



No. 08

5 de Mayo 2020

ISSN 590-9088

Documentos de Trabajo

Planificación prospectiva desde la perspectiva de hechos regionales:

Orientaciones para la construcción de una visión regional de ordenamiento territorial

Andrés Hernández

Profesor del Cider

Cristhian A. Molina Calderón

Asesor del Cider

Rafael H. Forero H.

Investigador del Cider

Vanessa Duarte

Asesora del Cider

 **Universidad de los Andes**
Colombia

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo - Cider



Universidad de
los Andes
Colombia

**Centro Interdisciplinario de
Estudios Sobre Desarrollo - Cider**

**Centro de Estudios
de la Orinoquia - CEO**



**cooperación
alemana**

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementado por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Planificación prospectiva desde la perspectiva de hechos regionales: Orientaciones para la construcción de una visión regional de ordenamiento.

Documentos de trabajo

No. 08

Edición electrónica

5 de Mayo 2020

© Universidad de los Andes 2020

Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo – Cider

Centro de Estudios de la Orinoquia – CEO

Cooperación Alemana Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. GIZ.

Andrés Hernández Quiñones

Dirección y Coordinación Académica

Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo, Universidad de los Andes

Cristhian A. Molina Calderon

Dirección y Coordinación Académica

Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo, Universidad de los Andes

Equipo Técnico del Proyecto

Rafael H. Forero H.

Diana Muñoz Duque

Alex Smith Araque Solano

Leonel A. Miranda Ruiz

Tatiana Vargas

Catherine Sandoval

Luis Molina Lopez

Cristhian A. Molina

Andrés Hernández

Vanessa Duarte

Cider - Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo

Carrera 1 No. 18-A-10, Bloque Pu

Bogotá, D.C., Colombia 117111

Teléfonos: 3394949, 3394999, extensiones 2664 - 2665

<http://cider.uniandes.edu.co>

Nathalia Franco Borrero

Directora del Cider

Roger Rossi Ballesteros

Gestor de Comunicaciones del Cider

Angie Lorena Morales González

Practicante de Comunicación del Cider

Funcionarios Públicos Participantes en el Curso de Prospectiva Territorial

Fernando Rodríguez Rodríguez

Wladimir Lucumi

Melba Oliveros Correa

Carmelita Ramirez Camacho

Martin Alonso Betancourth

Sandra Patricia Ramos Lozano

Wisner Vidal Larrahondo

Maria del Pilar Romero Ruíz

Rene Mauricio Barberi Peña

Melby Dayan Acevedo Duran

Boris Raúl Londoño Cuenca

Ingrid Yisseth Torres Niño

Rigoberto Agudelo Turriago

Sandra Johana Vallejo Herrera

Jaime Retrepo Quintero

Carmenza Corzo Serrano

Edgar Cruz Villareal

Andres Mauricio Torres

Alfredo Chaparro Cahueño

Dida Gilma Amezquita herrera

Nelsón Rodríguez

Liliana Patricia Mora Torres

Heidy Marcela Grimaldo Castañeda

Myriam Leonor León Ariza

Helver Palomino

Marcoleo Quintero Trujillo

Wilber Olaya Castro

Carlos M Aguirre

Carlos Antonio Barreto Escobar

Colaboración Especial

Gustavo Benavides

Unillanos

Universidad de los Andes

Villavicencio, Meta

Bogotá D.C. – Republica de Colombia

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo presentan resultados parciales de investigaciones o consultorías, ensayos y reflexiones académicas, y ponencias presentadas en eventos académicos, que profesores(as) e investigadores(as) del Cider presentan para su divulgación y discusión. Tienen una extensión mínima de 2,000 palabras y una estructura libre. Pueden publicarse en español u otros idiomas. Su público objetivo son académicos, estudiantes y profesionales interesados en las diferentes líneas de investigación del Centro. Los documentos de política no han sido evaluados por pares anónimos; su publicación es estudiada y aprobada por el Comité Editorial del Cider.

Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende representar el punto de vista de la Universidad de los Andes. El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

* “Los documentos de trabajo son documentos preliminares de carácter técnico o científico. Usualmente los autores elaboran documentos de trabajo para compartir ideas acerca de un tema o para recibir realimentación previa a una presentación formal con la comunidad científica o para publicar en una revista científica” (Colciencias. 2015. Modelo de Medición de Grupos de Investigación 2015, p. 51).

Tabla de contenido

Resumen	8
Introducción	9
0. ORIENTACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA VISIÓN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	11
Fase 1. Identificación de los Hechos Regionales	12
Fase 2. Análisis de debilidades, oportunidades, fortaleza y amenazas (DOFA) de los hechos regionales.	18
Fase 3. Del DOFA a los escenarios de desarrollo	20
Fase 4. Lineamientos para una visión.....	22
1. HECHOS REGIONALES DEL DEPARTAMENTO DEL META	24
Hechos Regionales Bio-físicos	25
Hechos Regionales Socioeconómicos	32
Hechos Regionales Funcionales	48
Hechos Regionales Institucionales y de Gobernanza	55
2. APLICACIÓN DEL ANÁLISIS DOFA A LOS HECHOS REGIONALES	69
3. ESCENARIOS DE DESARROLLO TENDENCIALES Y DESEADOS	84
Escenario de Contexto: Aproximación a las mega tendencias y cambios globales.	84
Escenarios Tendenciales Identificados.....	88
Escenarios Deseados Propuestos.....	93
4. LINEAMIENTOS PARA LA VISIÓN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DEL META.....	98
5. REFERENCIAS	101

Resumen

Este documento presenta una metodología cualitativa que busca orientar la construcción colectiva de una visión regional de ordenamiento territorial. La metodología se fundamenta en el concepto de Hechos Regionales y se compone de cuatro fases: i) Identificación de los Hechos Regionales (CIDER 2017); ii) Análisis de debilidades, oportunidades, fortaleza y amenazas (DOFA) de los hechos regionales; iii) Construcción de escenarios de desarrollo; y iv) Definición de lineamientos para la visión.

