la chocolatería, y de carne bovina que se cimentan en 10 alianzas productivas y 5 agremiaciones en cada producto.
- ◆ La consolidación de la identidad llanera a través de la creación y fomento de una industria cultural basada en sus tradiciones populares, que representa el 15% del PIB departamental.
- ◆ La existencia de los *cluster* mencionados se encuentra soportada por la presencia en el departamento de un adecuado capital humano, compuesto por 100 profesionales por cada 10.000 habitantes con estudios de especialización, maestría y doctorado en áreas estratégicas vinculadas al aparato productivo local, generando riqueza.
- ◆ La implementación del plan estratégico de emprendimiento y del nodo de incubación de empresas, que le permite al departamento ser medido dentro Ranking Doing Bussiness a nivel nacional, ocupando el puesto número diez y estar entre los 15 primeros lugares en el ranking de competitividad.
- ◆ La institucionalización y funcionamiento eficiente de una red de iniciativas productivas coordinada por un Comité Empresa-Académica-Estado.
- ◆ Un sistema urbano territorial estructurado en una red de ciudades a partir de una infraestructura de conectividad y equipamientos interrelacionada, en óptimas condiciones, que cubre el 100% del territorio departamental y que permite la integración y el equilibrio entre las áreas urbanas y rurales, junto con la efectiva integración con otras escalas territoriales nacionales e internacionales; mejorando las condiciones de hábitat y de satisfacción de necesidades reflejadas en un índice de NBI inferior al 5%.
- ◆ El Sistema Departamental de Ciencia y Tecnología coordina los proyectos de seis centros de innovación, que producen cuatro patentes al año en cuatro sectores estratégicos para el departamento como la protección vegetal, manejo del recurso hídrico, biotecnología y desarrollo agropecuario.
- ◆ La integración de los diferentes grupos sociales presentes en las dos subregiones del departamento, que comparten una misma visión del desarrollo departamental, producto del consenso y la articulación en torno a intereses comunes, que permiten la existencia de un tejido social fuerte.
- ◆ La articulación de las instituciones públicas y privadas con la sociedad civil frente a la protección y conservación de los recursos naturales, lo cual a su vez permite que se incrementen en un 40% los indicadores calidad del aire, caudal de los ríos, cobertura boscosa, calidad productiva del suelo, fauna, el número de Proyectos Ambientales Escolares (PRAE) y Proyectos Comunitarios de Educación Ambiental (PROCEDA) implementados, y la cobertura de la franja de hilo de los picos nevados del Cocuy.

8.2. Escenario 2: Arauca, próspera, participativa y sostenible

Este escenario se comparte las mismas hipótesis del escenario anterior, salvo por los siguientes aspectos:

- ◆ El Sistema Departamental de Ciencia y Tecnología en lugar de contar con seis centros, se conforma con cuatro, cada uno específico para el desarrollo de investigación e innovación en los sectores de clase mundial.
- ◆ En cuanto a la cobertura del sistema de transporte y conectividad, en lugar de garantizar un 100% de conectividad a todo el territorio, se encuentra en un 70% para las zonas rurales y el 90% para las zonas urbanas.

8.3. Escenario 3: Arauca en el engranaje del progreso

Este escenario involucra elementos similares al primero, introduciendo una visión más optimista frente a las siguientes variables para el 2032:

- ◆ La industria cultural ocupa un lugar importante dentro del desarrollo económico al representar el 25% del PIB departamental y no tan solo el 15% como lo plantean los anteriores escenarios.
- ◆ Los esfuerzos en la reducción de las tasas de hechos violentos e inseguridad por delincuencia común dan resultados contundentes, logrando una disminución en dichas tasas del 95% en relación con las registradas en 2010. Asimismo, se observa una reducción del 100% de las situaciones violentas derivadas del conflicto armado, con respecto a las vidas en 2010.
- ◆ El *cluster* minero-energético se desarrolla gracias al establecimiento de una concentración industrial para la producción y transformación de gas, energía hidroeléctrica y petróleo, que representa el 25% del PIB, lo que disminuye la dependencia de la economía departamental hacia la actividad extractiva, como se presentaba en el 2010.

Dentro de este posible futuro se contemplan desarrollos medianamente óptimos en temas de infraestructura y por consiguiente en clasificaciones internacionales.

- ◆ En cuanto al desarrollo empresarial, los esfuerzos realizados por el departamento lo han llevado a ocupar el puesto 20 en el ranking del Doing Business y el lugar número 15 en el de Competitividad.
- ◆ Los avances en el desarrollo urbano-regional se reflejan en que la infraestructura de conectividad, transporte y equipamientos cubre solamente el 70% del territorio permitiendo la integración parcial entre las áreas urbanas y rurales. Así como las condiciones de hábitat y de satisfacción de necesidades similares en ambas áreas, evidencian en un índice de NBI inferior al 15%.

Arauca

8.4. Escenario 4: Arauca, tierra del joropo: un territorio de oportunidades

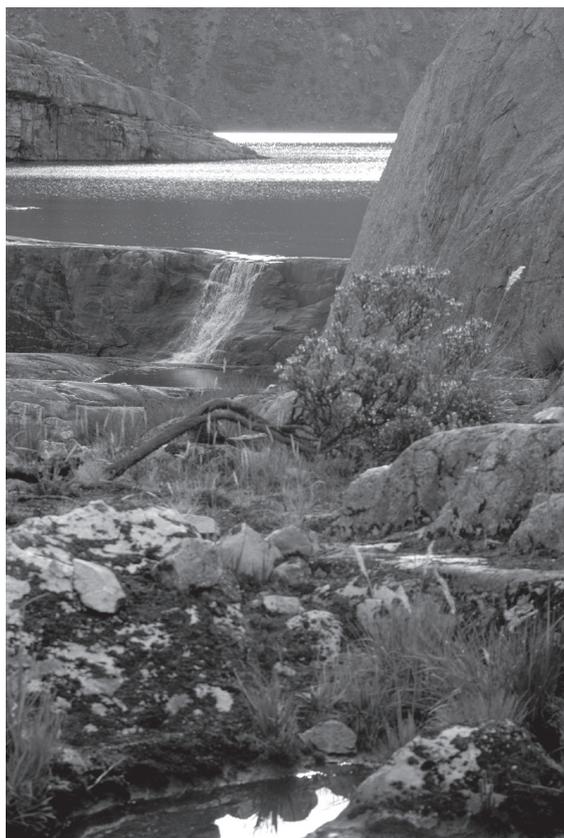
Este escenario, pese a que visualiza importantes cambios en el sistema al 2032, es el más tímido en sus propuestas, al considerar como características del departamento :

- ◆ La disminución de los hechos violentos por causa de la delincuencia común de tan solo un 50% y un 30% de las situaciones violentas, producto del conflicto armado respecto al 2010, ubica al departamento por debajo del promedio nacional.
- ◆ Las industrias culturales y el turismo representan el 25% del PIB departamental.
- ◆ La capacidad institucional aún no ha logrado los niveles necesarios para una mayor autonomía territorial reflejada en la implementación de tan solo 40% de las estrategias contempladas en los instrumentos prospectivos de política pública que se diseñaron para orientar su desarrollo territorial. Al igual, tan solo se observa un incremento del 30% de los recursos propios frente a los registrados en el año 2010.
- ◆ Arauca ha suscrito e implementado tres (3) acuerdos de integración fronteriza, con base en las competencias otorgadas a las ZIF.
- ◆ Los esfuerzos en el fortalecimiento empresarial colocan al departamento en el lugar 20 dentro del ranking del Doing Business y en el 15 en el de Competitividad.
- ◆ El departamento cuenta con un polo de desarrollo que irradia crecimiento económico y desarrollo solo a tres de los siete municipios del departamento; esto se explica por la inexistencia de un sistema urbano-regional estructurado en una red de ciudades a partir de una infraestructura de transporte y equipamientos interrelacionada que responda a un modelo de territorio. Lo anterior es el producto de una deficiente infraestructura de transporte y equipamientos que solo cubre el 50% del territorio departamental y que no permite la integración económica y social total del territorio, el equilibrio entre las áreas urbanas y rurales, así como adecuadas condiciones de hábitat y de satisfacción de necesidades similares en ambas áreas, lo que se refleja en un índice de NBI del 25%.
- ◆ Un sistema de transporte y conectividad intermodal y un sistema de conectividad digital que alcanzan coberturas de hasta el 70% y el 90% de las zonas urbanas, suburbanas y rurales del territorio departamental.
- ◆ Como resultado de la articulación de las instituciones públicas y privadas con la sociedad civil, frente a la protección y conservación de los recursos naturales, se presenta un aumento en los indicadores ambientales en un 10% frente a los niveles observados en el año 2010.

8.5. Escenario apuesta: Arauca, tierra del joropo: Geoestratégica, innovadora y nuestra

Una vez contruidos los cuatro escenarios reseñados en el apartado anterior se efectuó una revisión por parte de los distintos actores parícipes en el proceso de estructuración de la visión de desarrollo departamental de los distintos estados que se pretende alcanzar al año 2032 en las cinco dimensiones que estructuran el sistema territorial, luego de lo cual se encontraron muchas similitudes entre los diferentes escenarios propuestos. Por este motivo, resultó más práctico, para el departamento, configurar un escenario apuesta que condensara las cuatro propuestas, identificando una ruta consensuada para 2032.

Por lo anterior, y como producto del consenso se decidió revisar nuevamente los escenarios diseñados, específicamente las hipótesis privilegiadas, y se procedió a desarrollar un escenario apuesta, el cual además de incluir los aspectos comunes en los cuatro escenarios anteriormente expuestos, condensa los nuevos acuerdos establecidos por los actores sobre las hipótesis donde existían diferencias. De este modo se elaboró el guión del escenario apuesta para el 2032.



Fotografía 8. Desagüe Laguna de La Plaza, Tame.

Fuente: Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

Arauca

GUIÓN DEL ESCENARIO APUESTA

ARAUCA, TIERRA DEL JOROPO: GEOESTRATÉGICA, INNOVADORA Y NUESTRA

En el 2032, se destaca que durante los últimos veintidós años, el Departamento de Arauca ha venido realizando una serie de cambios y transformaciones en su modelo de desarrollo económico basado en la agroindustria, la inclusión responsable del territorio en el cluster minero-energético y la consolidación de un modelo urbano-regional funcional a las características y necesidades de su población. Esto ha permitido fortalecer su identidad cultural, la cohesión social y los espacios de participación ciudadana, gracias al logro de la estabilidad política y de mayor seguridad, que han contribuido a incrementar su margen de autonomía y con ello a facilitar su inserción efectiva en las dinámicas económicas regionales, nacionales e internacionales, profundizando y dinamizando a su vez las relaciones de complementariedad con la frontera. Estos significativos avances hacen que el departamento se reconozca por ser un territorio que ofrece oportunidades para la innovación, que valora su historia y tradiciones; que respeta y aprovecha de manera consiente sus recursos y hace del extremo oriental del país una esquina geoestratégica, productiva y atractiva.

Al observar el modelo económico, en el año 2010, se encontró que el departamento había comenzado un proceso de transformación de su sistema productivo hacia el logro del desenclave económico generado en el pasado por la explotación petrolera que comenzó en la década de los ochenta a finales del siglo XX. No obstante, las transformaciones en el Sistema General de Regalías, en cuanto a la redistribución de las mismas, afectaron de manera importante los ingresos del departamento, aun cuando la explotación de hidrocarburos mantuvo sus volúmenes de producción, la cual, según datos, representaba el 60% del PIB departamental y el 18,1% de la producción total de hidrocarburos a nivel nacional en el 2010. Por otro lado, el sector agropecuario participaba tan solo del 20,66% del PIB, dada su baja competitividad, producto de la deficiente infraestructura productiva, la baja implementación de tecnologías, la baja inversión y la poca generación de valor agregado.

Dicha situación produjo un cambio en la percepción económica del departamento, que decidió orientar sus esfuerzos a la ejecución de los Planes de Competitividad y Emprendimiento. Esta decisión condujo a un modelo económico sustentado en un **sistema de producción agroindustrial**, basado en la consolidación de las cadenas productivas del cacao, el plátano, los frutales, la piscicultura, el ganado bovino, la producción agroforestal, el turismo y la biotecnología, que hoy, en el 2032, aportan el 60% del PIB departamental.

Las cadenas fueron fortalecidas por medio de la constitución de **dos cluster** en torno a los sectores de clase mundial del cacao y la chocolatería, y de carne bovina, que se cimentaron en diez **alianzas productivas** y cinco **agregaciones** en cada sector, respectivamente. El primer cluster procesa y da **valor agregado** al 100% de las toneladas de cacao que se producen en el departamento al transformarlas en chocolate y manteca de cacao, entre otros derivados. El segundo introdujo de manera efectiva **procesos industriales** en la cadena carne y lácteos, permitiendo pasar de la comercialización masiva de ganado en pie, a la venta de ganado en canal, e incluso de carnes deshuesadas seleccionadas.

De este modo, para el año 2032, aun cuando existen reservas de petróleo en un nivel similar al del año 2010, **el departamento ha superado la dependencia económica y productiva de este recurso**, y ha transformado la economía de enclave por explotación de hidrocarburos a un **cluster**

minero energético competitivo e innovador. Este cluster está integrado por una concentración de diferentes empresas altamente especializadas, pertenecientes y/o relacionadas con las industrias de producción y transformación de recursos como el gas, la energía hidroeléctrica y el petróleo. Así mismo **incluye conglomerados empresariales locales** que prestan bienes y servicios a la industria minero-energética. Este cambio dio un giro a la participación de esta actividad dentro del PIB departamental, al reducirse su aporte al 30%.

Particularmente, desde lo sociocultural, el departamento ha logrado **consolidar su identidad llanera** a partir del rescate de las tradiciones, costumbres, historia e idiosincrasia característica de la diversidad cultural presente en el territorio y de su fomento a través del sistema educativo. Esta recuperación ha permitido la creación de una **industria cultural** que resalta sus tradiciones populares y que representa el 15% del PIB departamental.

Estos tres cluster y las demás actividades productivas han operado de forma articulada con el **Plan estratégico de emprendimiento** y el **Nodo de incubación de empresas** del departamento, instrumentos que apoyan la **constitución de quince grandes empresas** por año (200 empleados), al tiempo que facilitan la implementación de mecanismos de **simplificación y reducción de trámites** y licencias (promedio 10 días), de **formalización laboral** (reducción 70% informalidad) y de **cumplimiento de contratos**. Gracias a estos logros Arauca ocupa el puesto número diez a nivel nacional en el Ranking Doing Business, en comparación a 20 años atrás, cuando el departamento no era objeto de esta clasificación. Al igual, Arauca ha pasado de ocupar el puesto 23 en el escalafón de competitividad departamental en el 2010, a formar parte de los 15 primeros en el 2032.

La competitividad territorial se encuentra asociada igualmente a la consolidación del **Comité Empresa-Academia-Estado**, el cual articuló una red departamental de iniciativas productivas que se ha encargado de administrar y apoyar el funcionamiento de un **banco de proyectos productivos e innovadores**, cuya implementación ha sido viabilizada y liderada por diez agremiaciones de los diferentes sectores estratégicos. De la mano del **Sistema Departamental de Ciencia y Tecnología**, se han logrado consolidar cuatro **centros de innovación** que producen cuatro patentes al año en asuntos estratégicos para el departamento como la protección vegetal, el manejo del recurso hídrico, la biotecnología y el desarrollo agropecuario (mejoramiento genético, uso y potenciación de los suelos).

En este orden de ideas, se puede observar que para el alcance de estos importantes cambios del modelo económico productivo del departamento, este implementó estrategias en torno a la **transformación del sistema educativo y el fortalecimiento del talento humano para la competitividad**. Esto se evidencia en el aumento exponencial del capital humano capacitado y con **competencias acordes a las necesidades y funcionalidades del territorio**. Esto por cuanto en el periodo 2001-2009 se graduaban en el departamento 356 profesionales y solamente 101 personas obtenían un título de posgrado, mientras que para el 2032, la cifra de estudiantes con maestrías, especializaciones y doctorados en áreas estratégicas asciende a 100 profesionales por cada 100.000 habitantes, quienes adicionalmente se encontrarán vinculados al aparato productivo local y generan riqueza.

Dicha **alianza Empresa-Academia-Estado** ha logrado un cambio positivo en el sistema educativo al involucrar en el currículo escolar la **cátedra de emprendimiento** y al ampliar la **oferta y cobertura de educación superior** en el departamento, particularmente de los programas que se requieren para impulsar los cluster minero y agropecuario, mediante la implementación de pro-

gramas de educación virtual, la masificación de las TIC en un 90% del territorio y el establecimiento de nuevos centros educativos dentro del departamento.

En este escenario, el mayor logro consolidado en la dimensión sociocultural es que las dinámicas económicas y el acceso a mejores oportunidades para la población han sido propiciadas igualmente, por **el acuerdo entre los diferentes grupos sociales presentes en las dos subregiones del departamento**. Hoy comparten una misma visión del desarrollo departamental, producto del consenso y la articulación en torno a intereses comunes, que permite la existencia de un tejido social fuerte y se evidencia en el desarrollo de alianzas y proyectos conjuntos entre organizaciones pertenecientes a las diferentes zonas.