El documento se divide en cinco capítulos. En el primero se describen en detalle las cuatro fases de la metodología. En los siguientes cuatro se identifican y analizan los hechos regionales en el Departamento del Meta en Colombia, aclarando que no se incluyen todos los resultados del ejercicio de aplicación debido al tamaño de los respectivos estudios, sino que se presentan algunos de los textos a manera de ejemplo.

Esta metodología es el resultado de un trabajo realizado por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes de Colombia para la Cooperación Alemana Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit [GIZ] llevada a cabo durante 2018. Dicho contrato tuvo como objetivo el fortalecimiento de capacidades de la Gobernación del Meta en técnicas de planificación prospectiva para el ordenamiento territorial.

Aunque esta metodología se construyó a partir de un ejercicio de planificación realizado a escala regional (departamental), también se puede utilizar en otras escalas de planificación como la subregional o metropolitana (de aglomeración urbana).

Palabras clave:

Planificación Urbana y Regional, Región, Hecho Regional, Planificación Prospectiva.

Introducción

La figura de Hecho Regional fue adoptada en la legislación colombiana mediante la Ley 1962 de 2019 (Ley de Regiones), que lo define como un “fenómeno territorial que por su naturaleza poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materias de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región.” (Art. 3, Ley 1962)¹.

Esta definición es, sin embargo, muy amplia, por lo que los investigadores proponen en este documento una serie de orientaciones conceptuales y metodológicas para delimitar su alcance y aplicarlo en procesos de planificación prospectiva y de gestión regional. Para ello, se plantea una metodología de cuatro fases. La fase 1 propone una ruta metodológica para la identificación y caracterización de los Hechos Regionales desde un enfoque de interdependencias territoriales mediante tres pasos en los cuales se adopta el enfoque elaborado por el CIDER (2017) en el marco de la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital y plasmada en el “Documento Técnico de Soporte: Componente regional del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá” (2017):

- i) Definición de los Hechos Regionales y sus características.
- ii) Identificación de las dimensiones y los subsistemas del territorio.
- iii) Validación de los Hechos Regionales con actores locales.

Las otras tres fases de la metodología consisten en aplicar un análisis de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (DOFA) a los Hechos Regionales identificados, construir escenarios de desarrollo a partir de dicho análisis DOFA, y extraer lineamientos de ordenamiento territorial desde los escenarios deseados, respectivamente.

Los investigadores aplicaron esta metodología para la construcción colectiva de una visión regional de ordenamiento territorial en el Departamento del Meta en Colombia. El Meta es un territorio con un enorme potencial para el desarrollo económico y social del país. Su historia y cultura de la altillanura y cabeza de la Orinoquia y Amazonia lo definen como estratégico y complejo en término de la producción de petróleo, turismo, producción agropecuaria y agroindustrial, y oferta de servicios ecosistémicos y biodiversidad, que

¹ Aunque la definición mencionada anteriormente fue oficialmente adoptada después de realizar este trabajo, el equipo del Cider utilizó la definición de Hechos Metropolitanos vigente hace varios años en Colombia como un referente para dar cuenta de los Hechos Regionales.

configuran también un territorio entrelazado por comunidades diversas que se relacionan tanto colaborativamente como en conflicto.

“El departamento del Meta, cuenta con una área de 85.633 km² y posición geográfica estratégica, limita en el Norte con el departamento de Cundinamarca y los ríos Upía y Meta que lo separan del departamento del Casanare; por el Este con el departamento del Vichada, en el Sur con el departamento del Caquetá y el río Guaviare que lo separa del departamento de Guaviare; y por el Oeste con los departamentos de Huila y Cundinamarca, goza de diferentes tipos de riquezas naturales, propias de la geografía de la región en que se encuentra, siendo sus suelos de gran importancia para el uso agrícola, incluyendo la producción de mega cultivos, así como para la ganadería, siendo sus pastos y riqueza hídrica propicia para el pastoreo de ganado, de igual manera cuenta con un gran potencial petrolero, siendo el principal productor de crudo a nivel nacional, además de ser un departamento con una riqueza hídrica importante y presencia de zonas de reserva natural y animal de relevante importancia en el país, sin embargo estos elementos se contrastan con las graves consecuencias que ha traído al territorio, así como al resto del país, la constancia de un conflicto armado interno.”

– ¿Que es el meta? Ejercicio de construcción colaborativa taller n1 Sesión 1

El Departamento reúne una diversidad biológica y geográfica que definen y entrelazan relaciones sociales y económicas con la naturaleza, encontrando ecosistemas de valor imprescindibles, resguardos indígenas, Área de Manejo Espacial la Macarena – AMEM, suelos de potencial agrícola, agroindustrial, ganadero y petrolero. En este contexto, los retos a los que se enfrenta el territorio como conjunto, así como cada una de las entidades territoriales que lo conforman, tienen que ver con el momento coyuntural por el que atraviesa la región en el marco de sus procesos actuales de ordenamiento departamental, mismos que implican un replanteamiento de la planificación estratégica y construcción colectiva de nuevas visiones de desarrollo que permitan el encuentro de la sociedad civil, gremios, academia e instituciones gubernamentales entorno a propósitos comunes.

El momento coyuntural por el que atraviesa el territorio en el marco del ordenamiento departamental implica un replanteamiento de los procesos de planificación estratégica y construcción colectiva de nuevas visiones que permitan encontrar a la sociedad civil, gremios, academia e instituciones gubernamentales entorno a propósitos comunes. Este ejercicio representa un aporte al proceso de discusión pública en torno a las visiones de ordenamiento del territorio y sus interdependencias con el desarrollo territorial.

Se presentan en este documento los resultados de la discusión colectiva en torno a los hechos regionales del departamento del Meta con los funcionarios de la gobernación y funcionarios de Municipios del departamento y de Caquetá en el marco del curso de capacitación en “prospectiva territorial”, dirigido por el CIDER y financiado por el Proyecto AmPaz de la Cooperación Alemana Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit [GIZ]; atendiendo la solicitud de la Gobernación del Meta².

² El curso de capacitación en herramientas de prospectiva tuvo 6 módulos: 1) marco conceptual de los estudios de futuro; 2) cajas de herramientas; 3) modelos de realidad y herramientas SIG; 4) análisis y manejo de riesgos; 5) herramientas prospectivas para la formulación de instrumentos de ordenamiento territorial; 6) planificación estratégica aplicada a organizaciones y territorios; 7) competitividad y herramienta prospectiva económica; 8) ruralidad y visiones compartidas de territorio; 9) gobernanza y cambio institucional para la construcción de una visión territorial compartida. El curso fue de 120 horas presenciales de 5 sesiones en desarrollo de 7 módulos

Las apuestas incluidas en este documento se nutren del conocimiento de la institucionalidad en planificación del Departamento, representada en sus funcionarios participantes de la capacitación en prospectiva territorial, quienes durante dos meses fueron llamados a construir de forma colaborativa una propuesta de lineamientos para el ordenamiento territorial departamental. Los resultados principales alcanzados con esta cooperación así como la ruta metodológica aplicada se detallan en los siguientes capítulos de este documento.

0. ORIENTACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA VISIÓN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La metodología para la construcción de una visión regional de ordenamiento territorial propuesta en este documento se compone de cuatro fases, a saber: i) La identificación de los Hechos Regionales (HR) o fenómenos que afectan a dos o más municipios a partir de las diferentes dimensiones del ordenamiento departamental y del desarrollo regional (CIDER 2017); ii) El análisis de los hechos regionales a partir de la técnica DOFA (debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas); iii) La construcción de escenarios críticos-tendenciales y deseados de desarrollo y ordenamiento territorial; y iv) la definición de lineamientos a partir de los hechos regionales y los escenarios deseados.

La (*Ilustración 1*) representa gráficamente las fases de la metodología y en las siguientes líneas se describe cada una de ellas.

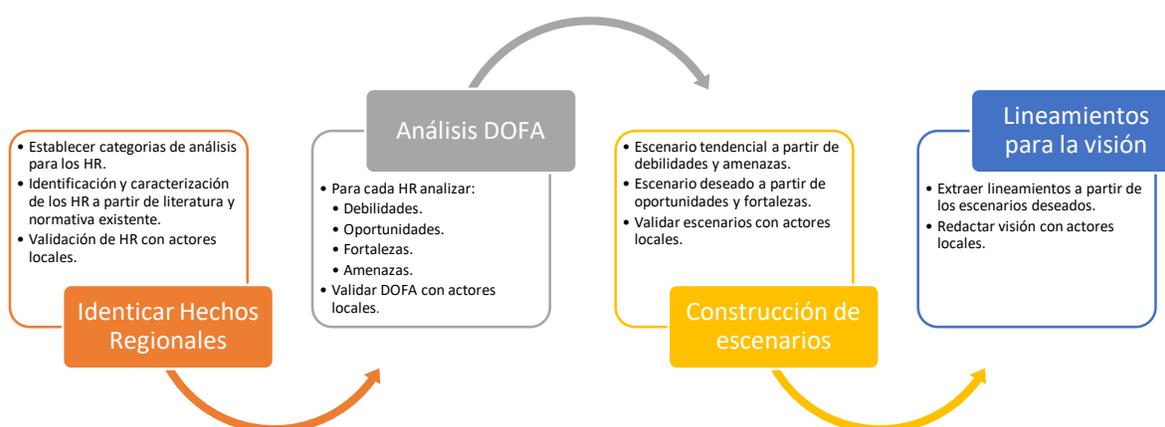


Ilustración 1. Orientaciones para Construcción de una Visión Regional de OT. Equipo Cider, 2018

En las siguientes líneas se exponen las fases de la metodología que queda ilustrada en la siguiente gráfica:

Fase 1. Identificación de los Hechos Regionales

La figura de Hecho Regional fue adoptada en la legislación Colombia mediante la Ley 1962 de 2019 (Ley de Regiones), que los define como “fenómeno territorial que por su naturaleza poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materias de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región.” (Art. 3, Ley 1962) ³.

Los Hechos Regionales son los principales fenómenos territoriales que por su naturaleza poblacional y espacial trascienden las escalas de los gobiernos locales y requieren una atención conjunta que conduzca al desarrollo integral de la región.