Dicho acuerdo ha permitido adelantar un **proceso de urbanización e integración territorial**, materializado en una **red de ciudades interconectadas** funcionalmente mediante una **infraestructura de transporte intermodal, conectividad y equipamientos adecuados en óptimas condiciones**, que cubren el 100% del territorio departamental. Lo anterior aunado a los altos niveles de cobertura y calidad de los servicios públicos, garantizan la plena movilidad, el acceso a bienes y servicios tanto presenciales como virtuales (telemedicina, educación virtual, transacciones bancarias) y la integración con otras escalas territoriales nacionales e internacionales.

Dicha dotación, sumada a los procesos de desarrollo económico y social, ha logrado cerrar de manera importante las brechas entre las áreas urbanas y rurales, proporcionando **adecuadas condiciones de hábitat y de satisfacción de necesidades**, reflejadas en un índice de NBI inferior al 15%. Esto contrasta con el 2010, periodo en el que el 35,6% de la población se encontraba en situación de NBI, a causa de diversos factores tales como la estructuración de la economía de enclave, el bajo nivel de reinversión de los recursos de regalías y demás ingresos recaudados en procesos productivos, y el conflicto armado.

Por esto, en el año 2032, el departamento se constituye en un **polo de desarrollo regional** que irradia crecimiento económico y desarrollo a sus siete municipios, promoviendo la **especialización funcional y productiva** de cada uno de ellos de forma articulada, en correspondencia con un **modelo departamental de desarrollo sustentable**.

En el año 2032, Arauca cuenta con unas dimensiones institucional y sociocultural fortalecidas gracias a la mejora sustancial en las **condiciones de seguridad**, a partir de la reducción de las tasas de homicidio, hurto en sus diversas modalidades (a personas, comercio, residencias, entidades financieras, automotores y motocicletas), secuestro extorsivo, secuestro simple, extorción y terrorismo por cada 100.000 habitantes, en un 75% con respecto a lo registrado en el año 2010, cuando el departamento contaba con altos índices de secuestros, incluso por encima de otros territorios más densamente poblados como Antioquia y Valle. Particularmente, se ha alcanzado la reducción del 50% de las situaciones violentas derivadas del conflicto armado (homicidios, eventos de desplazamiento forzado, extorción, secuestros y acciones violentas). Estos logros han tenido una incidencia positiva destacable en la **formación y consolidación del capital humano**, que, a su vez, ha sustentado el proceso de transformación del departamento.

Esta importante reducción de los delitos se encuentra estrechamente interrelacionada con el logro de objetivos como el **rescate de la identidad y la cohesión social**. Asimismo, incidió en la mejora de la imagen del departamento, por lo cual hoy Arauca es reconocido como un cluster de Paz de la región nororiental del país, que se resalta como un territorio atractivo para los negocios y para el turismo de naturaleza y cultural.

Este cambio también fue propiciado por la estabilidad política, que ha cimentado las bases de la **autonomía** y del **autodesarrollo**. En términos de autonomía, el departamento se ha fortalecido fiscal y administrativamente a partir de la implementación del 70% de las estrategias contempladas en los **instrumentos prospectivos de política pública** que ha diseñado para orientar su desarrollo territorial. Al igual se han incrementado en un 60% de los recursos propios.

Esta situación se ha acompañado de altos **niveles de eficiencia, eficacia y capacidad administrativa** de las entidades públicas mediante la estructuración de esquemas de **seguimiento a las metas territoriales**, el mejoramiento de los **mecanismos de recaudo** de recursos propios y la **formación de funcionarios públicos**. Esto se ve reflejado en la ubicación de los siete municipios del departamento en los cien primeros lugares del ranking de Evaluación de Desempeño Integral del DNP, así como en la localización de la administración departamental en los primeros cinco lugares en las mediciones de Transparencia Departamental, disminuyendo el nivel de riesgo de ocurrencia de situaciones de corrupción, con el que fue calificado en el 2010, al ocupar el puesto 12 a nivel nacional, consolidándose como el departamento de la región nororiental mejor ubicado en esta medición.

No obstante, este reconocimiento, se da también en la medida que existe **una ciudadanía activa** que utiliza los mecanismos de participación ciudadana, integra activamente organizaciones cívicas y participa en un 80% de los procesos de veeduría ciudadana y de toma de decisiones relacionadas con la asignación de presupuesto, la gestión ambiental y el control político que se desarrollan en el departamento.

Este progreso en el desarrollo institucional, los niveles de gobernabilidad y legitimidad de la gestión pública han potenciado igualmente la autonomía territorial, que le permitió **aprovechar su condición de departamento fronterizo**, al suscribir e implementar más de cinco (5) acuerdos de complementariedad intrafronteriza, orientados hacia el manejo de problemáticas ambientales comunes, acondicionamiento de infraestructuras, provisión de bienes y servicios con el vecino Estado de Apure en Venezuela y promoción del comercio. De esta forma, el Departamento de Arauca como **zona de integración fronteriza** perteneciente al eje Quito-Bogotá-Caracas, se convierte en líder del proceso de constitución de la **Ecorregión binacional de la cuenca del Orinoco**, un referente para la protección y conservación del medio ambiente y para la estructuración de políticas públicas para la Orinoquia guiadas por el principio de la sustentabilidad, mientras que simultáneamente es protagonista de un **corredor agroindustrial** de gran importancia nacional.

Así mismo, esta situación tiene una importante incidencia en la dimensión natural-ambiental, ya que en el año 2032 existe una resaltable **articulación entre las instituciones públicas, privadas y la sociedad civil**, en torno a la **protección y conservación de los recursos naturales**. Situación que a su vez permitió que se incrementaran en un 40% los niveles observados en el año 2010 de los indicadores calidad del aire, caudal de los ríos, cobertura boscosa, calidad productiva del suelo, fauna, número de Proyectos Ambientales Escolar (PRAE), número de Proyectos Comunitarios de Educación Ambiental (PROCEDA) implementados y cobertura de la franja de hilo de los picos nevados del Cocuy. El mejoramiento de dichos indicadores es igualmente el reflejo de que el departamento ha alcanzado un **desarrollo sustentable** bajo el cual se han logrado conciliar los objetivos de crecimiento económico con la conservación, protección y restauración del medio ambiente.

De esta forma, al año 2032 Arauca se ha posicionado como una tierra próspera, ejemplo de progreso a nivel nacional e internacional que ha sabido aprovechar su situación fronteriza en favor del bienestar e integración de sus habitantes con otros entornos territoriales y que al mismo tiempo se ha consolidado como un entorno sustentable, de alto atractivo turístico y líder en conservación y protección de su patrimonio ambiental.

De acuerdo con los elementos expuestos, la apuesta de desarrollo de Arauca al año 2032 es hacer de este un departamento **cohesionado socialmente en torno a su identidad** y a un proyecto de desarrollo que se orienta a **superar la dependencia petrolera, potenciar la vocación productiva** del territorio a partir de su tecnificación mediante **mecanismos de producción limpia** y alcanzar la sustentabilidad a partir del **aprovechamiento y potenciación de la oferta ambiental** mediante la implementación eficiente de un sistema de gestión ambiental respaldado por los distintos actores sociales e institucionales y por el logro de un desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación que está articulado a un **modelo de sistema territorial ordenado** y estructurado en una red de ciudades integradas que permiten la conectividad y movilidad voluntaria de las poblaciones, así como adecuados estándares de vida de las poblaciones.

La materialización de este ambicioso proyecto es un reto para el departamento que requiere el diseño de una estrategia coherente y contundente, con el concurso de los diferentes actores sociales presentes en el territorio, ya que de la forma como esta se estructure y del apoyo político y social que se le brinde, depende su realización efectiva.

Es por esto que en el 2032, la esquina donde comienzan los llanos orientales de Colombia es reconocida a nivel nacional e internacional como una tierra encantadora, próspera, humana y capaz de irradiar paz y desarrollo productivo y sustentable.

visión 2032

9. ENFOQUE DEL DESARROLLO TERRITORIAL DE ARAUCA

El primer paso en el proceso de estructuración de la Visión de Desarrollo del Departamento de Arauca 2032 consistió en la discusión y concertación entre los distintos actores participantes en los talleres sobre el alcance y el sentido de la noción de desarrollo⁸³ y sobre el enfoque que resultaba conveniente adoptar de acuerdo con las necesidades y aspiraciones del departamento.

Como resultado de la deliberación entre los distintos actores se definió que para el Departamento de Arauca el **desarrollo** se concibe como *un proceso de transformación del territorio sustentado en una visión de futuro, construida a partir del consenso y participación democrática de los diferentes actores que lo integran, la cual se logra mediante el reconocimiento y apropiación del espacio y de los elementos que lo componen, la cohesión entre las subregiones que integran el departamento y el fortalecimiento y aprovechamiento de las capacidades y del potencial humano, ambiental, organizativo y geoestratégico que este posee, con el propósito de garantizar un mejoramiento continuo del bienestar de la población, a través de la ampliación de la cobertura de los satisfactores de las necesidades básicas, que permita incrementar las opciones con las que cuentan las personas para definir libremente su proyecto de vida, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, la convivencia pacífica y el mantenimiento de un equilibrio con el medio ambiente del cual se es parte.*

Desde esta perspectiva, sobre el desarrollo se plantea una forma particular de concebir el territorio araucano según la cual, este debe entenderse como un sujeto colectivo factor de desarrollo y no como simplemente el contenedor espacial de las actividades humanas, que adicionalmente opera como un sistema complejo estructurado por varias dimensiones, interrelacionadas entre sí. De esta forma es la sumatoria de los elementos físico-naturales, dimensión natural-ambiental, y el conjunto y diversidad de representaciones y significaciones generadas por todos los actores sociales presentes en este, definidas en la dimensión sociocultural, las cuales se expresan en formas particulares de producción, construcción y organización del espacio, que configuran respectivamente las dimensiones económico-productiva, urbano-regional o construida e institucional.

Según esta noción de territorio, el desarrollo del Departamento de Arauca consistiría en la adecuada interrelación de las dimensiones o subsistemas que componen el territorio y su articulación en torno a la consecución de un objetivo macro. De este modo, el desarrollo territorial se entiende

⁸³ El desarrollo es un concepto polisémico, propio del proyecto político, económico y cultural de la modernidad, que a través de la historia y en diferentes contextos, de acuerdo con el desenvolvimiento de los procesos políticos y sociales ha adquirido connotaciones y significados diversos. Tradicionalmente se había asimilado el desarrollo con la riqueza de una nación, es decir con los niveles de crecimiento económico, asumiéndose que por goteo esta se distribuiría a la población y todos serían partícipes de la misma. Ante la identificación empírica por parte de distintos autores de la no ocurrencia de este supuesto, se han elaborado nuevos aportes sobre este concepto, generándose a finales del siglo XX renovadoras nociones como las de desarrollo sostenible, desarrollo sustentable y, más recientemente, las de desarrollo endógeno, desarrollo económico local y territorial, estas últimas estrechamente vinculadas con los supuestos de las teorías de la nueva geografía económica.

simultáneamente como un fin y como un medio para el logro de objetivos trascendentales para la sociedad, que implican la transformación estructural de la sociedad de forma incremental.

Esto requiere la implementación de estrategias de largo plazo, sujetas a procesos de retroalimentación y reajuste de acuerdo con el desenvolvimiento de las dinámicas sociales, políticas, económicas y ambientales, que se orientan al fortalecimiento de la sociedad; específicamente a la generación de un sentido de identidad y pertenencia, que permita el establecimiento de sinergias entre los diferentes actores presentes en ella, con el propósito de generar un tejido social fuerte y procesos productivos eficientes y tecnificados, basados en la producción limpia, acordes con las potencialidades del entorno natural y enfocados a la producción de los menores impactos posibles sobre este; que estimulen el desarrollo de capacidades, la innovación, y la formación del capital humano, así como la generación de condiciones materiales, es decir, el crecimiento sostenido de la economía y la redistribución de los excedentes producidos, en pro de una mejora continua de la calidad de vida de las poblaciones que habitan el territorio.

Esto atendiendo igualmente a la particularidad de ser un departamento fronterizo, con una ubicación geoestratégica en la cuenca del Orinoco, que debe entender que parte de su desarrollo con perspectiva de futuro implica reconocerse como una puerta a través de la cual se conecta el país con Venezuela. Condición que busca de alguna manera elevar la calidad de vida en términos ambientales y socioeconómicos en las poblaciones fronterizas, a través del fortalecimiento de la presencia estatal en representación de la autoridad departamental, como agentes esenciales de la promoción y puesta en marcha de las principales acciones integradoras en las fronteras contiguas y estimular el proceso de descentralización político-administrativa hacia las zonas de integración fronteriza.

Al mismo tiempo, para que esta apuesta de desarrollo territorial sustentable sea efectiva se requiere en primer lugar trabajar en el cambio de valores y actitudes predominantes en la sociedad frente a sí misma y al medio ambiente. Se debe promover una cultura de respeto al medio ambiente y de identificación como parte de este, así como el redescubrimiento y fortalecimiento de la identidad llanera a partir del reconocimiento de la multiculturalidad presente en el territorio de Arauca.

La promoción de nuevos valores y de un sentido de pertenencia con el territorio debe acompañarse del fortalecimiento de la sociedad civil y de las instituciones, que garantice la gobernabilidad del territorio. Las instituciones tanto públicas como privadas son actores clave que deben trabajar conjuntamente en la estructuración de un tejido social y en la promoción de condiciones para la puesta en marcha de iniciativas productivas eficientes que generen valor agregado, y conviertan las ventajas comparativas del territorio en competitivas. En este marco resulta fundamental una articulación entre la organización territorial y el tejido empresarial.

Así mismo, los procesos de fortalecimiento institucional son parte fundamental para la construcción de un entorno favorable para el desarrollo de las apuestas productivas y sus encadenamientos, ya que a través de las instituciones se definen las reglas de juego que permiten a los actores desarrollar sus iniciativas, y al tiempo adquirir compromisos frente al futuro bienestar del territorio. Por tanto, resulta indispensable instaurar mecanismos institucionales que garanticen, mediante el ejercicio de la democracia, acceso más igualitario a los satisfactores que el trabajo humano produce con los recursos que la naturaleza provee y a los procesos de toma de decisiones que afectan el territorio; así como condiciones para el establecimiento y fortalecimiento de un entorno económico local favorable.

De esta forma deben confluír los diferentes actores y procesos que estructuran el territorio en pro de constituirlo en un sujeto colectivo, por efecto mismo de la agregación de cada una de las partes; capaz de asumir y convertir los diferentes retos que le imponen fuerzas externas en oportunidades que redunden en el bienestar de todos y de incidir en otros procesos de mayor alcance, es decir ser parte integral de los procesos que se desenvuelven en otras escalas territoriales como son los niveles regional, nacional e internacional.

En conclusión, **el desarrollo territorial debe ser un medio para hacer del Departamento de Arauca una sociedad incluyente, cohesionada, dinámica, innovadora, en armonía con su entorno natural, e integrada activamente en las dinámicas regionales, nacionales e internacionales, en la que cada uno de sus ciudadanos pueda desarrollar plenamente los derechos y deberes que supone tal condición.**

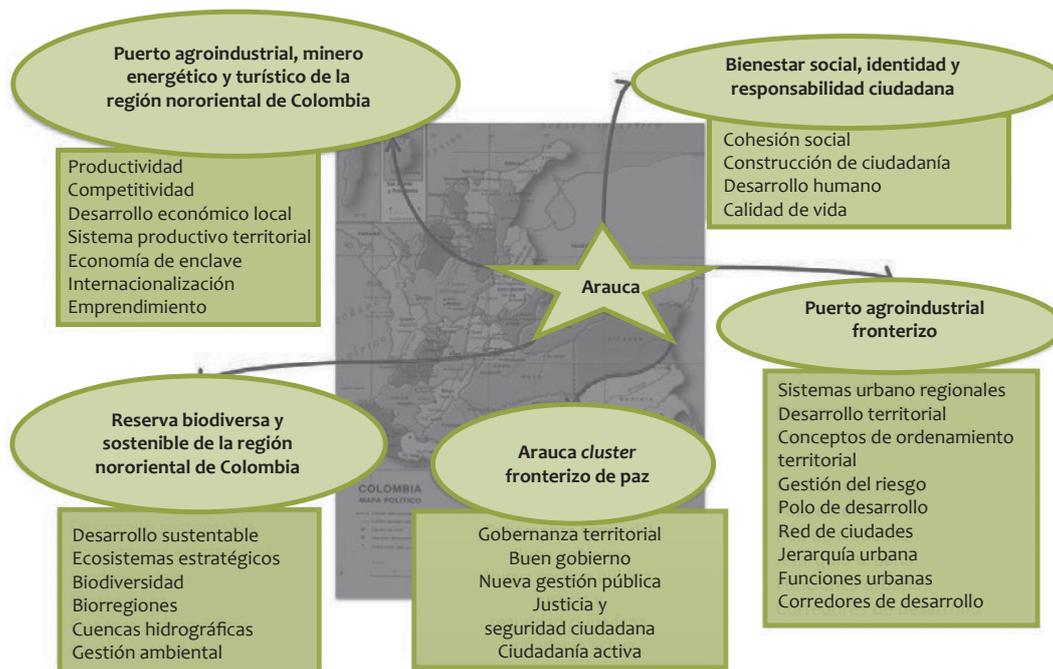
Teniendo en cuenta los elementos expuestos, la **Visión de desarrollo del Departamento de Arauca para el 2032** es la siguiente:

El Departamento de Arauca será una región de frontera que construye la paz, que habrá “sembrado” la bonanza petrolera para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y el ordenamiento sostenible de su territorio, a partir de la fortaleza de su institucionalidad, sobre la base de un alto sentido ético de lo público y una fuerte alianza entre los sectores público, privado y académico. Al igual, se consolidará como el principal puerto agropecuario de la región nororiental, siendo al 2032 una región productiva, transformadora, incluyente con base en el desarrollo agroindustrial de las cadenas del cacao, ganadería bovina, plátano, forestal y turística; que se integrará a los mercados nacionales e internacionales, y fortalecerá el uso de las TIC para la formación de competencias laborales, en un ambiente de negocios favorable y atractivo a la inversión pública y privada.