En esta sección, se plantean los 3 pasos para la identificación de los hechos regionales definidos por el CIDER (2017) en el marco de las dimensiones del ordenamiento y desarrollo departamental, como un primer momento necesario en la construcción de la visión compartida de ordenamiento territorial con los actores locales

- El primer paso, la *definición de los hechos regionales* y de las características que permitan dar cuenta de su naturaleza y de los rasgos que los caracterizan a partir de la identificación colectiva de las potencialidades, conflictos y fenómenos que ocurren sobre el territorio departamental.
- El segundo paso, la identificación de las *dimensiones y de los subsistemas del territorio* en el que se dan dichos hechos y sus interrelaciones como fenómenos que son compartidos por varios municipios dentro del departamento y con relación a sus regiones limítrofes (Orinoquia y Central).
- El tercer paso, la identificación de los hechos regionales y el consenso del grupo de participantes en la definición y caracterización.

i. Paso 1. Definición de los Hechos Regionales y sus características

En términos de prospectiva, los Hechos Regionales se conciben como aquellas variables estratégicas de la realidad de la región, que son portadoras de futuro y en consecuencia que dependiendo de su abordaje afectan sustancialmente los escenarios de desarrollo.

³ Aunque la definición mencionada anteriormente fue oficialmente adoptada después de realizar este trabajo, el equipo del Cider utilizó la definición de Hechos Metropolitanos vigente hace varios años en Colombia como un referente para dar cuenta de los Hechos Regionales.

Para avanzar en la definición de Hechos Regionales, de acuerdo con los criterios establecidos en el documento técnico de soporte del componente regional del plan de ordenamiento de Bogotá del 2017 elaborado por el CIDER, se recogen los tres rasgos que los caracterizan y permiten dar cuenta de su naturaleza (CIDER 2017):

En primer lugar, el territorio es de *carácter multidimensional*, es decir, está conformado por una diversidad de subsistemas (ambiental, socioeconómico, funcional e institucional) y, es en el marco de las transformaciones y relaciones de estas dimensiones que se producen los fenómenos regionales. Por esta razón, la identificación de los Hechos Regionales requiere una previa identificación y un diagnóstico del estado actual de las dimensiones y subsistemas del territorio y sus principales transformaciones: la bio-física (ecosistemas y servicios ecosistémicos), la socio-económica (flujos de bienes y servicios), la funcional (movilidad-flujos de personas y diferentes formas de transporte; y servicios públicos y sociales), y la institucional (normas formales e informales que favorecen u obstaculizan la planeación del territorio). La identificación de Hechos Regionales no es un diagnóstico, ni un ejercicio de planeación estratégica sino un proceso que tiene lugar después de que esos ejercicios han sido realizados, requieren entonces de una información previa. Este análisis de las transformaciones que se han dado en las dimensiones del territorio implica el estudio de la forma como el contexto externo (nacional e internacional) las afecta.

En segundo lugar, los Hechos Regionales son fenómenos que expresan o hacen referencia a relaciones de interdependencias supramunicipales. Estas relaciones de interdependencia supramunicipal o supralocal se dan en el marco de las estructuras y dimensiones del territorio. La utilidad de identificar los Hechos Regionales como base de la construcción de la visión regional del ordenamiento, radica en analizar el estado actual de las relaciones de interdependencias supramunicipales en las diferentes dimensiones⁴.

En tercer lugar, los Hechos Regionales son fenómenos que dan lugar a conflictos u oportunidades/potencialidades del territorio, que se derivan de las diferentes dinámicas y lógicas que configuran espacialmente el territorio y que, por tanto, merecen ser gestionadas. Las tensiones, conflictos, oportunidades y/o potencialidades pueden ser de diferente tipo: i) los asociados a la estructura biofísica; ii) los asociados a la estructura funcional y de servicios; iii) los asociados a la estructura socioeconómica; iv) los asociados a la estructura institucional y de gobernanza.

⁴ A manera de ejemplo, las relaciones de interdependencia en la dimensión funcional de movilidad hacen referencia al aumento en el nivel de motorización, al número de viajes diarios promedio que se realiza por cualquier motivo entre municipalidades y en la dimensión de servicios públicos hace referencia al impacto que tiene en el departamento los servicios de abastecimiento de agua potable y los rellenos sanitarios. Respecto a las relaciones de interdependencia en la dimensión económica se pueden identificar varios fenómenos de carácter regional como: a) el de conmutación laboral y la configuración de sistemas de ciudades; b) los intercambios económicos en bienes y servicios entre los municipios (la provisión de bienes agrícolas, industriales y servicios transables); c) las brechas sociales y espaciales; d) los efectos que produce el desbordamiento de las economías de aglomeración sobre los ecosistemas; entre otros. Las relaciones de interdependencia en la dimensión ambiental se refieren a los servicios ambientales y ecosistémicos y a la forma como se relacionan con las otras dimensiones o estructuras del desarrollo.

Respecto a las potencialidades y oportunidades del desarrollo se pueden identificar en el contexto de cada dimensión y subsistema del territorio y también en el marco de las subregiones que conforman el departamento.

En este contexto las categorías de análisis de los hechos regionales son las siguientes:

Tabla 1. Características de los hechos regionales. Cider 2017

Características de los hechos regionales
Fenómenos (económicos, sociales, ambientales, políticos y funcionales) que afectan a más de dos municipios.
Relaciones de interdependencia.
Tensiones y conflictos.
Potencialidades de las diferentes dimensiones del ordenamiento y desarrollo territorial.

ii. Paso 2. Identificación de las dimensiones y de los subsistemas del territorio: económica, biofísica, funcional e institucional.