En el gráfico 11 se resumen el enfoque de desarrollo. Específicamente se indican por dimensión los conceptos clave que guían la comprensión de las dimensiones del sistema territorial, al tiempo que se indican los objetivos que se desprenden de la Visión general de desarrollo al año 2032 para cada uno de estos.

visión 2032

Gráfico 11. Objetivos estratégicos de desarrollo del Departamento de Arauca



Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

9.1. Marca y modelo de desarrollo territorial

A partir del enfoque expuesto, el Departamento de Arauca ha postulado como su marca de territorio el slogan "Arauca, tierra del joropo: Geoestratégica, innovadora y nuestra". De esta forma el departamento asume como sello identificador ante el mundo su consolidada cultura llanera, el aprovechamiento de las ventajas competitivas que le dan su condición de zona de frontera internacional que permite la integración internacional del llano colombiano como puerto seco de la región nororiental, dado que cuenta con desarrollo agroindustrial basado en la producción limpia, la implementación de mecanismos de desarrollo limpio (MDL) y energías alternativas, sabiendo aprovechar estratégicamente su localización en una de las cuencas hidrográficas más importantes del mundo (el Orinoco) y la riqueza natural sin igual que esta le ofrece, siendo igualmente reconocida como zona ecoturística con fines de investigación, conservación y recreación.

Para avanzar en la consolidación de esta marca, el departamento viene trabajando en la estructuración de un modelo territorial, a partir de los lineamientos y propuestas contempladas en instrumentos como las zonificaciones ambientales y el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial. Una de las primeras tareas a seguir en el proceso de consolidación e implementación de la visión es dar continuidad al proceso de estructuración del modelo de relaciones funcionales del territorio y establecer su base gráfica definitiva.

Arauca



Fotografía 9. La Plaza, Tame, Arauca
Fuente: Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

visión 2032

10. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

Luego del análisis del territorio y el establecimiento de los factores clave que influyen de manera directa e indirecta en el desarrollo, siempre bajo la particularidad de su cosmovisión desde la frontera, y punto estratégico de la geografía colombiana dentro de la región nororiental, se han identificado un sinnúmero de tareas que se deben implementar para posicionar el departamento como un punto de unión y de dinamismo económico y comercial.

Con el fin de superar problemáticas como la alta dependencia petrolera, el aislamiento de los centros de decisión, el conflicto interno y la seguridad en las zonas fronterizas, se han propuesto, luego de un diálogo experto e intersectorial en el Departamento de Arauca, una serie de objetivos generales, líneas estratégicas y objetivos específicos, que buscan direccionar el accionar de los actores hacia el logro de la Visión de desarrollo planteada en el proceso de construcción de futuro, referenciados en las tablas 17-21.

En este orden de ideas, se ha determinado que desde la dimensión económico-productivo, los esfuerzos estarán orientados a lograr que en el 2032 el departamento se profile como un **puerto agroindustrial, minero-energético y turístico**. Para el logro de este propósito se ha planteado, como objetivo, **mejorar la productividad y competitividad territorial estableciendo un cluster de paz favorable para la inversión pública y privada, nacional e internacional** que impulse el desarrollo empresarial basado en las apuestas productivas tales como el cacao, la ganadería bovina, el plátano, lo forestal, el turismo y el desarrollo de encadenamientos en torno a la explotación minero-energética; encaminados a posicionar el departamento en los mercados regional, nacional e internacional como puerto agropecuario de la región nororiental.

Conscientes de las limitantes actuales ocasionadas por la imagen negativa que se proyecta por los efectos de la violencia en el departamento, se debe comenzar con una fuerte estrategia de marketing, que genere un cambio en el imaginario de los inversores y la sociedad colombiana e internacional acerca del territorio como un departamento atractivo para el establecimiento de negocios productivos ofreciendo seguridad, capacidad técnica, humana e infraestructura a través de la consolidación de una marca de territorio. Al mismo tiempo, se debe continuar con los esfuerzos por desarrollar una base empresarial sólida sobre la cual se establezcan los negocios de acuerdo con la vocación productiva del territorio y la formación de capacidades que involucren a productores, comerciantes y empresarios locales en las cadenas productivas identificadas como prioritarias en el departamento, el *cluster* minero-energético, el desarrollo del turismo y los sectores de clase mundial.

En este sentido, las estrategias planteadas en las tablas 17-21, que se encuentra al final de este capítulo, se basan en el Plan de emprendimiento del departamento, a través del cual se estructuran las líneas en torno a tres ejes principales:

visión 2032

1. **Institucionalidad en emprendimiento:** acciones en este sentido dan respuesta a que se genere una mayor presencia estatal y a que se gestione la articulación de la cadena de valor de creación de empresas en el departamento.
2. **Cultura en emprendimiento y empresarismo:** programas y proyectos enfocados hacia un trabajo y esfuerzo de largo plazo, con programas departamentales apoyados en otras estrategias que fomentan la cultura emprendedora en la región.
3. **Crecimiento y desarrollo empresarial basado en productividad e innovación:** las incubadoras de empresas, las unidades de emprendimiento, los centros de educación superior, los centros de desarrollo tecnológico y demás instituciones son encargados de promover la cultura en emprendimiento y empresarismo, la creación de negocios innovadores y de valor agregado, la investigación y desarrollo dentro y fuera de las organizaciones, el desarrollo de proyectos empresariales, de programas de fortalecimiento empresarial, etc.

Por otro lado, el proceso de transformación productiva debe orientar los esfuerzos hacia la tecnificación y modernización de las cadenas productivas prioritarias identificadas en el Plan Regional de Competitividad, con miras a abrir sus horizontes e insertarse en los mercados internacionales aprovechando su posición como zona de frontera y los desarrollos que desde el enfoque regional tiene la nación en esta zona. Finalmente, en el entendido de que si bien existe una gran dependencia de la economía del petróleo, es necesario formular alternativas de desarrollo departamental que trasciendan la Responsabilidad Social Empresarial, mediante la creación de nuevas actividades y la inclusión de encadenamientos productivos locales en la actividad extractiva.

No obstante, la base del desarrollo económico del departamento está en la transformación hacia un territorio de paz, respeto y convivencia, para lo cual la estrategia desde lo institucional se ha denominado *cluster* fronterizo de paz. Entendiendo que la disminución del conflicto debe orientar un cambio de percepción de los habitantes del departamento, sobre la seguridad y responsabilidad ciudadana en el proceso de estabilización política y social; a través de mecanismos de restitución efectiva de derechos, creación de sistemas de monitoreo y control de las acciones violentas, espacios de diálogo y convivencia comunitarios, y, sobre todo, la formación de líderes y gestores de paz, que contribuyan al cambio de imaginario y hacia la relegitimación de lo público como espacios de libre deliberación, participación y control ciudadano.

En la búsqueda de una mayor eficiencia administrativa, una de las líneas estratégicas ha sido definida en relación a la nueva gestión pública, orientada hacia el logro de la sostenibilidad administrativa y financiera del departamento, que responda a las dinámicas de crecimiento poblacional, transformación económica y reducción de las regalías como fuente principal de los ingresos públicos.

El otro enfoque, desde lo institucional, está dado por su posición geoestratégica fronteriza; sobre la cual existe un importante interés en potencializar. En este sentido, las estrategias planteadas, recogidas con mayor precisión en el Plan Prospectivo de Desarrollo e Integración Fronteriza 2019, se enfocan hacia tres aspectos primordiales que le permitirán hacer uso de la autonomía otorgada dentro de la Constitución de 1991 y el nuevo enfoque regional para el desarrollo de la Nación, denominados:

1. **Diplomacia territorial fronteriza:** orientada a aumentar los niveles de autonomía para el desarrollo de planes, programas y proyectos dirigidos a consolidar las relaciones de fron-

tera y proyecciones del departamento hacia el exterior; y posicionar el Departamento de Arauca como punto geoestratégico para el desarrollo y la integración de Colombia con Suramérica.

- 2. Diplomacia mercantil:** internacionalización del departamento, a través del impulso a la competitividad y a la Gestión e implementación de acuerdos de cooperación y complementariedad para el desarrollo regional desde las necesidades locales.
- 3. Identidad llanera como eje de integración:** fortalecimiento de la identidad llanera y la conciencia territorial fronteriza, que permitan la consolidación de las bases sociales que logren jalonar los procesos de desarrollo regional.

Desde el punto de vista sociocultural, las estrategias se fundamentan en **fortalecer y consolidar la cohesión del tejido social** integrando la diversidad cultural del departamento a través de la generación de espacios para la construcción de conocimiento e impulso de la innovación que permitan incrementar la calidad del talento humano y el bienestar social. Para esto se resalta en primera medida el gran valor y sentido de pertenencia de la población con su cultura llanera, por ser la puerta de entrada del proceso independentista de Colombia y también del *ethos* llanero que irradió hacia los demás departamentos que se identifican con estas costumbres y folclor. Al igual, es importante proteger el surgimiento de nuevas expresiones culturales que se mezclaron por los procesos migratorios hacia esta región.

Dado que una de las grandes debilidades está dada por la baja calificación del talento humano, al encontrarse el enfoque educativo distanciado de la formación de capacidades laborales acordes con las vocaciones productivas y económicas del departamento, se propone la estrategia de transformación del sistema educativo, a través de la implementación de la cátedra de emprendimiento, la creación del currículo binacional, la mayor interlocución con las universidades presentes en el territorio y su interés por desarrollar procesos investigativos que otorguen un mayor valor a las cadenas productivas y la modificación de los perfiles profesionales.

En este contexto, el desarrollo territorial debe contar, así mismo, con las estructuras suficientes que soporten la transformación económica, generen bienestar y faciliten el establecimiento de nuevos negocios en el departamento. De esta manera, se piensa en Arauca como un nodo regional en sí mismo, capaz de interconectar sus centros poblados y transformar sus ciudades hacia la competitividad y la armonía con el medio ambiente. Dicha red de ciudades concebida desde la naturaleza del territorio y la cosmovisión de su gente, enfocan sus esfuerzos en tres aspectos principales: **vías para la conectividad, infraestructura para el desarrollo agropecuario y plataforma para el comercio exterior.**

Para el primer aspecto, el Departamento de Arauca, junto con el Gobierno Nacional, deberán enfocar sus esfuerzos durante los próximos 10 años en la culminación de las carreteras nacionales, que permitirán interconectar al departamento con los Santanderes, y el centro del país, unido a la culminación y entrada en funcionamiento del tramo de la vía los Libertadores y la Troncal del Llano. Esto, dado que con la adecuación vial se disminuye sustancialmente el grado de aislamiento con el interior del país y se accede a los principales focos comerciales en menor tiempo y a menores costos monetarios, facilitando la integración del mercado regional, el flujo de personas, bienes y servicios dentro de la región y con el resto del país.

El segundo, va dirigido a la construcción y mejoramiento de infraestructura y equipamientos colectivos que permitan aumentar la productividad, la calidad y la competitividad del sector. Por último, la construcción de los equipamientos logísticos aduaneros, como lo son almacenes generales de depósito, Sociedades de Intermediación Aduanera, transportadoras internacionales y operadores de carga. En este sentido, el departamento deberá realizar los estudios pertinentes y la puesta en marcha de la construcción de este centro de operaciones aduaneras, que facilite los procedimientos en términos de legalización de mercancías, importación y exportación, almacenamiento, entre otras. Tratándose de un territorio de frontera, el tratamiento o la gestión del comercio exterior debe ser mucho más ágil que al interior, pues son movimientos que solicitan inmediatez para no truncar el tránsito de mercancías, bienes y personas.

Finalmente, las estrategias que guían la visión no dejan de lado el gran potencial ambiental del departamento y su eminente riesgo, a causa del mal uso y sobrexplotación de los suelos y demás recursos naturales. Por tanto, se debe procurar acompañar el proceso de transformación productiva, con la incorporación de mecanismos de desarrollo limpio y buenas prácticas para el manejo de residuos que disminuyan el riesgo de afectación de los ecosistemas estratégicos presentes en el departamento. Simultáneamente, es necesario implementar un sistema de gestión ambiental que permita controlar de manera efectiva el uso y explotación de los recursos con el fin de potenciar e insertar de manera efectiva actividades económicas ambientales que propendan por la sustentabilidad del territorio, garantizando la biodiversidad y la productividad. Esto con base en la estructuración de un sistema de gestión del riesgo que permita anticipar y prevenir los cambios en el territorio que se puedan generar por efecto del cambio climático, los fenómenos naturales y las acciones directas sobre los ecosistemas.

Arauca

10.1. Líneas estratégicas de la dimensión económico-productiva

Tabla 17. Líneas estratégicas de la dimensión económico-productiva

Puerto agroindustrial, minero-energético y turístico de la región nororiental de Colombia		
Líneas estratégicas	Objetivos estratégicos	Programas/proyectos estratégicos de desarrollo territorial
<p>1. Generación de una cultura emprendedora en el departamento a través de la red de emprendimiento apoyada por el Nodo de incubación de empresas y articulada con el sistema educativo, que permita desarrollar procesos de innovación, investigación y conduzcan a la creación de empresas capaces de competir en cualquier entorno económico, sustentados en el Plan Regional de Emprendimiento.</p>	<p>Posicionar una marca de territorio para la atracción de la inversión.</p>	<p>Marketing territorial y definición de la marca de territorio.</p> <p>Plan de desarrollo turístico y atracción de la inversión en el departamento.</p>
	<p>Promover alianzas público privadas para el fomento, financiación e implementación de las ideas de negocio innovadoras y generadoras de desarrollo del territorio.</p>	<p>Política pública de desarrollo institucional para el emprendimiento.</p>
	<p>Consolidar la Red Regional de emprendimiento.</p>	<p>Red regional de emprendimiento que propenda a la promoción de la cultura emprendedora desde los jóvenes, a través de la generación de conocimiento empresarial.</p>
	<p>Fomentar la cultura emprendedora, el empresarismo y la asociatividad como pilares para el desarrollo económico y la integración efectiva de los sectores productivos y el capital humano local.</p> <p>Innovación en el sector productivo desarrollando capacidad de investigación y transferencia de tecnología bajo los principios de sustentabilidad.</p>	<p>Plan para el fomento de nuevas empresas innovadoras, reducción de trámites y formalización empresarial.</p> <p>Programa de cooperación internacional y transferencia de tecnología para la transformación de las apuestas productivas (cacao, plátano, ganadería bovina, turismo, forestal).</p>

Objetivo general: mejorar la productividad y competitividad territorial estableciendo un cluster de paz favorable para la inversión pública y privada, nacional e internacional que impulse el desarrollo empresarial basado en las apuestas productivas tales como cacao, ganadería bovina, plátano, forestal, turismo y el desarrollo de actividades productivas en torno a la explotación minero-energética encaminadas a posicionar el departamento en los mercados regional, nacional e internacional como puerto agropecuario de la región nororiental, impulsando así el desarrollo del territorio.