Una vez identificada la naturaleza y los rasgos de los hechos regionales, el siguiente paso es identificar las *cuatro dimensiones* del ordenamiento y del desarrollo regional. Como ya se señaló, los hechos regionales se dan en el marco de un sistema territorial de carácter multidimensional. De esta forma *para dar cuenta de los hechos regionales* es importante *tener una actividad previa* y es la *identificación* en forma general de *las dimensiones o subsistemas del territorio* (la biofísica, la socioeconómica, la funcional y la institucional) y *sus interdependencias*⁵.

Se propone un *esquema triangular* donde se presentan las *cuatro dimensiones del sistema territorial* que por su naturaleza generan interdependencias, y se establece el subsistema institucional en el centro dado que constituye un factor transversal que “facilita, obstaculiza o determina la calidad de los bienes y servicios” y por el peso que tiene en la configuración y trayectoria de los otros tres (socioeconómico, funcional y ambiental) (CIDER 2017) (*Ilustración 2*).

⁵ Estos hechos representan fenómenos del desarrollo y del ordenamiento territorial a una escala espacial determinada.



Ilustración 2. Esquema triangular con las dimensiones de análisis de los hechos (Cider, 2017)

En las siguientes líneas se presenta la naturaleza y rasgos generales de las dimensiones en las cuales se generan las relaciones de interdependencia territorial y sobre las cuales serán identificados los Hechos Regionales (CIDER 2017:408; DNP 2014:6-7):

a) El subsistema biofísico

Esta estructura aborda el ordenamiento en función de la conservación, la preservación y el uso sostenible de los recursos naturales, así como incorporando las directrices de prevención, reducción y control de factores de amenaza y riesgo, como soportes del desarrollo físico del territorio y de ocupación del suelo. Hace referencia a la base natural del territorio que comprende la geomorfología, los ecosistemas existentes, el clima, la geología, la hidrología, los suelos, la biodiversidad, las áreas protegidas, las amenazas naturales, socio naturales, así como la variabilidad climática y los escenarios de cambio climático, características que potencian, condicionan o restringen el uso del suelo (determinantes ambientales).

b) El subsistema socioeconómico

Esta estructura se refiere al ordenamiento y sus interdependencias en función de las dinámicas demográficas, sociales y económicas que se originan a partir de las relaciones entre los municipios de la región y la forma como configuran el espacio urbano. Particularmente, se relaciona con las dinámicas de los asentamientos humanos, de empleo, de competitividad y productividad, distribución de activos productivos, acceso a mercados y dotación de infraestructura productiva y social, y de innovación.

La perspectiva económica contempla la importancia de la competitividad de los territorios, el incremento de la productividad de la economía local, la generación de valor agregado y el empleo sostenible de los recursos territoriales, el desarrollo de nuevas formas de gestión y acuerdos entre actores y organizaciones que incentiven innovaciones, que consigan movilizar los factores clave del desarrollo económico local.

c) El subsistema funcional

La estructura funcional comprende todas aquellas infraestructuras y servicios dotacionales construidos por el hombre, que proveen una plataforma funcional para poder desarrollar las diferentes actividades socioeconómicas de forma adecuada y eficiente. Se incluyen aquí las infraestructuras relacionadas con la prestación de servicios públicos, las de movilidad y transporte, los equipamientos y el espacio público. Estas infraestructuras tienen incidencia en la configuración espacial del territorio urbano-rural, por lo que requieren de un manejo adecuado, con el objetivo de que no se altere la sostenibilidad de la estructura biofísica o ambiental.

Desde la perspectiva funcional, para una adecuada ejecución del modelo de ordenamiento se consideran esenciales los sistemas de movilidad, de espacio público, los equipamientos, su adecuada articulación con la base natural y su interrelación con el sistema de centralidades. También, resulta primordial el manejo de densidades y usos urbanos coherente con las posibilidades que el sistema de movilidad ofrece.

d) El subsistema institucional

La estructura institucional corresponde a los arreglos institucionales y a la participación de los diferentes actores en la adopción de decisiones sobre el territorio. En otras palabras, corresponde al conjunto de instituciones, reglas de juego y organizaciones que orientan, administran y gestionan el desarrollo y el ordenamiento territorial, y a las dinámicas de gobernanza. En este punto, la aproximación político-institucional del ordenamiento territorial implica tener presente que la capacidad de orientarlo y regularlo depende en gran medida de las interacciones entre las instituciones competentes, su capacidad de aprendizaje y los arreglos institucionales gubernamentales, económicos y sociales.

iii. Paso 3. La identificación y validación de los Hechos Regionales con actores locales

Luego de identificados y caracterizados los Hechos Regionales, se procede a su validación con actores locales, para ello, se establece una correlación en términos de las temáticas aplicadas desde lo teórico con las diferentes sesiones y talleres a realizar en el territorio. Dentro de este proceso son diversos los instrumentos que se pueden utilizar para la captura de información y el fomento del debate para la validación y consolidación de los Hechos Regionales por parte de los participantes.

El primero de los instrumentos es el diagnóstico en plenaria abierta de potencialidades, problemáticas, conflictos y soluciones. A partir de este diálogo se utiliza una matriz (*Tabla 2*) que les permita a los actores locales reconocer los diferentes Hechos Regionales identificados en cada una de las dimensiones del ordenamiento territorial. Posteriormente, de nuevo en plenaria los participantes pueden hacer observaciones y en un ejercicio colaborativo complementar la caracterización, elementos cualitativos y cuantitativos y perspectivas frente al fenómeno que sus compañeros realizaron. El ejercicio de validación se complementa con la espacialización de los elementos encontrados por los participantes mediante la diagramación de cartografía social (*Ilustración 3*).