Continuación tabla 17. Líneas estratégicas de la dimensión económico-productiva

Líneas estratégicas	Objetivos estratégicos	Programas/proyectos estratégicos de desarrollo territorial
<p>2. Posicionamiento como un territorio agroproductor de calidad y excelencia a nivel regional, nacional e internacional, mediante la consolidación de los <i>cluster</i> de sectores de clase mundial; el fortalecimiento de encadenamientos productivos de los sectores apuesta del Plan Regional de Competitividad; el impulso de la producción, transformación y comercialización; el fortaleciendo las alianzas productivas y el desarrollo tecnológico del sector; la optimización de la infraestructura; el mejoramiento genético y la incorporación de valor agregado.</p>	<p>Consolidar el <i>cluster</i> de cacao y chocolatería.</p> <p>Consolidar el <i>cluster</i> carne-lácteos que le den el estatus de calidad necesario para competir en los mercados regionales, nacional e internacional.</p> <p>Desarrollar los encadenamientos productivos que potencien los sectores productivos y de servicios para la producción de plátano, productos maderables y el turismo.</p>	<p>Planta de transformación de cacao.</p> <p>Plan de diferenciación del cacao araucano y sus derivados.</p> <p>Adecuación de la planta de sacrificio animal del municipio de Arauca.</p> <p>Comercializadora de Carne en Canal y Despostada araucana, acompañada de estrategias para su posicionamiento en el mercado local y regional.</p> <p>Programa de apoyo hacia la reconversión industrial de los productores de leche.</p> <p>Estudio de mercadeo de productos y de oferta de tecnologías limpias para su transformación.</p> <p>Programa de consolidación de la oferta de plátano.</p> <p>Plan de zonificación detallada de las áreas forestales disponibles en la Región, especificando la especie y usos para cada área.</p>
<p>3. Transformación del modelo minero de enclave vinculando el tejido empresarial araucano en el desarrollo de actividades, desarrollando encadenamientos productivos en torno a la explotación petrolera y fomentando buenas prácticas de responsabilidad social empresarial.</p>	<p>Desarrollar encadenamientos productivos y territoriales en torno a la explotación petrolera, desde un enfoque que responsable y sostenible.</p> <p>Aprovechar y fomentar buenas prácticas de responsabilidad social empresarial en industria extractiva.</p>	<p>Diseño e implementación del <i>cluster</i> minero-energético.</p> <p>Programa de formación de redes asociativas para brindar soporte a la industria petrolera.</p> <p>Fomento de alianzas público-privadas para el impulso de negocios inclusivos con responsabilidad social, en torno a la explotación en los nuevos territorios proyectados para el desarrollo de la actividad petrolera.</p>
<p>4. Consecución de un rol más activo en el intercambio internacional aumentando los flujos de comercio exterior e intercambio fronterizo.</p>	<p>Promover actividades asociadas de comercio exterior e inversión.</p>	<p>Programa para la consolidación de una cultura exportadora y plataforma empresarial para el comercio exterior y fronterizo.</p>

10.2. Líneas estratégicas de la dimensión institucional

Tabla 18. Líneas estratégicas de la dimensión institucional

Arauca, cluster fronterizo de paz		
Líneas estratégicas	Objetivos estratégicos	Programas/proyectos estratégicos de desarrollo territorial
<p>Objetivo general: fomentar las políticas y mecanismos orientados al fortalecimiento administrativo y financiero del departamento, logrando los niveles de autonomía necesarios para la promoción de los derechos humanos y la consolidación de un cluster de paz, fundamentado en los nuevos liderazgos y la participación ciudadana, que resalta la integración fronteriza como base para el desarrollo territorial.</p>	<p>Mejorar la eficiencia en la gestión pública y el cumplimiento de metas.</p>	<p>Programa para la dinamización fuentes de recursos propios, mejora de catastro y mecanismos de recaudo.</p>
		<p>Esquemas de seguimiento y evaluación a las políticas departamentales que garanticen la gestión por resultados.</p> <p>Programa de fortalecimiento del talento humano al servicio público departamental.</p> <p>Sistemas modernos de información de la administración pública.</p>
<p>1. Desarrollo de un modelo de nueva gestión pública orientada por resultados, que fomente la autonomía territorial y la sostenibilidad financiera y administrativa del departamento.</p>	<p>Mejorar los mecanismos e instancias de planificación territorial.</p>	<p>Armonización de planes, programas y proyectos de largo plazo realizados en el departamento.</p>
		<p>Observatorio de planificación y prospectiva territorial.</p> <p>Política de participación ciudadana y fortalecimiento de las veedurías ciudadanas.</p>
<p>2. Creación y consolidación de espacios de participación ciudadana que permitan el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos y el fomento de nuevos liderazgos, fortaleciendo la relación de corresponsabilidad en la administración del territorio entre las instituciones y la sociedad civil.</p>	<p>Fomentar la cultura política y responsabilidad ciudadana.</p> <p>Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y participación de la sociedad civil en procesos de planeación territorial.</p>	<p>Política de gestores de paz y convivencia ciudadana.</p>

Continuación tabla 18. Líneas estratégicas de la dimensión institucional

Líneas estratégicas	Objetivos estratégicos	Programas/proyectos estratégicos de desarrollo territorial
<p>3. Generación de condiciones que contribuyan a consolidar la paz en un ambiente de reconciliación y reparación, que permitan la restitución de los derechos de las poblaciones afectadas por el conflicto en concordancia con las políticas del gobierno nacional.</p>	<p>Consolidar en el territorio procesos de seguridad, confianza y reconciliación.</p>	<p>Diseño e implementación del clúster de paz: territorio consolidando acciones de paz. Programa para el fortalecimiento de la cultura de la legalidad. Sistema integral de seguridad. Sistema unificado de información sobre violencia y delincuencia (SUIVD). Plan de acceso a justicia comunitaria. Plan departamental de acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.</p>
<p>4. Proyección regional e internacional del departamento, a partir de la frontera activa y estratégica, que implica la operacionalización de las instancias gestoras de la integración fronteriza y el desarrollo de mecanismos de cooperación y complementariedad fronteriza.</p>	<p>Gestionar e implementar políticas, programas y desarrollos institucionales que faciliten la integración fronteriza desde los principios de complementariedad y funcionalidad del territorio.</p>	<p>Plan de desarrollo e integración fronteriza para el Desarrollo institucional fronterizo. Política de cooperación trasfronteriza e internacional. Observatorio regional transfronterizo. Estrategia de complementariedad fronteriza.</p>



10.3. Líneas estratégicas de la dimensión sociocultural

Tabla 19. Líneas estratégicas de la dimensión sociocultural

Bienestar social, identidad y responsabilidad ciudadana		
Líneas estratégicas	Objetivos estratégicos	Programas/proyectos estratégicos de desarrollo territorial
<p>Objetivo general: fortalecer y consolidar la cohesión del tejido social integrando la diversidad cultural del departamento a través de la generación de espacios para la construcción de conocimiento e impulso de la innovación que permita potenciar el talento humano y el bienestar social.</p>	<p>Crear y fortalecer redes académicas que integren los diferentes niveles educativos con el sector productivo y las entidades estatales.</p>	<p>Red de monitoreo y orientación ocupacional enfocada en los sectores estratégicos de Arauca.</p> <p>Cátedra emprendimiento.</p>
	<p>Potenciar las capacidades del talento humano dirigido a la transformación, productiva y sociocultural del departamento.</p>	<p>Plan para la internacionalización de la educación y potenciación de capacidades para el desarrollo.</p>
	<p>Fortalecer los sistemas educativos y de Ciencia y tecnología del departamento.</p>	<p>Plan estratégico de Ciencia, Tecnología e Investigación.</p>
<p>1. Mejoramiento de la pertinencia y la calidad de la educación, promoviendo la investigación como estrategia pedagógica para el desarrollo de competencias laborales, que permitan el logro de la competitividad y productividad; a través del impulso a la capacidad de análisis de las situaciones, la creación de conocimiento y la generación de tecnologías adecuadas a las condiciones del territorio.</p>		
<p>2. Consolidación y articulación de unidades y redes de investigación aplicada que generen instrumentos que permitan atender a las necesidades de la población con enfoque diferencial y a la transferencia de tecnologías con otros territorios; que redunden en una mejora de su calidad de vida, así como en la potenciación de las fortalezas y las condiciones de desarrollo del territorio.</p>		
<p>3. Generación de espacios y mecanismos que garanticen el acceso e igualdad de oportunidades bajo los principios de equidad y multiculturalismo que caracterizan al departamento y el incremento de las posibilidades de acceso a servicios sociales básicos de calidad.</p>	<p>Garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la superación de las condiciones de inequidad y la disminución de las brechas sociales.</p>	<p>Políticas públicas con enfoque diferencial para el acceso a la educación y servicios sociales básicos.</p>



Continuación tabla 19. Líneas estratégicas de la dimensión sociocultural

Líneas estratégicas	Objetivos estratégicos	Programas/proyectos estratégicos de desarrollo territorial
4. Promoción y rescate de la identidad llanera desde su cultura, historia, tradiciones e idiosincrasia consolidándola como eje de desarrollo del territorio y de reconocimiento del mismo a nivel nacional e internacional.	Recuperar y potenciar la identidad y la multiculturalidad hacia la consolidación de la industria cultural llanera.	Sistema Departamental de Gestión Cultural y Artística del Departamento. Programa de fortalecimiento y fomento de escuelas folclóricas del departamento. Programa de posicionamiento de la cultura llanera como factor turístico y marca del territorio a nivel regional, nacional e internacional.
5. Consolidación y potenciación de los espacios de participación y liderazgo en las nuevas generaciones de araucanos.	Consolidar escuelas de liderazgo y las instancias democráticas para la niñez y la juventud.	Programa de ciudadanía responsable desde la escuela.

10.4. Líneas estratégicas de la dimensión urbano-regional

Tabla 20. Líneas estratégicas de la dimensión urbano-regional

Puerto agroindustrial fronterizo		
Líneas estratégicas	Objetivos estratégicos	Programas/proyectos estratégicos de desarrollo territorial
<p>Objetivo general: consolidar un modelo de uso del territorio que permita aprovechar las potencialidades de cada ciudad y centro poblado de acuerdo a su posición estratégica dada por las condiciones naturales y su vocación, constituyéndose en ejemplo nacional de desarrollo en armonía con el medio ambiente.</p>	<p>Desarrollar ciudades y conglomerados productivos, responsables con el medio ambiente.</p>	<p>Plan de ciudades amables y fortalecimiento de la cobertura y calidad de la prestación de servicios públicos.</p>
	<p>1. Definición e implementación de un modelo territorial departamental, estructurado a partir de una red de ciudades integradas e interdependientes, armónicas con el medio ambiente que correspondan con las funcionalidades del territorio y usos del suelo.</p>	<p>Implementar instrumentos y políticas de ordenamiento territorial.</p> <p>Interconectar los centros poblacionales con las actividades agroindustriales, de turismo y la plataforma de comercio exterior.</p>
<p>2. Integración y desarrollo territorial dotando de una infraestructura vial, de servicios, económica e institucional eficiente con la vocación y adecuada a las condiciones y necesidades de los territorios que integran el departamento con los corredores nacionales e internacionales, además de facilitar la conectividad y la prestación de servicios de logística del territorio al mundo entero.</p>	<p>Articular los asentamientos poblacionales y las zonas de producción alrededor de los ejes viales, de transporte, comunicaciones y corredores logísticos.</p>	<p>Diseño y constitución de ejes y corredores de integración y desarrollo.</p> <p>Política pública de hábitat y espacio público, que propenda por la apropiación del territorio, que contemple mecanismos de la gestión del riesgo respecto de los fenómenos naturales.</p> <p>Conglomerados e infraestructura agroindustrial (Planta de Transformación de Cacao, Planta de Sacrificio Animal, Parque Agroindustrial de Arauca).</p> <p>Plataforma de comercio exterior e integración fronteriza (equipamientos logísticos aduaneros, como lo son almacenes generales de depósito), Sociedades de Intermediación Aduanera, transportadoras internacionales, operadores de carga, Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF).</p> <p>Plan de mejoramiento de puertos terrestres y red de interconexión aérea.</p>



10.5. Líneas estratégicas de la dimensión natural-ambiental

Tabla 21. Líneas estratégicas de la dimensión natural-ambiental

Reserva biodiversa y sostenible de la región nororiental de Colombia			
Líneas estratégicas	Objetivos estratégicos	Programas/proyectos estratégicos de desarrollo territorial	
<p>Objetivo general: transformar las prácticas de apropiación y manejo del medio ambiente, y convertir los procesos de conservación, restauración, recuperación y rehabilitación de los ecosistemas estratégicos en un instrumento para equilibrar las relaciones con el entorno y generar nuevas apuestas productivas que permitan el desarrollo económico y social, garantizando la disponibilidad de recursos para las futuras generaciones y la sustentabilidad, con el concurso de los diferentes actores presentes en el territorio.</p>	Restaurar, recuperar y rehabilitar los ecosistemas estratégicos.	Programa de Restauración ecológica participativa en las zonas protegidas (Tame, Saravena y Fortul).	
	1. Conservación y aprovechamiento de los ecosistemas mejorando los niveles de calidad del aire, caudal de los ríos, cobertura boscosa, calidad productiva del suelo, fauna, flora y la franja de hielo de los picos nevados del Cocuy.	Promover la sostenibilidad ambiental y disminuir las presiones antrópicas sobre los ecosistemas y el recurso hídrico.	Sistema de protección de cuencas y zonas protegidas. Plan de manejo, conservación y recuperación de la biodiversidad (investigación, protección y control de las especies).
	2. Articulación de las instituciones públicas y privadas con la sociedad civil frente a la protección y conservación de los recursos naturales.	Configurar y operacionalizar el sistema de gestión ambiental del Departamento de Arauca.	Sistema de planeación y gestión ambiental del Departamento de Arauca (planes de gestión integral del recurso hídrico, zonas protegidas; cátedra de sostenibilidad ambiental; sistema de indicadores de seguimiento y control ambiental, acuerdos de cooperación binacional para la protección de ecosistemas compar-tidos).
	3. Revisión y fortalecimiento de los instrumentos de planificación ambiental, armonizados con las políticas nacionales, sectoriales y en concordancia con las tendencias internacionales.		
4. Investigación y aplicación de prácticas de producción más limpia que generen mayor eficiencia en el sector productivo y sean amigables con el medio ambiente.			

Continuación tabla 21. Líneas estratégicas de la dimensión natural-ambiental

Líneas estratégicas	Objetivos estratégicos	Programas/proyectos estratégicos de desarrollo territorial
	Desarrollar herramientas y mecanismos de producción más limpia y fortalecimiento de las actividades económicas ambientales.	Plan de alternativas económicas sostenibles para el desarrollo (desarrollo de la cadena forestal, energías renovables, biocomercio, turismo de naturaleza).
5. Apropiación, aprovechamiento y uso adecuado de la infraestructura para el desarrollo con un enfoque sobre gestión del riesgo.	Diseñar e implementar procesos de gestión del riesgo.	Programa integral de gestión del riesgo ambiental (control de inundaciones, quemas y monitoreo geológico).
6. Generación de conciencia sobre la atención del riesgo y la prevención de desastres.		
7. Generación de una cultura de protección ambiental promoviendo la identidad con el entorno, a través de la educación ambiental.	Desarrollar una cultura de protección ambiental.	Proyectos Ambientales Escolar (PRAE) y proyectos comunitarios de Educación Ambiental (PROCEDA) y los POMCA.

11. CONTINUIDAD DEL PROCESO

Para la gestión e implementación de la Visión de Desarrollo Departamental al año 2032, caracterizada en el escenario apuesta **Arauca tierra del joropo: Geoestratégica, innovadora y nuestra**, se propone en primera medida el *Plan de gestión e implementación de la visión*, dirigido a garantizar la continuidad del proceso así como obtener el respaldo político y social que se requiere para ello, a partir de la sinergia entre varios actores que se conviertan en promotores, garantes y veedores de la ejecución de las estrategias e instrumentos propuestos en esta herramienta.

De esta forma, la primera medida a adoptar en la estructuración de la estrategia de implementación y promoción de la visión de desarrollo departamental es la *constitución de una instancia encargada de la estructuración, planeación, seguimiento y monitoreo de la estrategia de gestión y materialización de la visión*. Esta instancia deberá estar conformada por un equipo base constituido tanto por las autoridades departamentales y municipales como por representantes de los principales gremios y dimensiones del sistema territorial, al tiempo que deberá contar con un equipo técnico de apoyo conformado por expertos y delegados de las diferentes secretarías de despacho departamentales y de los siete municipios.

Se recomienda que en la conformación de esta instancia participen los miembros que inicialmente acompañaron el equipo base para la estructuración de la Visión de Desarrollo Departamental, dado su conocimiento del proceso y su activa participación. Una vez configurada la instancia y su composición, esta deberá definir su reglamento interno de trabajo, así como ajustar y complementar los lineamientos dados en este documento para la elaboración de la estrategia de gestión e implementación y formalizarlos en un instrumento denominado Plan Estratégico. Esta actividad deberá efectuarse en un periodo no mayor a un mes.

La instancia encargada de liderar y coordinar la gestión, implementación y materialización de la visión de desarrollo departamental debe, como primera medida, incorporar dentro del *Plan Estratégico para la implementación y gestión de la Visión de desarrollo 2032*, la continuidad de las campañas de difusión, socialización y sensibilización a la sociedad araucana sobre el contenido, alcances y objetivos de la Visión Arauca 2032. Dichas campañas deben abordar la importancia que reviste el desarrollo continuo y articulado de procesos de planificación prospectiva y el rol que cada ciudadano cumple en el logro de los objetivos que se han propuesto por consenso para alcanzar un desarrollo económico y social sustentable que cobije a todos y cada uno de los habitantes del Departamento.

La estrategia de divulgación, socialización y sensibilización debe incluir la distribución masiva a la comunidad de los documentos de soporte a la formulación e implementación de la Visión y la realización de diversos eventos de socialización en múltiples espacios tales como instituciones educativas, órganos colegiados, encuentros gremiales, entre otros, eventos que deben ser difundidos en los medios de comunicación local.

visión 2032

De igual modo, es muy importante el desarrollo de una *estrategia de comunicación* ante los medios y la opinión pública de carácter permanente, la cual puede ser apoyada mediante el diseño de instrumentos de divulgación periódica que traten de los avances en la implementación y gestión de la visión, tales como la estructuración de una página web y la publicación de un boletín electrónico e impreso cuya periodicidad puede ser trimestral o semestral. Esta estrategia de comunicaciones debe trascender el ámbito local-departamental y traspasar a los niveles regionales y nacionales ya que de esta forma se podrá contribuir a la difusión de la marca territorial **ARAUCA: tierra del joropo**, al igual facilitará mostrar una gestión transparente que contribuya a la consecución de apoyos externos que se traduzcan en mayores recursos técnicos, humanos y económicos para la gestión e implementación de las estrategias contempladas en la Visión de desarrollo.

Para esto es importante posicionar la creación de un **grupo o comité de planificación estratégica** en la Secretaría de Planeación o la Gobernación que mantenga una interlocución permanente con la clase política y dirigente del departamento, con miras a que los líderes se sensibilicen sobre la importancia de la visión y los retos que esta debe superar para garantizar el respaldo político al proceso. En este marco debe igualmente promoverse la capacitación a los líderes políticos sobre los instrumentos⁸⁴ que brinda el marco legal colombiano para el aprovechamiento de la condición geoestratégica que caracteriza al departamento y sus posibilidades de integración comercial, cultural y política. Esto por cuanto la Visión 2032 resalta la importancia de aprovechar su condición geoestratégica, así como promover el desarrollo y la integración fronteriza en pro de sembrar las condiciones idóneas para su desarrollo autónomo y sostenible.