Tabla 2. Matriz sugerida para la identificación y caracterización de Hechos Regionales por dimensiones del ordenamiento territorial. Equipo Cider, 2018

DIMENSIONES DEL TERRITORIO	Biofísica	Socio-Económica	Funcional	Institucional
HECHOS REGIONALES	Hecho Regional Biofísico 1.	Hecho Regional Socio-Económico 1.	Hecho Regional Funcional 1.	Hecho Regional Institucional 1.
	Hecho Regional Biofísico N.	Hecho Regional Socio-Económico N.	Hecho Regional Funcional N.	Hecho Regional Institucional N.



Ilustración 3. Ejercicio de cartografía social con actores locales facilitado por el Cider. Equipo Cider, 2018

Finalmente, se realiza un registro escrito de las discusiones en torno a los Hechos Regionales identificados, para lo cual se sugiere tener en cuenta al menos los siguientes dos elementos.

a) Identificación y descripción del fenómeno y sus interdependencias

Para la escritura de un Hecho Regional se hace necesaria la delimitación e identificación del fenómeno que se prioriza desde el criterio del experto. Para ello se sugiere iniciar con la caracterización de los fenómenos claves relacionados con el Hecho Regional y su descripción, teniendo en cuenta algunos o la totalidad de los grupos poblacionales y los territorios afectados por el *hecho*, dentro de la región analizada.

b) Espacialización en cartografía

El proceso de construcción de los Hechos Regionales es primordialmente analítico, caracterizado, como hemos visto, por la captura y análisis de información cualitativa y cuantitativa. En este sentido, para complementar las tensiones y conflictos entre intereses, actividades, apuestas, visiones y actores identificados, es fundamental realizar también un análisis espacial. La cartografía social ofrece un complemento ideal al permitir el aprovechamiento del conocimiento de los actores locales, en términos de identificar y localizar en el territorio, las apuestas deseadas y los fenómenos identificados. Por lo anterior, la caracterización de los Hechos Regionales debe ser complementada con mapas, coremas y demás elementos cartográficos que integren los textos descriptivos.

Fase 2. Análisis de debilidades, oportunidades, fortaleza y amenazas (DOFA) de los hechos regionales.

El análisis D.O.F.A o F.O.D.A constituye una herramienta de diagnóstico para la generación de estrategias creativas e identificación de factores de carácter interno y externo de organizaciones a partir de su contexto y situación (CEPAL, 2012). A partir de esto ISO 9001 (2015) indica: “*La organización debe determinar las cuestiones externas e internas que son pertinentes para su propósito y su dirección estratégica y que afectan a su capacidad para lograr los resultados previstos de su sistema de gestión de la calidad. La organización debe realizar el seguimiento y la revisión de la información sobre estas cuestiones externas e internas.*”, esto significa definir los diversos elementos que inciden en el propósito de análisis como comportamiento relativo o evaluación integral de las ventajas comparativas y las probabilidades de implementación en el territorio en el mediano plazo.

El DOFA consta de la relación entre dos partes: i) Interna, en términos de fortalezas y debilidades donde se posee algún grado de control y ii) Externa, donde se identifican factores de oportunidad y amenazas que se encuentran bajo poco o ningún control (*Ilustración 4*).



Ilustración 4. Relaciones Análisis D.O.F.A. Adaptado de ISO, 2015. Equipo Cider, 2018.

CEPAL (2015) indica, para el uso del análisis DOFA durante la formulación de estrategias y procesos de planificación dos etapas: i) definición de objetivo central equivalente, que para efectos de la presente metodología se constituye como el Hecho Regional al ser un fenómeno que se caracteriza por sus interdependencias y espacialidad territorial; y ii) definición de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que el contexto territorial y las dinámicas de desarrollo establecen en función del fenómeno del Hecho Regional (*Tabla 3*).

Tabla 3. Análisis DOFA. Equipo Cider, 2018.

HECHOS REGIONALES	Debilidades	Oportunidades	Fortalezas	Amenazas
Hecho Regional 1				
Hecho Regional n				

Para efectos de la aplicación del análisis DOFA en los Hechos Regionales y en el marco de la construcción colectiva de una visión de ordenamiento territorial, se establece por acuerdo con los actores locales en calidad de grupo de expertos, la definición de objetivo central el ordenamiento territorial regional en fundamento a

los Hechos Regionales caracterizados. De esta forma cada uno de los elementos de análisis se entiende de la siguiente manera:

Las fortalezas se entienden como aquellas situaciones o características propias del hecho que afectan positivamente el ordenamiento territorial regional y se pueden controlar directamente desde dicha escala de gobierno.

Las oportunidades se caracterizan por ser situaciones positivas que potencializan factores de cambio del fenómeno del Hecho Regional, que son no controlables y que responden a factores de determinaciones de agendas globales, internacionales o nacionales externas a las competencias del gobierno regional.

Las debilidades se constituyen a partir de las situaciones de conflicto, problemática y tensión que internamente poseen los mecanismos y la estructura de ordenamiento territorial regional y sus autoridades locales.

Las amenazas responden a los factores externos que afectan o potencialmente afectarán negativamente el ordenamiento territorial regional.

Como se verá más adelante, el DOFA es útil para particularizar las características de los fenómenos complejos que definen los Hechos Regionales, y a priorizar las líneas de intervención en la planificación estratégica, así mismo, permite la identificación de escenarios para cada Hecho Regional.