El logro del respaldo de los dirigentes políticos es fundamental para la implementación de una tercera estrategia: la adopción de la Visión de Desarrollo Departamental y de sus instrumentos técnicos de soporte como un **instrumento de política pública aprobado y adoptado por la asamblea departamental mediante ORDENANZA**, del cual deben desprenderse objetivos, lineamientos y programas que fundamentarán los futuros planes de desarrollo departamentales que se formulen en adelante hacia el año 2032. La adopción de una ordenanza departamental permite la formalización del instrumento, concebido como directriz para la estructuración de reales políticas públicas en el Departamento de Arauca. De esta forma se garantiza su continuidad en el tiempo y se convierte en instrumento de superior jerarquía.

De otra parte el Plan de Gestión de la estrategia de implementación de la Visión 2032 debe igualmente establecer un claro **esquema de obligaciones y responsables** dentro de unos programas de ejecución precisos. En estos deben especificarse unas líneas de base e indicadores de seguimiento que serán el punto de partida para la puesta en marcha de un sistema de información departamental que soporta el trabajo tanto de la Secretaría Técnica como de un Observatorio de Seguimiento y Monitoreo de la materialización de la visión.

Frente a la construcción de las líneas de base para el seguimiento del proceso de gestión e implementación de la visión, si bien es cierto que en el diagnóstico estratégico territorial y en las fichas de caracterización de variables estratégicas se lograron recuperar una serie de datos e información relevantes, estos elementos no son suficientes, ya que se identificó que el departamento no cuenta con un sistema de estadísticas en temas claves como el empleo, la informalidad, el

⁸⁴ Entre estos se encuentran el Comité Territorial Fronterizo, las comisiones de frontera tanto de la Asamblea Departamental, como de los Concejos de los municipios fronterizos. Igualmente, se hace relevante como se mencionó dentro de las acciones estratégicas una entidad que desde la Gobernación jalone los procesos de integración y cooperación transfronteriza.

volumen y características de su oferta ambiental, el estado actual de dicha oferta (indicadores ambientales), el PIB, la situación de los hogares, entre otros.

De esta forma resulta clave para la estructuración del plan producir la información actualmente no disponible y desarrollar en adelante los sistemas de información propios que se requieren para la planeación. Esto igualmente puede contribuir a que el departamento sea considerado en las mediciones efectuadas externamente de los indicadores como el Doing Business, Competitividad departamental, entre otros.

Con respecto al Observatorio del proceso de gestión e implementación del plan, este mecanismo debe constituirse como una instancia de apoyo a la Secretaría Técnica del equipo encargado de liderar el proceso de construcción de la visión. En este observatorio deben participar tanto un representante de la Secretaría Técnica como miembros externos al proceso de implementación de la visión, pues este plantearía el desarrollo de evaluaciones externas al proceso de implementación de la visión. Adicionalmente, esta instancia debe contar con el apoyo permanente de las universidades presentes en el territorio, ya que desde la reflexión académica pueden alertar sobre posibles fallos así como sobre cambios en las condiciones existentes al momento de formulación de la visión, podrían aportar a las estrategias que implican la reformulación y ajuste de los instrumentos de la visión o de esta misma.

Un aspecto fundamental y trascendental para que sea posible materializar las estrategias que se han propuesto para integrar el Plan de Gestión e Implementación de la visión es el diseñar una estrategia para el financiamiento de este proceso, la cual debe garantizar la disponibilidad de recursos en el tiempo, así como evitar generar mayores presiones sobre el presupuesto público. La consecución de las fuentes de financiamiento y el manejo de los recursos requieren del desarrollo de un diseño específico dentro del Plan de Gestión, tarea que debe ser asumida por los encargados de liderar este proceso. En esta tarea debe procurarse que el financiamiento corra por cuenta tanto de las entidades públicas como de entidades privadas, propiciando relaciones de complementariedad y riesgo compartido.

Para finalizar, se propone la creación de incentivos y sanciones que promuevan la activa participación de los distintos actores en el proceso de materialización de la Visión de Desarrollo Departamental, los cuales deben estar articulados a una estrategia de fortalecimiento y afirmación de una cultura ciudadana.

Los retos que se vienen de ahora en adelante no son menores, sin embargo, el sistema territorial araucano y sus habitantes cuentan con los potenciales requeridos para sacar adelante este proceso, por lo cual se augura un camino exitoso hacia la consolidación de un territorio cohesionado, siempre y cuando se trabaje desde ya en la consolidación y fortalecimiento de los respaldos políticos y sociales con los que hasta el momento ha contado el proceso. Esto es una tarea que involucra a todos los actores presentes en el territorio, así que manos a la obra por una **Arauca geoestratégica y sustentable, Arauca tierra del joropo: Geoestratégica, innovadora y nuestra.**

visión 2032

12. APOYO DNP PARA OPTIMIZAR LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE VISIONES

Socialización e intercambio de experiencias	<p>Acompañamiento del DNP en la socialización de la Visión departamental buscando garantizar un proceso de planificación continuo y participativo, liderado por el sector gubernamental, con participación del sector privado, las organizaciones sociales y retroalimentado por la academia.</p> <p>Apoyo a la formulación de los planes de gestión e implementación de las visiones departamentales, que faciliten el seguimiento a las estrategias, programas y acciones planteadas desde la planeación prospectiva.</p> <p>Promoción al uso de los medios virtuales y del portal web del DNP, para difundir las propuestas de visiones, facilitando el acceso a la información y propiciando intercambios de experiencias departamentales en la construcción de sus visiones.</p>
Empalme de gobernantes y Planes de Desarrollo	<p>Apoyo al empalme de entidades territoriales, suministrando orientaciones y apoyo técnico para incorporar la perspectiva estratégica de largo plazo y los resultados de la Visión Departamental en la formulación de los Planes de Desarrollo y de los demás instrumentos de planificación como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).</p>
Visiones regionales y subregionales	<p>Promover y apoyar procesos de integración regional y asociatividad mediante:</p> <ul style="list-style-type: none">◆ Planes estratégicos y visiones de desarrollo regionales y subregionales.◆ Identificación, priorización y estructuración de proyectos de impacto regional, susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, del Fondo de Adaptación, entre otros. <p>Socializar y orientar el uso de los instrumentos y metodologías empleados para construir visiones departamentales, en la formulación de visiones regionales y subregionales.</p>
LOOT Ley 1454 de 2011 PND 2010-2014	<p>Promover y orientar, de acuerdo con sus propósitos, el uso de instrumentos de desarrollo territorial contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, tales como los convenios-plan, el enfoque diferencial, las áreas de desarrollo territorial, y los distintos esquemas asociativos (asociaciones de municipios, provincias administrativas y de planificación, asociaciones de distritos especiales, asociaciones de áreas metropolitanas, asociaciones de departamentos, regiones de planeación y gestión y regiones administrativas y de planificación).</p> <p>Implementación del marco normativo de los Convenios-Plan, para la suscripción de acuerdos entre Nación y las entidades territoriales.</p>
Fortalecimiento de capacidades institucionales	<p>Apoyo y fortalecimiento institucional y de la planificación estratégica en el marco del Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial.</p>

Fuente: DNP - DDTS - SODT, 2011.

visión 2032

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco de la República (2010). *Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER) Arauca 2009*. Bogotá: Banco de la República.

Beaujeu Garnier, Jacqueline (1980). *Géographie urbaine*. París: Armand Colin.

Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) (2006). *Plan Estratégico de productividad y competitividad del Departamento de Arauca*. Bogotá: Convenio Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia y Gobernación de Arauca.

Concejo Municipal Municipio de Arauca (2009). ACUERDO No. 009 (7 de septiembre de 2009), "por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Arauca, y se deroga el Acuerdo 026 de 2000". Departamento de Arauca, República de Colombia.

Consejo Regional de Competitividad de Arauca (2009). *Ajuste y Validación del Plan Regional de Competitividad*. Arauca: Departamento de Arauca.

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (CORPORINOQUIA) (2009). *Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR)*. Yopal: Corporinoquia.

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (CORPORINOQUIA) (2007). *Agenda Ambiental Municipal de Arauca 2008-2011. Documento Técnico de Soporte*. Departamento de Arauca: Estrategia de Mejoramiento de la Gestión Ambiental Territorial. Programa Gestión Ambiental y Municipal, CORPORINOQUIA.

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (CORPORINOQUIA) (2007). *Agenda Ambiental Municipal de Arauca 2008-2011. Documento Técnico de Soporte*. Departamento de Arauca: Estrategia de Mejoramiento de la Gestión Ambiental Territorial. Programa Gestión Ambiental y Municipal, CORPORINOQUIA.

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (CORPORINOQUIA) (2007). *Agenda Ambiental Municipal de Cravo Norte 2008-2011. Documento Técnico de Soporte*. Departamento de Arauca: Estrategia de Mejoramiento de la Gestión Ambiental Territorial. Programa Gestión Ambiental y Municipal, CORPORINOQUIA.

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (CORPORINOQUIA) (2007). *Agenda Ambiental Municipal de Fortul 2008-2011. Documento Técnico de Soporte*. Departamento de Arauca:

Estrategia de Mejoramiento de la Gestión Ambiental Territorial. Programa Gestión Ambiental y Municipal, CORPORINOQUIA.

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (CORPORINOQUIA) (2007). *Agenda Ambiental Municipal de Puerto Rondón 2008-2011*. Documento Técnico de Soporte. Departamento de Arauca: Estrategia de Mejoramiento de la Gestión Ambiental Territorial. Programa Gestión Ambiental y Municipal, CORPORINOQUIA.

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (CORPORINOQUIA) (2007). *Agenda Ambiental Municipal de Saravena 2008-2011*. Documento Técnico de Soporte. Departamento de Arauca: Estrategia de Mejoramiento de la Gestión Ambiental Territorial. Programa Gestión Ambiental y Municipal, CORPORINOQUIA.

Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (CORPORINOQUIA) (2007). *Agenda Ambiental Municipal de Tame 2008-2011*. Documento Técnico de Soporte. Departamento de Arauca: Estrategia de Mejoramiento de la Gestión Ambiental Territorial. Programa Gestión Ambiental y Municipal, CORPORINOQUIA.

Corporación Transparencia por Colombia (2010). *Índice de Transparencia Departamental 2008-2009*. Bogotá, D. C.

Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2009). *Boletín de prensa: resultados enclave - cultivos ilícitos año 2008*. Bogotá, D. C., 29 de septiembre de 2009.

Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2005). *Boletín Censo General Arauca, 2005*. Bogotá: DANE.

Departamento Nacional de Planeación (2010). *Informe de Desempeño Municipal 2009*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2006). *Elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial*. Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Departamento Nacional de Planeación (2007). *Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad*. Documento Regional Amazorinoquia. Bogotá: DNP.

Ecopetrol (2010). Boletines 2010. Disponible en: <http://www.ecopetrol.com.co/contenido.aspx?catID=148&conID=43701&pagID=132620> Consultado el 15 de octubre de 2010.

Fals Borda, Orlando (2000). *Acción y Espacio: autonomías en la Nueva República*. Bogotá: TM editores.

Galarza, Luisa (2010). *Bases para el Programa prioritario de desarrollo nacional: Corredor económico centro*. Disponible en: http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/21454/BASES_PARA_EL_PROGRAMA_CORREDOR_CENTRAL-final.pdf Consultado el 27 de julio de 2011.

Gobernación de Arauca (2010). *Plan de Turismo. Arauca*. Arauca: Secretaría de Planeación Departamental.

Arauca

Gobernación de Arauca (2010). *Informe de rendición de cuentas, vigencia 2009*. Arauca: Secretaría Departamental de Arauca.

Gobernación de Arauca (2009). *Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Departamento de Arauca*. Arauca: Programa Departamentos y Municipios Seguros –PMS, Policía Nacional Departamento de Arauca.

Gobernación de Arauca (2009). *Plan Prospectivo Arauca Postpetrolera 2019: Desarrollo Regional e Integración Fronteriza*. Arauca: Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana.

Gobernación Departamental de Arauca (1993). *Plan quinquenal de Desarrollo 1993-1997*. Arauca: Gobernación de Arauca.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM) (2008). *Guía Técnico Científica para la ordenación de cuencas según el Decreto 1729 de 2002*.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) (2011). *GTEs sobre actualización de Cartera e identificación preliminar de proyectos prioritarios*. Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoEvento/M/mer_bogota11_actualizacion_cartera_app/mer_bogota11_actualizacion_cartera_app.asp?CodIdioma=ESP. Consultada el 10 de julio de 2011.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2009). *Análisis Geográficos* Vol. No. 42. Bogotá: IGAC.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2006). *Plan de Ordenamiento Territorial de Arauca*. Departamento de Arauca: Gobernación Departamental.

Lechner, Norbert (1995). *La pérdida de la conducción política*. En: *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México: IFE.

Lezama, José Luis & Domínguez (2006). *Medio ambiente y sustentabilidad urbana*. En: *Revista Papeles de población*. Julio-Septiembre. Número 049. Universidad Autónoma de México. Toluca, México. pp. 154-176.

Marqués Calle (2003). *Ecosistemas estratégicos de Colombia*. En: *Revista Sociedad Geográfica de Colombia*. Disponible en: <http://www.sogeocol.edu.co/documentos/07ecos.pdf> Consultado el 27 de julio de 2011.

Mazuera Arias, Rina & Rodríguez, Jesús (2010). *Cultura de Paz en El Alto Apure y el Táchira*, Universidad Católica de Táchira, Venezuela.

Ministerio de Educación Nacional (2009). *Perfil de Infraestructura tecnológica del Departamento de Arauca*. Bogotá: MEN.

Oficina de Estudios Económicos, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2010). *Perfil económico de Arauca*. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Ramírez Socorro (2005). *La Problemática Fronteriza en las Actividades Académicas de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)*. Bogotá: ESAP.

Rodríguez Becerra, Manuel (2010). *Minería en Colombia, ¿estilo 007? Economía y Sociedad*, lunes, 16 de agosto de 2010. Recuperado el 23 de septiembre de 2010, en <http://www.recalca.org.co/Mineria-en-Colombia-estilo-007.html> También disponible en: <http://www.censat.org/noticias/2010/8/25/Mineria-en-Colombia-estilo-007/>.

Secretaría Departamental de Infraestructura Física (2009). *Estudio previo objeto: Gerencia Técnica para la formulación, ejecución, puesta en marcha y operación del Plan de Masificación de Gas en el Departamento de Arauca*. Departamento de Arauca: Gobernación de Arauca.

Secretaría Departamental de Infraestructura Física (2007). *Plan Maestro de Equipamientos y espacio Público*. Arauca: Gobernación de Arauca.

Secretaría Departamental de Infraestructura física (2007). *Diagnóstico y Formulación de los Planes Maestros de Equipamiento Colectivo y Espacio Público del Departamento de Arauca*. Gobernación de Arauca.

Secretaría de Planeación Departamental (2010). *Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes*. Arauca: Gobernación de Arauca.

Secretaría de Planeación Departamental de Arauca (SEPLAD) (2009). *Informe de Evaluación financiera municipios del Departamento de Arauca*. Vigencia 2009. Arauca: Gobernación de Arauca.

Silva I (2005). *Desarrollo Económico Local y Competitividad Territorial en América Latina*. En: Revista de la CEPAL. 85-100.

Torres Melo, Jaime (2007). *Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Unidad de Estudios Económicos de la Cámara de Comercio de Arauca (2009). *Panorama Económico de Arauca*. Arauca: Cámara de Comercio de Arauca.

Vásquez Barquero (2000). *Desarrollo endógeno y globalización*. En: Revista Eure, diciembre, año/vol. XXVI, No. 079. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Páginas web visitadas:

Departamento Nacional de Estadística (DANE). Cuentas Nacionales, PIB por departamentos 2000-2009p, Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=129&Itemid=86.

MEN-Sistema Nacional de Información de Educación Básica, Directorio Único de Establecimientos educativos (DUE), Ministerio de Educación Nacional (2010). Disponible en: http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=16&id_categoria=2&consulta=calidad_saber_5&nivel=16&dpto=81&mun=&ins=&sede=

Observatorio Laboral para la Educación. Estadísticas perfil graduados y situación laboral. 2010. Disponible en: <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/article-143463.html>

Arauca

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2011). Conceptos Básicos Producción Limpia, Disponible en: http://www.pnuma.org/industria/produccion_limpia.php

Red Colombiana de Desarrollo Sostenible. *Gestión ambiental*. Disponible en: <http://www.rds.org.co/gestion/>

visión 2032

Anexo 1. Ejercicios de planificación efectuados en el Departamento de Arauca 2005-2009

A continuación se señalan los principales instrumentos de planeación que se han formulado en el Departamento de Arauca, que anteceden al proceso *Visión Arauca 2032* y que se constituyeron en insumo fundamental del mismo, de acuerdo con la dimensión del territorio en la que se inscriben:

Dimensión institucional

- ◆ **Plan Prospectivo Arauca 2019: Desarrollo regional e Integración fronteriza:** Ejercicio pionero y novedoso de planificación territorial, basado en el aprovechamiento de la condición fronteriza del departamento. Este plan se produjo a partir de la contratación de una consultoría por parte de la Secretaría de Gobierno del Departamento de Arauca en marzo de 2009, con el propósito de orientar el manejo de las relaciones fronterizas con Venezuela hacia la consecución del desarrollo territorial.
- ◆ **Plan de Desarrollo económico, social y de infraestructura para el Departamento de Arauca 2009-2011 “Seguimos con el Cambio”:** Aprobado mediante la Ordenanza departamental 002 de 2009, se propone:

Avanzar en la construcción de un departamento seguro en el que todos sus habitantes acceden a los servicios del Estado, para mejorar su calidad de vida, en el cual se garanticen los derechos fundamentales y se propicien las condiciones de desarrollo económico sostenible que permitan la generación de las oportunidades de trabajo y riqueza, mediante la planificación oportuna y estratégica de las inversiones y la adecuada gestión pública orientada a resultados.

Para el cumplimiento de este objetivo y de los otros cinco objetivos estratégicos, este plan se estructura en cinco dimensiones del desarrollo que se sustentan conceptualmente en los enfoques del desarrollo humano y el desarrollo territorial, y los conceptos de cohesión social, capital humano, competitividad, sostenibilidad y gobernabilidad. Las dimensiones propuestas son: social, institucional, espacial funcional, ambiental y económica.

Dimensión natural-ambiental

- ◆ **El Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) Corporinoquia (2002-2012):** Este instrumento de planificación estratégica a largo plazo, planteado para orientar la gestión de la Corporación Autónoma Regional Corporinoquia, se encuentra actualmente en proceso de revisión y ajuste teniendo en cuenta las transformaciones que se han producido en la región y a nivel normativo en relación con los instrumentos de gestión ambiental, con el fin de incorporar estos elementos y ampliar su horizonte temporal al año 2019. En su versión inicial este instrumento estableció las siguientes siete líneas programáticas: desarrollo institucional; fortalecimiento de la gestión regional en el ámbito nacional, binacional e internacional; planificación y concertación con los actores regionales; promoción de los servicios ambientales; protección de los ecosistemas y regulación de los recursos naturales; gestión ambiental urbana y manejo integral de las subregiones y cuencas.
- ◆ **El Estudio “La mejor Orinoquia que podríamos construir: Elementos para la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo (2009)”:** Este estudio, elaborado por la Facultad de Administración de la Universidad de Los Andes con el auspicio de CORPORINOQUIA, en el contexto del proceso de redefinición del PGAR, fue desarrollado con el objeto de propiciar un diálogo social sobre el presente y futuro de la Orinoquia colombiana y proporcionar algunos elementos para la estructuración de las intervenciones de la autoridad ambiental, así como la de los diversos agentes que intervienen en la región, de modo que, con la participación de todos los involucrados, se consoliden formas sostenibles y equitativas de desarrollo regional.
- ◆ **Las Agendas ambientales 2008-2011 de los siete municipios que conforman el Departamento de Arauca:** instrumentos elaborados por CORPORINOQUIA y las administraciones municipales con el propósito de contar con una directriz de planificación y gestión ambiental. La institucionalización de estas agendas se efectuó a partir de la suscripción de los Protocolos de cooperación interinstitucional por parte de CORPORINOQUIA y las administraciones municipales. Estas agendas son un instrumento de política que, a partir del diagnóstico de la situación ambiental del respectivo municipio en relación a su contexto regional, establece un Plan Ambiental Municipal de carácter estratégico, operativo y para la gestión ambiental del mismo.
- ◆ **Plan de Acción Trianual-PAT (2009-2011):** Este documento se constituye en un ajuste y actualización del PAT formulado para el periodo 2007-2009, concebido para reforzar las cinco líneas de acción estratégicas y los programas y proyectos propuestos en el plan antecesor, teniendo en cuenta las transformaciones y avances que se han introducido recientemente en los campos de la planeación y la gestión ambiental.
- ◆ **Los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCA) (2009-Actual):** Atendiendo a la importancia que reviste conservar y garantizar un uso adecuado de las cuencas hidrográficas, CORPORINOQUIA viene trabajando en la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas existentes en su jurisdicción. En tal sentido se ha venido trabajando con los municipios y la gobernación de Arauca en el desarrollo de diagnósticos de base para la formulación de planes de ordenación de las subcuencas de los ríos Arauca, Tame, Cravo y Casanare.
- ◆ **Plan de Ordenamiento Forestal Regional:** A través de este instrumento CORPORINOQUIA estableció una zonificación del territorio bajo su jurisdicción y delimitó unidades cartográficas forestales, teniendo en cuenta cuatro factores: distancia a ríos, pendiente, drenaje

y suelos, con el propósito de delimitar las áreas con potencial para uso forestal. La sistematización y análisis que presenta este plan permitió hacer una propuesta para la implementación de corredores biológicos (CORPORINOQUIA, 2009).

- ◆ **Plan de Manejo del Parque Nacional Natural del Cocuy 2005-2009:** Se constituye en un instrumento que orienta la gestión del Equipo de Trabajo del PNN encaminada a alcanzar los objetivos de conservación de largo plazo de esta área estratégica donde nacen los diferentes cauces que nutren las cuencas de los ríos Arauca y Casanare. Este documento se encuentra en proceso de ampliación y ajuste con el fin de ampliar su horizonte temporal. Sin embargo, es relevante destacar que además de contener un diagnóstico sobre la situación actual del Parque, condición actual y problemáticas, plantea una propuesta inicial de zonificación para el manejo de esta área protegida a partir de la cual avanzar en su conservación, debido a que, según sus autores, existe poca información, lo que impide formular una propuesta consistente, seria y definitiva.

Este documento plasma la estrategia de manejo del Parque Nacional Natural del Cocuy por cinco años, la cual consta de cinco objetivos estratégicos orientadores de la gestión de las relaciones con las instituciones y comunidades involucradas con el parque. Dichos objetivos son: (1) Establecer y desarrollar una propuesta para mejorar el conocimiento de los valores objeto de conservación en diversidad biológica, aspectos culturales y sus relaciones con las dinámicas ecológica, sociocultural, económica y política (2) Asegurar el estado de conservación del territorio traslapado (3) Posicionar los valores ambientales y culturales del parque en los ámbitos local, regional, nacional e internacional, a través de acciones que permitan llegar a mejorar la gobernabilidad del área (4) Desarrollar acciones tendientes al ordenamiento ambiental de la zona de influencia del Parque Nacional Natural, teniendo en cuenta la estrategia de sistemas sostenibles para la conservación (5) Promover la sostenibilidad financiera, operativa y técnica de los actores responsables del manejo del Parque Nacional Natural del Cocuy.

Dimensión urbano-regional

- ◆ **El Plan de Ordenamiento Territorial de Arauca (2005):** Elaborado por el IGAC y la Gobernación del Departamento de Arauca. A partir de un diagnóstico integral del territorio propone unos lineamientos de ordenamiento territorial para orientar la implementación de un modelo de ocupación departamental que propenda por el desarrollo económico y social de manera sostenible. La construcción de la propuesta se soporta técnicamente en la evaluación integral del territorio a partir de la construcción de "Unidades Síntesis de Diagnóstico". Estas incluyen aspectos económicos, sociales, biofísicos y funcionales, atendiendo a la visión de futuro que los ciudadanos araucanos esperan del departamento, la cual se construyó a través de tres talleres en los que se contó con la participación activa de la comunidad.
- ◆ **Los documentos técnicos de soporte y los Acuerdos de adopción de la revisión y ajuste de los Planes y Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial de los siete municipios del departamento (2009):** Los POT y los EOT son instrumentos de planificación municipal concebidos para orientar en el largo plazo el desarrollo del territorio a través de la regulación de la utilización, transformación y ocupación del espacio que efectúan en armonía con los objetivos de desarrollo económico y conservación del medio ambiente. En el 2009, los municipios de Arauca, Saravena, Fortul, Tame, Cravo Norte y Puerto Rondón desarrollaron

procesos de revisión y ajuste de sus PBOT, con el acompañamiento de CORPORINOQUIA y la Gobernación departamental. En este marco se elaboraron algunos diagnósticos de los municipios y se formularon algunas visiones a largo plazo sobre los territorios; estas últimas reposan tanto en los proyectos de Acuerdo como en los Acuerdos que ya han sido aprobados.

Dimensión sociocultural

- ◆ **Plan de Vida Afrodescendiente P.V.A. 2005-2030: Un ideario de vida. Alteridad hacia la escatología social afro:** Se constituye en instrumento de planificación del desarrollo elaborado por las propias comunidades afro del departamento a partir de una metodología participativa con el fin de proyectar al año 2030 el deber ser de esta población. Este plan propone como visión general:

Ser una microcomunidad que agrupa la realización individual, personal, colectiva y definitiva de la totalidad de las aspiraciones de las africanías del departamento y autocoordinadora de las políticas sociales que alcance óptimos niveles de readaptación y adaptación socioeconómica bajo un enfoque sistémico, cuyo objetivo es el desarrollo económico y humano en su dimensión más amplia que permita la realización armónica e integral del afrodescendiente como sujeto social de la sociedad araucana, más humano, solidario y trabajador, disciplinado, y respetuoso con capacidad de administrar y autodeterminarse (P.V.A. 2005:29).

El objetivo general de este instrumento de planificación es la reivindicación, la mejora en las condiciones de vida y la resolución de las problemáticas de la población afrodescendiente del Departamento de Arauca, a partir de la articulación de su cosmovisión con su sentir humano, aspiracional e histórico hasta llegar a la praxis de su ideario de vida, con el fin de alcanzar su dignificación plena y definitiva. Se pretende desde esta perspectiva construir el ideario de vida, transformar afirmativa y radicalmente el pensamiento de la comunidad afrocolombiana y lograr al año 2030 una comunidad afro libre, equilibrada en lo político, económico y cultural, articulada al mundo externo con respeto, reconocimiento y dignidad (P.V.A. 2005:25).

Para el logro del objetivo general propuesto y de los treinta y cuatro objetivos específicos, el documento se estructura en ocho ejes de desarrollo, en cada uno de los cuales se contempla una visión de desarrollo para el año 2030 y doce líneas de acción para el desarrollo de políticas públicas. El principal eje contemplado en el plan es el "personal", orientado al rescate de la autoestima de cada uno de los integrantes de la comunidad afrodescendiente. A partir de este se proponen los siguientes ejes: educación y juventudes, cultural, economía y productividad, rural, salud y seguridad social, vivienda e infraestructura, político.

Dimensión económico-productiva

- ◆ **Plan de Mejoramiento Comisión Regional de Competitividad 2011:** Este documento formula una serie de acciones y recomendaciones para resolver los cuellos de botella identificados en la gestión de la competitividad del departamento, a partir de la implementa-

ción de procesos participativos que fortalezcan la construcción de estrategias y, al mismo tiempo, permitan pasar con relativa rapidez de la planeación estratégica de largo plazo a la gestión estratégica de los proyectos que apuntan a una visión compartida del territorio, a través del trabajo conjunto entre los diversos actores que convergen en las decisiones sobre el futuro de Arauca.

Este documento se estructura en cuatro secciones. En la primera se construye un diagnóstico competitivo del Departamento de Arauca a partir de la metodología desarrollada por el Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas, CEPEC, en el cual se identifica una matriz de comparación de aspectos internos y externos a partir de la definición de un diagnóstico DOFA de la competitividad en Arauca y de la ponderación de los factores incluidos en dicho diagnóstico.

En la segunda sección se realiza una breve descripción del estado actual de la Comisión Regional de Competitividad de Arauca y el Plan Regional de Competitividad, a partir de la información compilada en ejercicios participativos con actores estratégicos públicos y privados de la región.

En la tercera sección se recogen las principales reflexiones formuladas en el Foro de Experiencias exitosas realizado en la ciudad de Arauca el día 24 de marzo, con la presencia de representantes de las Comisiones Regionales de Competitividad de Bogotá-Cundinamarca, Santander y Antioquia.

Finalmente, en la cuarta sección se recogen los principales avances del ejercicio de acompañamiento con el CEPEC de la Universidad del Rosario, y se formulan un conjunto de recomendaciones para el mejoramiento de la gestión de la Comisión Regional de Competitividad y del desarrollo del Plan Regional de Competitividad.

Anexo 2.
Ecosistemas y oferta ambiental distribuida por municipios

Municipio	Ecosistemas estratégicos
Araucuita	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reserva Natural Laguna del Lipa. 2. Sabanas y riberas de desborde de las cuencas de los ríos Arauca, Ele y Caranal.
Arauca	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bosque protector alrededor de los ríos Ele y Cuiloto, los Caños Colorado, Caño Seco, Caño Azul, Cocuiza, Caño Guriche, Caño Cuarteles y la Cañada La Cocuiza. Esta área se ubica al suroccidente del municipio (extensión aproximada de 40 mil ha), trasciende los límites territoriales con los municipios de Tame, Araucuita y Puerto Rondón. 2. Cuenca río Arauca, regulado por las dinámicas hídricas del río Arauca, esteros, lagunas y caños como el Río Viejo, el Santo Domingo y el mismo Guárico, al nororiente, donde está ubicada la comunidad de la Estrellita.
Saravena	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bosque muy húmedo tropical, bosque pluvial de premontano y bosque de montano. 2. Reserva forestal en la cuenca alta del río Satocá (Acuerdo 0062 de la Junta Directiva Nacional del INDERENA, declara área de reserva forestal protectora la cuenca del río Satocá en una extensión de 4200 hectáreas y posteriormente el Ministerio de Agricultura a través de la Resolución número 92 del 21 de julio de 1992 aprueba el Acuerdo número 0026 de 1990). 3. Deberán declararse como áreas estratégicas la reserva forestal ubicada en la cuenca alta del río Satocá, así mismo las cuencas altas de las fuentes que abastecen o abastecerán los acueductos municipal, veredal y regional (río Bojabá, río Chiquito, quebrada La Pava, quebrada La Negra).
Tame	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sabanas de Marrero (ecosistema del tipo pluviselva). 2. Bosques de galería. 3. Morichal: Declarado como zona de interés público cultural y ecológico mediante el Acuerdo No. 013 del 21 de mayo de 1999. Este bosque de palmas (Moriche) ubicado en la cabecera del casco urbano del municipio, comprende un área de 20.000 m², siendo un ecosistema frágil y un verdadero productor y retenedor de agua. 4. Parque Nacional Natural El Cocuy.
Puerto Rondón	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las sabanas de Tranquilandia, el raudal de Matepalma y los bosques de Marrero.
Cravo Norte	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bosques y cuencas de los ríos Cravo y Casanare (fuera de la jurisdicción del municipio). Estas cuencas presentan alteración por la continua deforestación del bosque de galería para la implementación de actividades agropecuarias, así mismo, se presenta sedimentación y contaminación por el vertimiento de residuos sólidos y líquidos. 2. Afluentes río Negro, río Limón y río Cinaruco. 3. Lagunas y humedales.
Fortul	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ecosistemas de sabana. 2. Selvas húmedas tropicales. 3. Ecosistemas de alta montaña: páramo, bosque subandino, bosque muy húmedo tropical y bosque andino

Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

Arauca

Anexo 3. Situación catastral del Departamento de Arauca

Municipio	Urbano				Rural				Total					
	Vigencia	Predios	%	Avalúo (miles)	%	Vigencia	Predios	%	Avalúo (miles)	%	Predios	%	Avalúo (miles)	%
Arauca	2005	18.110	33	292.206.543	54,3	2001	2.290	13	28.733.837	25	20.400	28	320.940.380	49
Araucaquita	2004	8.385	15	30.939.820	5,7	2001	4.579	26	40.448.115	35	12.964	18	71.387.936	10
Cravo Norte	2002	1.353	2	5.952.547	1,1	2001	509	3	6.544.631	6	1.862	3	12.497.178	1,9
Fortul	1997	3.315	6	8.674.526	1,6	2001	1.639	9	9.279.851	8	4.954	7	17.954.378	2,7
Puerto Rondón	2003	1.234	2	9.135.357	1,7	2001	635	4	3.694.393	3	1.869	3	12.829.750	2,0
Saravena	1997	11.690	21	66.545.637	12,4	2001	2.709	15	13.992.363	12	14.399	20	80.538.001	12,3
Tame	2005	11.312	20	125.025.624	23,2	0	5.412	30	14.272.069	12	16.724	23	139.297.693	21,3
Total		55.399	100	538.480.054	100		17.773	100	116.965.259	100	73.172	100	655.445.316	100
% Respecto al Nacional							0,50%		0,20%		1%		0,1%	

Fuente: (IGAC, 2009).