Fase 3. Del DOFA a los escenarios de desarrollo

El análisis DOFA como se explicó anteriormente propende por la definición de factores externos e internos que influyen o afectan la materialización del objetivo central de ordenar el territorio regional, introduciendo el análisis contextual y la posibilidad de identificar escenarios por dimensiones y Hechos Regionales relacionados con el territorio. Los escenarios se consideran secuencias hipotéticas de eventos contruidos con el propósito de centrar la atención en los procesos causales y la toma de decisiones (Kahn & Wiener, 1967), así mismo Schoemaker (1995) indica la capacidad de los escenarios para describir un futuro potencial o posible que incluye una visión o el ¿cómo? en el conjunto de eventos que se deben explorar alrededor de una problemática o contexto.

En consecuencia, la utilización de escenarios para definir o trazar líneas de eventos en el tiempo y accionares, implica la planeación estratégica a partir de momentos que complejizan la toma de decisiones (Godet, 2003),

al manejar la incertidumbre del futuro y concluir que los escenarios por si mismos no constituyen una estrategia (Ogilvy y otros, 2010).

Metodológicamente Peter Schwartz (1996) define ocho pasos para la estructuración de escenarios en la planificación estratégica: i) identificar un problema; ii) identificar actores clave; iii) identificar fuerzas motrices generales; iv) jerarquizar los factores y fuerzas claves (valoración de influencia); v) correspondencia lógica del escenario; vi) desarrollar en detalle cada factor del escenario; vii) considerar implicaciones y externalidades (pasivos); y viii) identificar factores de alerta en el escenario (indicadores de seguimiento). Para efectos de la metodología presentada en este documento, se propone una correspondencia de los pasos propuestos por Schwartz con los pasos indicados en las distintas fases que componen este capítulo (*Ilustración 5*).

La base diagnóstica para la elaboración de los escenarios considera al DOFA como mecanismo de articulación de información y línea de base, esto significa la determinación de dos posibles escenarios a construir a partir del DOFA: i) tendencial; y ii) deseable. Estos escenarios parten de la relación de las dimensiones externas e internas del análisis DOFA, es decir, por una parte, el escenario tendencial se atribuye a las condiciones de debilidad y amenazas del Hecho Regional, que de no poseer mecanismos de cambio o permitir la continuidad en el tiempo incrementan los efectos negativos y superan los potenciales positivos. Por otra parte, el escenario deseable se atribuye a las condiciones de oportunidad y fortaleza donde los mecanismos de cambio y la potencialización de los factores existentes positivos permiten la consolidación de un proceso de mejora (*Ilustración 6*).

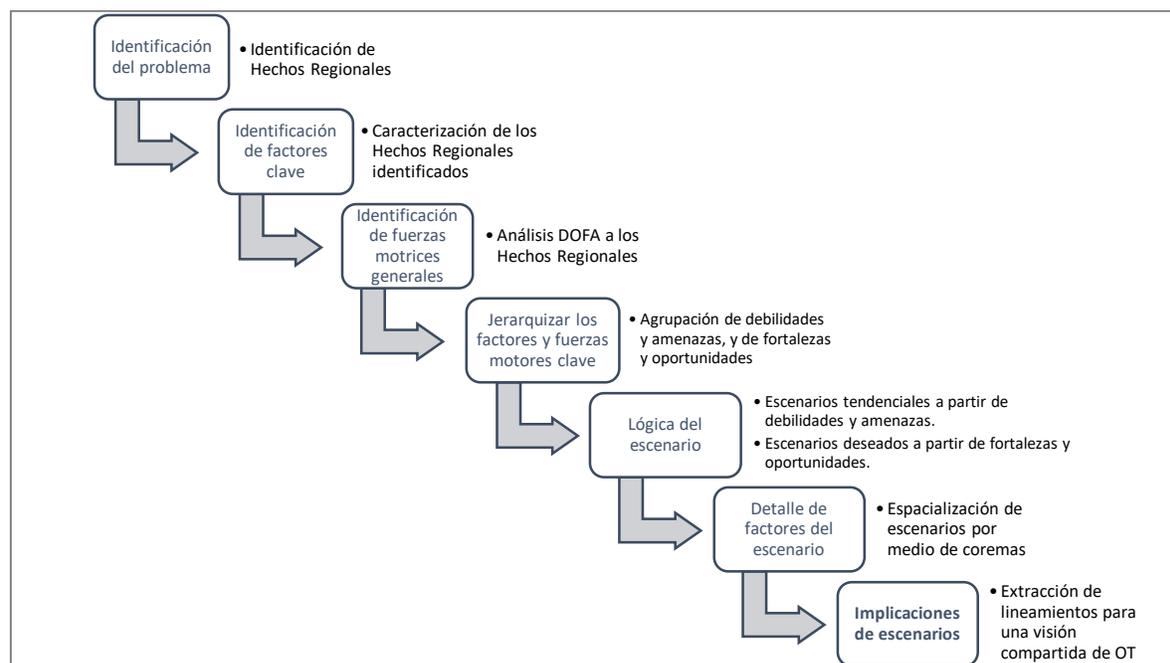


Ilustración 5. Metodología de Escenarios de Scxhwartz (1996) adaptado por Equipo Cider, 2018.