Continuación anexo 3. Situación catastral del Departamento de Arauca por municipios 2000-2009

Municipio	Año	Urbano			Rural			Total	
		Vigencia	Pedios	Avalúo (miles)	Vigencia	Pedios	Avalúo (miles)	Pedios	Avalúo (miles)
Arauca	2000	1996	15.458	146.028.277	0	1.524	9.291.104	16.982	155.319.381
	2001	1996	15.790	154.029.118	2001	1.590	30.494.790	17.380	184.523.908
	2002	1996	16.016	160.480.745	2001	1.618	19.361.486	17.634	179.842.231
	2003	1996	15.999	166.232.576	2001	1.642	19.929.409	17.641	186.161.985
	2004	1996	16.072	173.504.527	2001	1.641	19.968.006	17.713	193.472.533
	2005	2005	16.173	173.370.122	2001	1.658	19.925.434	17.831	298.212.611
	2006	2005	17.998	272.761.487	2001	1.924	25.451.124	19.922	308.761.135
	2007	2005	18.113	281.921.524	2001	1.999	26.839.611	20.112	315.636.118
	2008	2005	18.362	288.255.336	2001	2.110	27.380.782	29.472	320.940.380
	2009	2005	18.110	292.206.543	2001	2.290	28.733.837	20.400	320.940.380
Araucquita	2000	1996	2.688	8.810.437	0	2.710	474.739	5.398	9.285.176
	2001	1996	7.834	16.896.571	2001	2.909	30.129.033	10.743	47.025.604
	2002	1996	8.142	17.589.418	2001	3.465	29.005.157	11.607	46.594.575
	2003	1996	8.109	18.108.589	2001	3.510	30.173.615	11.619	46.594.575
	2004	2004	8.613	24.769.905	2001	3.952	31.602.110	12.565	56.372.015
	2005	2004	8.566	26.114.681	2001	4.282	33.815.228	12.848	59.929.909
	2006	2004	8.481	39.537.133	2001	4.336	36.140.502	12.817	75.677.635
	2007	2004	8.394	41.125.989	2001	4.374	37.611.552	12.768	78.737.541
	2008	2004	8.398	29.476.822	2001	4.487	38.372.590	12.885	67.849.412
2009	2004	8.385	30.939.820	2001	4.579	40.448.115	12.964	71.387.935	
Cravo Norte	2000	1992	1.065	1.645.498	0	41	71.968	1.106	1.717.466
	2001	1992	1.070	1.712.674	2001	410	5.209.918	1.480	6.922.592
	2002	2002	1.416	4.290.677	2001	422	5.209.918	1.838	9.566.683
	2003	2002	1.419	4.449.658	2001	422	5.276.006	1.841	9.908.557
	2004	2002	1.416	4.646.437	2001	424	5.477.496	1.840	10.123.933
	2005	2002	1.399	4.874.221	2001	424	5.614.436	1.823	10.488.657
	2006	2002	1.400	5.093.562	2001	431	5.868.836	1.831	10.962.398
	2007	2002	1.399	5.298.189	2001	435	6.068.927	1.831	11.367.116
	2008	2002	1.358	5.522.034	2001	493	6.220.858	1.851	11.742.892
2009	2002	1.353	5.952.547	2001	509	6.544.631	1.862	12.497.178	
Fortul	2000	1997	1.884	3.904.210	0	858	1.229.027	2.742	5.133.237
	2001	1997	1.322	3.950.071	2001	1.035	5.977.343	2.357	9.927.414
	2002	1997	2.403	5.646.048	2001	1.378	7.324.164	3.781	12.970.212
	2003	1997	3.190	6.666.290	2001	1.385	7.577.223	4.575	14.243.512

Arauca

Continuación anexo 3. Situación catastral del Departamento de Arauca por municipios 2000-2009

Municipio	Año	Urbano			Rural			Total	
		Vigencia	Pedios	Avalúo (miles)	Vigencia	Pedios	Avalúo (miles)	Pedios	Avalúo (miles)
Fortul	2004	1997	3.183	6.960.103	2001	1.397	7.604.266	4.580	14.564.368
	2005	1997	3.171	7.308.749	2001	1.437	7.801.610	4.608	15.110.359
	2006	1997	3.162	7.623.826	2001	1.524	8.294.231	4.686	15.918.057
	2007	1997	3.141	7.925.528	2001	1.539	8.646.017	4.680	16.571.545
	2008	1997	3.376	8.267.311	2001	1.582	8.814.488	4.958	17.081.799
	2009	1997	3.315	8.674.526	2001	1.639	9.279.851	4.954	17.954.377
Puerto Rondón	2000	1992	857	2.063.739	0	147	474.466	1.004	2.538.205
	2001	1992	888	2.199.964	2001	564	2.879.363	1.452	5.079.327
	2002	1992	1.284	2.234.130	2001	569	2.941.338	1.853	5.175.467
	2003	2003	1.213	7.006.064	2001	576	3.044.298	1.789	10.050.362
	2004	2003	1.211	7.316.983	2001	575	3.066.467	1.786	10.383.480
	2005	2003	1.208	7.686.901	2001	579	3.136.944	1.787	10.823.845
	2006	2003	1.197	8.033.377	2001	586	3.270.817	1.783	11.304.194
	2007	2003	1.232	8.345.805	2001	589	3.417.433	1.821	11.763.238
	2008	2003	1.228	8.697.286	2001	616	3.514.153	1.844	12.211.439
2009	2003	1.234	9.135.357	2001	635	3.694.393	1.869	12.829.750	
Saravena	2000	1997	9.515	41.555.126	0	2.748	4.660.587	12.263	46.215.713
	2001	1997	9.971	43.991.193	2001	2.209	10.621.816	12.180	54.613.009
	2002	1997	10.222	46.435.685	2001	2.448	10.962.119	12.670	57.397.804
	2003	1997	10.314	48.199.211	2001	2.463	11.350.869	12.777	59.550.079
	2004	1997	10.354	50.498.636	2001	2.488	11.400.598	12.842	61.899.234
	2005	1997	10.547	53.561.103	2001	2.538	11.718.295	13.085	65.279.398
	2006	1997	10.810	56.217.920	2001	2.583	12.291.491	13.393	68.509.411
	2007	1997	11.313	59.269.754	2001	2.628	12.897.426	13.941	72.167.180
	2008	1997	11.169	61.686.638	2001	2.656	13.183.833	13.825	74.870.471
2009	1997	11.690	66.545.637	2001	2.709	13.992.363	14.399	80.538.000	
Tame	2000	1996	7.541	61.290.043	0	4.239	8.170.346	11.780	69.460.389
	2001	1996	8.068	64.121.223	0	4.470	8.200.562	12.538	72.321.785
	2002	1996	8.806	66.660.428	0	4.761	9.403.732	13.567	76.064.160
	2003	1996	8.919	68.995.057	0	4.839	9.736.812	13.758	78.731.869
	2004	1996	8.957	72.056.183	0	4.900	9.783.872	13.857	81.840.055
	2005	2005	10.949	196.462.508	0	5.035	10.032.470	15.984	206.494.978
	2006	2005	10.966	110.324.420	0	5.101	12.578.552	16.067	122.902.972
	2007	2005	10.973	119.130.163	0	5.216	13.131.003	16.189	132.261.166
	2008	2005	11.085	119.083.357	0	5.268	13.471.613	16.353	132.554.970
2009	2005	11.312	125.025.624	0	5.412	14.272.069	16.724	139.297.296	

Fuente: (IGAC, 2009).

**Anexo 4. Contratos de exploración y explotación hidrocarburos
en el Departamento de Arauca**

Contratos petroleros en el Departamento de Arauca		
Contrato	Municipio	Tipo de contrato
CPE-1	Cravo Norte, Arauca	TEAs
CAPORAL	Arauquita, Fortul, Tame	E&P
LLA -10	Tame	E&P
LLA- 4	Tame	E&P
Altamira 3431 b	Puerto Rondón	E&P
Arauca	Cravo Norte, Puerto Rondón	E&P
Capachos	Tame	Asociación
Catleya	Fortul, Saravena, Tame	Asociación
Chipiron	Arauca, Arauquita	Asociación
Cosecha	Arauca, Arauquita, Fortul	Asociación
Cravo Norte	Arauca	Asociación
Mundo Nuevo	Tame	Asociación
Rondón	Tame, Arauca	Asociación
Tangara	Tame	Asociación

Fuente: ANH, 2011.

Arauca

Anexo 5. Factores de cambio

N°	Título largo	Título corto	Descripción	Tema
1	Gobernabilidad democrática	Gob	La gobernabilidad se plantea como “una condición social en la cual existe una adecuada relación entre el gobierno y la sociedad civil. Es decir, una relación que permite al gobierno “gobernar”, porque los ciudadanos respetan la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o ilegales para influir en las decisiones públicas (salvo minorías claramente identificadas); pero que también permite a los ciudadanos mantener expectativas razonables sobre el comportamiento del gobierno en términos de eficacia de la acción institucional como respuesta a demandas sociales extendidas y respeto al estado de derecho” (Rojas, 1994). Desde esta perspectiva la gobernabilidad no supone por sí misma democratización, por lo cual se propone como alternativa el concepto de Gobernabilidad Democrática. En esta visión la gobernabilidad implica la posibilidad de que los gobiernos puedan transformar el poder potencial de un conjunto de instituciones y prácticas políticas en una capacidad explícita para la definición e instrumentalización de políticas públicas.	Institucional
2	Estabilidad política	Est Pol	La estabilidad política hace referencia a la existencia de un entorno político e institucional estable en el cual los gobernantes pueden ejercer libremente su mandato en el periodo establecido y ejecutar los planes, programas y proyectos que ha planteado para cumplir sus funciones, canalizando adecuadamente las opiniones y demandas que los distintos actores sociales expresan a través de los canales institucionales establecidos, y garantizando el interés público.	Institucional
3	Ciudadanía activa	Soc Civil	La ciudadanía activa hace referencia al empoderamiento y fortalecimiento de la sociedad civil, lo cual permite además de la generación de tejido social, un eficaz control social de la gestión pública, así como una mayor participación en los procesos de decisión que afectan a las comunidades. Una ciudadanía activa es aquella que conoce y ejerce sus derechos y deberes, se involucra y apropia de los procesos económicos (iniciativas productivas, presupuestos participativos), políticos (veedurías y control social, elecciones, procesos de tomas de decisión), culturales (actividades culturales y recreativas) y ambientales (gestión ambiental y control del patrimonio ambiental). Lo anterior supone el desarrollo de capacidades de liderazgo.	Institucional
4	Seguridad ciudadana	SegDefen	La seguridad es tanto una situación objetiva como una percepción subjetiva que supone la ausencia de riesgo y la confianza en que no exista amenaza alguna para un individuo y su comunidad. En una perspectiva ampliada la seguridad es la capacidad institucional y comunitaria para identificar y controlar los diferentes factores que colocan en riesgo la sociedad civil, y para garantizar la vida así como condiciones que permitan el ejercicio de los derechos fundamentales, políticos, económicos, sociales y culturales.	Institucional

Continuación anexo 5. Factores de cambio

N°	Título largo	Título corto	Descripción	Tema
5	Identidad cultural y multiculturalidad	Id Cul	<p>La identidad cultural es el conjunto de valores, tradiciones, símbolos, creencias y modos de comportamiento, subyacentes en diferentes manifestaciones y prácticas sociales, que operan como elemento cohesionador de un grupo social y que son el fundamento para la generación de un sentimiento de pertenencia en los individuos que los motiva a participar activa y eficazmente en la materialización de un proyecto de desarrollo económico, político y social.</p> <p>Al interior de los elementos que estructuran la identidad cultural se encuentran una diversidad de manifestaciones que dan lugar a subculturas, las cuales son una respuesta a los intereses, códigos, normas y rituales que comparten ciertos grupos dentro de la cultura dominante. A partir de estas subculturas es posible el desarrollo de una industria cultural.</p>	Socio-cultural
6	Reformas régimen territorial	Ref Reg Te	Son los cambios que se producen en el marco institucional que delimitan la distribución de poder y competencias entre distintos niveles de gobierno; afecta positiva o negativamente según el caso a las instituciones locales, ya que pueden permitir tanto una mayor autonomía para impulsar proyectos propios y asumir responsabilidades o pueden impedir la toma de decisiones sobre ciertos aspectos.	Institucional
7	Autonomía territorial	Auto Terr	La autonomía territorial es la capacidad para la toma e implementación de las decisiones que afectan a un territorio. Con base en las facultades que esta permite, así como en un manejo responsable de la misma se pueden estructurar las condiciones para el logro de un desarrollo económico local incluyente y con equidad. La autonomía está determinada tanto por el modelo de descentralización existente, que define sus límites y alcances; como por el grado de comprensión y de la apropiación de las facultades que esta condición supone.	Institucional
8	Nueva gestión pública	Nva Ges Pu	<p>La nueva gestión pública es un enfoque para la comprensión, análisis y abordaje de los problemas de la Administración Pública, que introduce herramientas del management y que se orienta a la eficiencia, eficacia y efectividad en la solución de los problemas enfrentados por el sector público.</p> <p>La nueva gestión pública plantea una mayor articulación entre los sectores público y privado en los procesos de estructuración de políticas públicas.</p> <p>En esta categoría se incorpora una mayor articulación y el desarrollo de alianzas estratégicas entre el Estado, el sector productivo y la academia.</p>	Institucional
9	Integración y desarrollo fronterizo	Rel Fron	<p>La frontera es una construcción imaginaria que permite la delimitación del dominio entre los estados nación. Por tanto las relaciones fronterizas son el desarrollo de acuerdos políticos, económicos e institucionales entre dos Estados encaminados a determinar el manejo de las áreas que delimitan sus territorios y que se caracterizan por compartir características, potencialidades y problemáticas comunes.</p> <p>En esta categoría se incluye el desarrollo de una ecorregion binacional para una mejor gestión ambiental de la cuenca del Orinoco.</p>	Institucional

Continuación anexo 5. Factores de cambio

N°	Título largo	Título corto	Descripción	Tema
10	Conservación, potenciación y aprovechamiento oferta ambiental y ecosistemas estratégicos	Conpot Amb	Es la conservación y aprovechamiento sostenible de la oferta ambiental del territorio (entendida como el conjunto de elementos que ofrece el entorno natural y que son utilizados por el hombre para la satisfacción de sus necesidades) a partir del desarrollo de diversos proyectos productivos que implementan prácticas de producción limpia, y que incursionan en la adopción de MDL y en el desarrollo de procesos productivos no tradicionales en torno a la conservación, aprovechando los instrumentos internacionales existentes (bonos ambientales) y las potencialidades del entorno natural.	Natural-ambiental
11	Transformación del sistema económico productivo	Reconv Pro	La transformación del sistema económico productivo hace referencia al tránsito de una economía de enclave y dependiente del petróleo hacia un nuevo sistema económico, a partir del reconocimiento, diversificación y modernización de la vocación productiva del territorio y el fortalecimiento del capital humano, que se basa en la industrialización del agro (particularmente de las cadenas productivas del cacao, plátano, frutales, agroforestal, piscicultura, bovina, ecoturismo y biotecnología) y la implementación de infraestructuras tecnológicas orientadas por los principios de la sostenibilidad ambiental, que permiten la generación de valor agregado.	Económico-productivo
12	Cluster minero energético	Clus Petro	El cluster minero energético hace referencia al desarrollo de una concentración de empresas interconectadas, proveedores especializados, entidades suministradoras de servicios en actividades relacionadas con la explotación y el procesamiento de petróleo y gas y la generación de energía hidroeléctrica, así como la constitución de una red de instituciones asociadas como universidades, centros de investigación, gobiernos locales, asociaciones de comercio, entre otras, que contribuyan al desarrollo de encadenamientos productivos de la industria petrolera y del gas, y de energía hidroeléctrica, ofreciendo alternativas de empleo y desarrollo económico que permitan mejorar las condiciones de vida a la población araucana. En este sentido el propósito es procurar que la cadena de abastecimiento y producción de la industria petrolera y de gas y de producción de energía hidroeléctrica, así como la asistencia técnica y mantenimiento que requieren se efectúe con empresas y mano de obra propia del departamento y se generen dinámicas de crecimiento económico.	Económico-productivo
13	Sistema gestión ambiental	SisGes Amb	La gestión ambiental se entiende como un proceso orientado prioritariamente a transformar la cultura de manejo inadecuado del ambiente y sus recursos, establecer un referente permanente que oriente la conducta de los diferentes actores sociales para conservar, compensar y restaurar el uso de los recursos naturales y resolver, mitigar y/o prevenir los problemas de carácter ambiental, con el propósito de lograr un desarrollo sostenible y sustentable, entendidos como formas de desarrollo que le permiten al hombre permanecer en el tiempo, aprovechando las potencialidades ambientales del territorio y garantizando a las futuras generaciones la posibilidad de su uso y aprovechamiento.	Natural-ambiental
14	Emprendimiento	Emprend	Es la capacidad del territorio para brindar herramientas y beneficios para la formalización empresarial, generación de cultura emprendedora, apoyo a la creación de empresas y al fortalecimiento empresarial.	Económico-productivo

Continuación anexo 5. Factores de cambio

N°	Título largo	Título corto	Descripción	Tema
15	Transformación del sistema educativo	Trans ModE	La transformación del modelo educativo es la reorientación y ampliación de las ofertas educativas presentes en el departamento a partir de los criterios de pertinencia social, ciencias, innovación, tecnología, calidad y emprendimiento, con el propósito de hacer de la educación un instrumento de soporte para la generación del capital humano y del tejido social que se requiere para el desarrollo sustentable del departamento. Estos procesos implican revisar y actualizar los contenidos y procesos pedagógicos, la integración entre los distintos niveles educativos, la promoción dentro de los currículos de competencias en materia de liderazgo, cultura ciudadana y reconocimiento de la diversidad cultural, así como el incremento de la oferta en las áreas de: ingeniería, ciencias básicas, agroindustria, economía, biotecnología, informática, mercadeo, comercio exterior y medio ambiente. En este contexto se requiere igualmente una dirigencia política con un alto nivel de conocimiento y compromiso para liderar este proceso.	Socio-cultural
16	Competencias para el desarrollo	Comp Dlo	Las competencias hacen referencia a las capacidades y destrezas desarrolladas por los individuos y las comunidades que permiten la generación de condiciones para el desarrollo. En este marco se incluyen tanto habilidades como el liderazgo, el dominio y producción de nuevo conocimiento, la asociatividad, el reconocimiento de la diversidad cultural, entre otros.	Socio-cultural
17	Sistema urbano territorial	Sis Urb Te	<p>Los sistemas urbano-territoriales hacen referencia a la configuración que adquieren las diferentes áreas que integran un territorio y las relaciones que se estructuran entre ellas como parte de un todo interdependiente a partir del desarrollo de infraestructuras de servicios, transporte, comunicaciones y equipamientos, las cuales van estructurando un modelo territorial, que adquiere formas específicas y de cuya estructura se desprenden relaciones específicas entre áreas urbanas y rurales de un mismo territorio y de este con otros contenedores territoriales más amplios.</p> <p>La estructuración del territorio como sistema urbano-territorial puede adquirir la forma de red de ciudades, y determina el logro de condiciones de desarrollo económico y social equilibrado entre las áreas urbanas y rurales, la generación de condiciones adecuadas de hábitat y la satisfacción de las necesidades de las poblaciones que lo habitan, lo cual contiene los procesos de migración que implican un crecimiento de las áreas urbanas sin planificación, así como la integración e intercambio económico y cultural entre los territorios parte del sistema y de otros sistemas a los cuales este se articula.</p>	Urbano-regional
18	Infraestructura para el desarrollo	Inf Dlo	Hace referencia al desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el libre y óptimo desarrollo productivo del departamento, así como a las dotaciones que contribuyan a potencializar la producción agrícola e industrial y la prestación de servicios sociales que permitan el desarrollo social de las comunidades.	Urbano-regional
19	Polos de desarrollo	Pol Dlo	Se constituyen en áreas que por su capacidad de innovación y liderazgo ejercen un efecto propulsor de las demás zonas aledañas. Dichas áreas se constituyen en centralidades urbanas debido a que concentran actividades económicas armónicas con el medio ambiente y funciones urbanas que permiten la generación de empleos y de capacidad de demanda, y el desarrollo de valor agregado local, así como externalidades positivas para el desarrollo rural regional.	Urbano-regional

Continuación anexo 5. Factores de cambio

N°	Título largo	Título corto	Descripción	Tema
20	Conectividad	Concec	Es la capacidad de interconexión entre diferentes centros territoriales que permite el flujo tanto de bienes y servicios, poblaciones y conocimiento contando con estándares de alta calidad y eficiencia en el área tecnológica y de infraestructura.	Urbano-regional
21	Especialización funcional del territorio	Espec Terr	La especialización es la diferenciación de los territorios en función del cumplimiento de unas tareas específicas dentro de un modelo territorial más amplio. Cada espacio cumple una función diferente, que en conjunto constituyen un modelo territorial.	Urbano-regional
22	Calidad de vida	Cali Vida	La calidad de vida hace referencia a los diferentes elementos del entorno que garantizan el bienestar de un individuo o de una comunidad. Es el resultado de la combinación compleja de muchas variables, entre las que se encuentran la posibilidad de acceder a los satisfactores de las necesidades básicas y contar con un ambiente sano.	Socio-cultural
23	Ciencia, tecnología e innovación	CyT	Es el fortalecimiento de la investigación, la innovación y la producción de nuevo conocimiento, así como la apropiación social de este y su materialización en nuevas prácticas sociales, mecanismos de producción y cambios tecnológicos que redundan un mejoramiento del nivel de vida de la población. La ciencia y la tecnología, así como la innovación son fuentes de desarrollo socioeconómico sostenible.	Socio-cultural
24	Conflicto armado	Conf Arm	El conflicto armado es una situación de hostigamiento y violencia generada por la confrontación de tres fuerzas armadas al margen de la ley (FARC, ELN, organizaciones paramilitares reagrupadas) y las fuerzas de seguridad del Estado, cuyas dinámicas afectan negativamente las cinco dimensiones del territorio departamental e impiden el desarrollo sustentable del departamento. Esta situación originariamente giró en torno a una disputa política en torno a la propiedad de la tierra y sus recursos, y posteriormente ha estado dinamizada por la búsqueda del control de los recursos generados por la explotación del petróleo y el negocio del narcotráfico.	Institucional
25	Reconocimiento y restitución de derechos	Res DDHH	El reconocimiento de los derechos de las comunidades hace referencia a la generación de las condiciones que permitan el disfrute de las garantías otorgada, mientras que la restitución busca resarcir los daños que pudiesen haberse causado y que implicaron la vulneración de los derechos.	Socio-cultural

Continuación anexo 5. Factores de cambio

N°	Título largo	Título corto	Descripción	Tema
26	Sistema general de regalías	SG Regal	El Sistema General de Regalías hace referencia al nuevo marco institucional propuesto por el Gobierno Nacional para la distribución de los ingresos generados por efecto de la explotación de recursos naturales, el cual busca centralizar en el Gobierno Nacional la totalidad de las regalías percibidas por el Estado, producto de la explotación de recursos naturales no renovables. En este modelo se busca destinar los recursos de regalías para financiar proyectos regionales de desarrollo económico, social y de infraestructura, inversiones en ciencia, tecnología e innovación, ahorro pensional territorial y para la generación de ahorro público, por tanto, el modelo plantea la distribución de los recursos en los Fondos de Ahorro y Estabilización (compatible con las reglas de ahorro del Gobierno Nacional consignados en la regla fiscal y las normas de disciplina fiscal) y de Competitividad Regional, así como la asignación de recursos tanto a los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos tendrán derecho de participación en las regalías y compensaciones.	Institucional
27	Desarrollo económico local	DEL	Es un proceso de concertación público-privado entre las autoridades territoriales, la sociedad civil organizada y el sector privado, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población, mediante la creación de más y mejores empleos y la dinamización de la economía de un territorio definido, en el marco de políticas nacionales y locales de dinamización económica y competitiva. Requiere de: 1. Creación y fortalecimiento de la institucionalidad territorial de gestión del desarrollo económico del territorio. 2. Fortalecimiento de competencias en la población. 3. Creación de un ambiente favorable para la inversión privada y nuevas oportunidades de negocio (hipermercados, zonas francas, centros comerciales, etc.).	Económico-productivo
28	Capital social	Cap Soc	El fortalecimiento del capital social es el conjunto de procesos que permiten contar con una población con las capacidades y habilidades requeridas para el desarrollo de la sociedad. Hacen parte de tal fortalecimiento la educación, el acceso a servicios de salud, las actividades de promoción de la cultura y de recuperación del patrimonio cultural.	Socio-cultural
29	Cohesión social e integración territorial	Coh Soc	La cohesión es el grado de consenso de los miembros de un grupo social o la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común. Esta es la base para la construcción de cualquier proyecto de desarrollo, ya que implica la articulación de las subregiones del departamento, así como el reconocimiento de la diversidad existente al interior del departamento, donde convive población indígena, afrocolombiana, raizal y migrante.	Socio-cultural
30	Cluster sectores clase mundial	ClSectClas	El <i>cluster</i> sectores clase mundial hace referencia a la concentración en el departamento de empresas relacionadas con la producción de chocolatería, confitería y derivados de la carne bovina que se encuentran interconectadas entre sí, así como de proveedores especializados, tanto de insumos tecnológicos y conocimientos, entidades prestadoras de servicios en actividades relacionadas con estos productos y de instituciones que apoyan los procesos productivos, particularmente su incubación y encadenamiento, como la comercialización y posicionamiento de los productos tanto a nivel regional y nacional como internacional.	Económico-productivo

Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental, 2011.

Anexo 6. Matriz DOFA Subregión Piedemonte

Dimensiones del desarrollo (Subsistemas del territorio)	Contexto externo	
	Oportunidades (Para aprovecharlas)	Amenazas (Para enfrentarlas o evitarlas)
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo de Ecopetrol, dentro de los programas de responsabilidad social empresarial, para financiar actividades deportivas y recreativas. 	<ul style="list-style-type: none"> Alta estigmatización de la región a nivel nacional por la presencia de los actores al margen de la ley. Incremento del arribo de población en situación de desplazamiento forzado por la violencia sin que existan las condiciones para una incorporación adecuada de tal población.
Económico-productiva	<ul style="list-style-type: none"> Construcción de una Pequeña Central Hidroeléctrica (PCH). Programas nacionales de fomento y apoyo empresarial. Construcción de vías de integración internacional: Ruta de la Soberanía. Existencia de una política nacional de competitividad. 	<ul style="list-style-type: none"> Incremento del contrabando en la zona de frontera que deteriora la economía local. Los efectos del cambio climático sobre el medio ambiente y la base productiva Protocolos y restricciones de bioseguridad impuestos a nivel internacional que limitan las posibilidades de comerciar los productos de la región.
Natural-ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Asignación de recursos internacionales y nacionales para la producción de oxígeno y la protección de bosques, tales como bonos ambientales. Desarrollo de proyectos productivos acuícolas, ganaderos, agrícolas y agroforestales. Restablecimiento de las relaciones con Venezuela e inclusión de las propuestas de establecimiento de una ecorregión y una corporación binacional para el manejo del río Arauca. 	<ul style="list-style-type: none"> Otorgamiento de concesiones internacionales para el manejo del agua y de los ecosistemas estratégicos de la región. Propuestas para el desarrollo de cadenas agroforestales de gran escala que agotan los recursos hídricos subterráneos. El desarrollo de nuevos proyectos de explotación petrolera generadores de impactos ambientales. Proyectos de construcción de macroproyectos hidroeléctricos que intervienen sistemas hídricos estratégicos.
Urbano-regional	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo en la región de proyectos de infraestructura para la integración latinoamericana. 	<ul style="list-style-type: none"> No terminación de las obras de infraestructura a cargo del nivel nacional que se desarrollan en el departamento.
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de normativa para la adecuada administración del territorio, sus recursos naturales y la preservación de la biodiversidad. Cooperación internacional para financiación de proyectos de inversión social. Presencia en el territorio de instituciones del nivel nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Legislación nacional afecta el desarrollo institucional local. Proyecto de ley de reforma a la Ley de Regalías que se está tramitando en el Congreso. Ausencia de una política internacional de fronteras. Conflicto armado afecta la gobernabilidad territorial.

Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental con base en los resultados del taller subregional, 2011.

Anexo 7. Matriz DOFA Subregión Sabana

Dimensiones del desarrollo (Subsistemas del territorio)	Contexto externo	
	Oportunidades (Para aprovecharlas)	Amenazas (Para enfrentarlas o evitarlas)
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de programas nacionales para el apoyo a la cultura y el deporte. 	<ul style="list-style-type: none"> Posible disminución de recursos para el financiamiento de la educación por efecto de la reforma del Sistema de Regalías. Crecimiento no planificado de la población por efecto de las expectativas de empleo generadas por la explotación petrolera.
Económico-productiva	<ul style="list-style-type: none"> Generación de empleo por la explotación petrolera. Programas nacionales para la promoción turística. Desarrollo del proyecto de Pequeñas centrales hidroeléctricas permitiría una disminución de costos de la energía. Buenas relaciones con los países vecinos. Programas de apoyo para la adquisición de conocimiento y desarrollo de actividades productivas que desarrollan el departamento y el Gobierno Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Los problemas de seguridad que genera el conflicto armado obstaculizan el desarrollo de actividades productivas. Crecimiento demográfico incontrolado por procesos de desplazamiento forzado sin contar con los recursos para acoger a tal población.
Natural-ambiental		<ul style="list-style-type: none"> Contaminación de las fuentes hídricas por efecto del uso de precursores químicos en cultivos que se producen en otros municipios donde nacen estos recursos. Calentamiento global y sus efectos sobre la Sierra Nevada del Cocuy.
Urbano-regional	<ul style="list-style-type: none"> Posición geográfica estratégica para la conexión del centro del país con Venezuela. Inversiones del Gobierno Nacional en infraestructura. Proyectos de infraestructura vial. 	<ul style="list-style-type: none"> Débil intervención de las entidades del nivel nacional en el mantenimiento de las infraestructuras vial y energética. Alta deforestación del Parque Nacional Natural del Cocuy y contaminación de los recursos hídricos que abastecen los acueductos del departamento.

Arauca

Continuación anexo 7. Matriz DOFA Subregión Sabana

Dimensiones del desarrollo (Subsistemas del territorio)	Contexto externo	
	Oportunidades (Para aprovecharlas)	Amenazas (Para enfrentarlas o evitarlas)
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> Incremento de la presencia de instituciones de educación superior en el departamento. Reforma a la ley de regalías. Proclividad a la integración del municipio de Puerto Rondón con el Departamento de Casanare y asociatividad para el desarrollo de proyectos conjuntos. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de presencia suficiente de fuerzas armadas permite alta presencia de grupos al margen de la ley. Proyecto de reforma a la ley de regalías reduce ingresos del departamento y los municipios. Criterios poblacionales establecidos a nivel nacional para la asignación de recursos y para la consecución de escaños en órganos de representación nacional limita obtención de recursos y participación en procesos de toma de decisiones a nivel nacional.

Dimensiones del desarrollo (Subsistemas del territorio)	Contexto Interno	
	Fortalezas (Para usarlas y potenciarlas)	Debilidades (Para superarlas)
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> Alta diversidad cultural. Existencia de profesionales calificados e innovadores. 	<ul style="list-style-type: none"> Alta desescolarización. Baja oferta de centros educativos con énfasis en las áreas agropecuaria y ambiental. Baja articulación de los colegios con cadenas productivas y con procesos de investigación científica y tecnológica. Poca oferta de educación superior en el departamento.
Económico-productiva	<ul style="list-style-type: none"> Características ambientales del departamento permiten el desarrollo de diferentes alternativas productivas como el ecoturismo. Implementación de programas de fortalecimiento de proyectos agrícolas, lecheros, ganaderos y piscícolas. Implementación de programas de mejoramiento genético del ganado que fortalecen la productividad. 	<ul style="list-style-type: none"> Pocos recursos disponibles para el apoyo a proyectos productivos. Dificultades para la comercialización de la producción por falta de vías. Poca organización de los diferentes gremios. Poca tecnificación de la ganadería y la agricultura. Poco conocimiento e implementación de políticas del gobierno nacional para el desarrollo de la región. Poco conocimiento para emprender actividades empresariales.

Continuación anexo 7. Matriz DOFA Subregión Sabana

Dimensiones del desarrollo (Subsistemas del territorio)	Contexto Interno	
	Fortalezas (Para usarlas y potenciarlas)	Debilidades (Para superarlas)
Natural-ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Alta biodiversidad y existencia de ecosistemas poco intervenidos de alto valor ambiental, tales como bosques y raudales en el municipio de Puerto Rondón (Raudales de Matepalma y Cuiloto en el margen del río Casanare). ◆ Altas reservas hídricas (lagunas, humedales, esteros). ◆ Localización en el margen del río Casanare. ◆ Amplia presencia de fauna silvestre (Chigüiro, Babillas, Patos, Garceros, criaderos de peces naturales). ◆ Grandes extensiones de tierra para el desarrollo de actividades agropecuarias. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Tala indiscriminada y quema de bosques nativos. ◆ Apropiación privada e inadecuado manejo de raudales. ◆ Desviación de los cauces naturales de ríos y caños para uso privado en actividades agrícolas. ◆ Alta caza indiscriminada de fauna. ◆ Contaminación del río Casanare por efecto de las aguas residuales que se arrojan a dicho río.
Urbano-regional	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Baja densidad poblacional y adecuadas condiciones de hábitat. ◆ Disponibilidad en el municipio de Rondón de conexión a internet inalámbrica gratuita. ◆ Existencia del corredor vial Tame-Rondón-Cravo Norte como eje de integración vial hacia Venezuela. ◆ Alta cobertura de servicios públicos en el área urbana (85%). 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Desaprovechamiento del transporte fluvial. ◆ Alta deficiencia de vías secundarias y terciarias. ◆ Bajo aprovechamiento de los conocimientos tradicionales para la elaboración de modelos de hábitat propios de la región. ◆ Débil conectividad debido a las grandes distancias entre los centros poblados. ◆ Baja adecuación de las vías a las condiciones topográficas del terreno municipal. ◆ Deficiente planificación vial. ◆ Inexistente infraestructura para el desarrollo del turismo.

Arauca

Continuación anexo 7. Matriz DOFA Subregión Sabana

Dimensiones del desarrollo (Subsistemas del territorio)	Contexto Interno	
	Fortalezas (Para usarlas y potenciarlas)	Debilidades (Para superarlas)
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Existencia de mecanismos de control social. ◆ Alta comunicación e intercambio del gobierno local de Puerto Rondón con el del municipio de Tame. ◆ Disposición a la asociatividad con entidades territoriales cercanas al municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Débil articulación entre las entidades territoriales. ◆ Distanciamiento entre el gobierno local del municipio y la ciudadanía. ◆ Falta de respaldo al gobierno local en la toma de decisiones. ◆ No hay articulación entre el sector público y el privado. ◆ Débil cultura tributaria de la población. ◆ Alta dependencia de la asistencia estatal. ◆ Débil articulación entre los ejercicios de planeación y ejecución. ◆ Poca asociatividad para el desarrollo de proyectos de desarrollo. ◆ Poca participación de ASOJUNTAS. ◆ Inadecuados procedimientos administrativos y de contratación estatal establecidos a nivel nacional frente a las características del contexto local.

Fuente: Elaboración Secretaría de Planeación Departamental con base en los resultados del taller subregional, 2011.