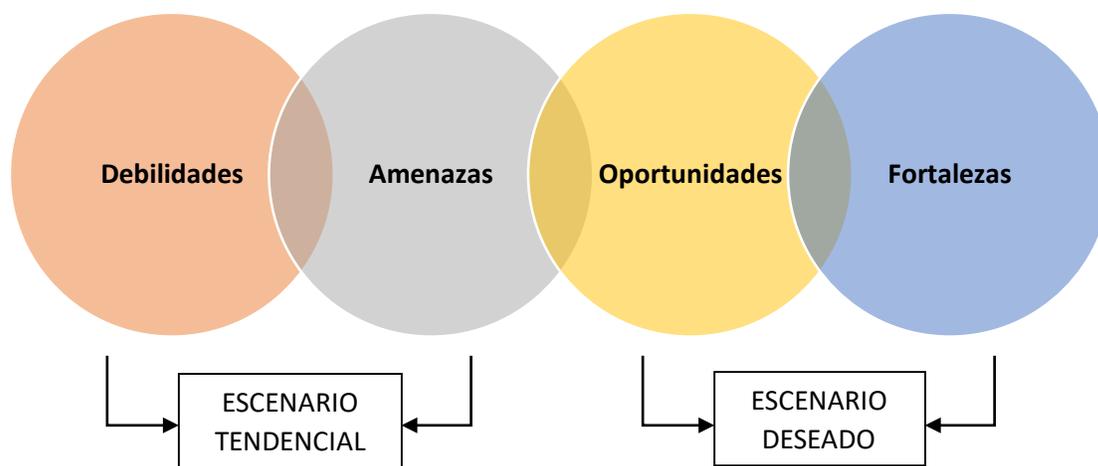


Ilustración 6. Construcción de escenarios a partir de análisis DOFA. Equipo Cider, 2018.

Fase 4. Lineamientos para una visión

El uso de escenarios derivados de Hechos Regionales por dimensiones del ordenamiento territorial permite establecer una correlación en el espacio territorial y articular los diferentes fenómenos priorizados para el ejercicio de planificación y visión. De esta forma, se establece la necesidad de sintetizar en uno solo, los diferentes escenarios identificados en el territorio regional. Además, se precisan identificar las tensiones, flujos y conflictos que pueden presentar la suma de los escenarios de Hechos Regionales.

El escenario deseado consolidado sintetiza una hipótesis de futuro que tiene la mayor preferencia y el mayor consenso, pero no necesariamente representa una apuesta única para la región, en este sentido, los Hechos Regionales permiten adoptar estrategias flexibles dependiendo de la trayectoria de cada uno de ellos sin afectar una mirada integradora como la que se construyó en el ejercicio.

Con este propósito, establecer la síntesis de los hechos en el territorio involucra abordar conceptualmente las implicaciones del territorio entendiéndolo como la delimitación de un espacio lineal o no lineal sobre la corteza terrestre que pertenece a un grupo humano y que es sujeto de actividades, usos y cambios a razón de las necesidades de utilización de los recursos existentes para la multiplicación y sostenimiento de la población (Ratzel, 1875). Involucra también espacios no físicos y de carácter regional (Vidal de Blanche y otros, 1977), en donde los mecanismos de apropiación se construyen en el conjunto de sistemas de leyes, normas, gobierno y flujos de poder entre los actores dentro y fuera del territorio que conforman la estructura social y poseen capacidad de cambio (Reffestin, 1993; Santos, 2000; Brunet R y otros, 1992).

Por su parte, Montañez (2001) define al territorio como “un concepto relacional que insinúa un conjunto de vínculos de dominio, de poder, de pertenencia o de apropiación entre una porción o la totalidad espacio geográfico (*Ilustración 7*) y un determinado sujeto individual o colectivo”, aduciendo también a un proceso de conformación o configuración que se fundamenta en la organización de la propiedad.

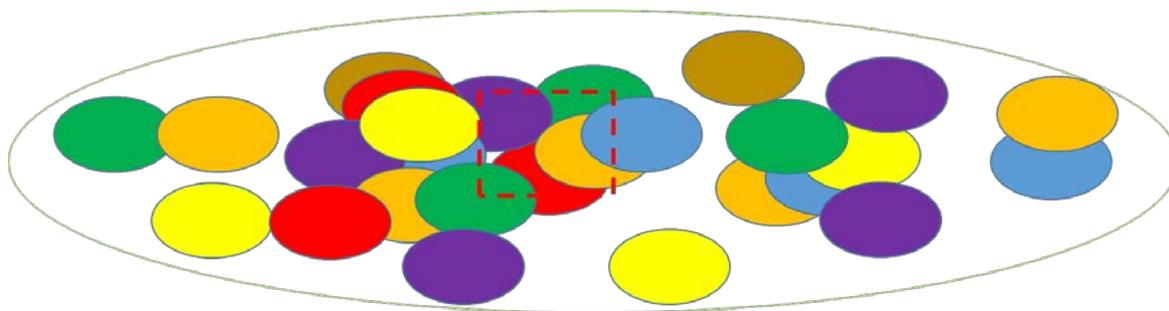


Ilustración 7. Escenario en el territorio y su complejidad. Equipo Cider, 2018.

Desde las anteriores perspectivas, los Hechos Regionales y su dinámica en el tiempo permiten, a través de la conjetura en el territorio, caracterizar los avances y/o retrocesos en términos del ordenamiento territorial como una expresión espacial de paisajes tanto existentes como deseados. También se propende por la identificación de conflictos y las dimensiones espaciales e históricas de estos, permitiendo analizar con reflejos sobre la composición del territorio tanto políticas, proyectos, ideales e instrumentos de ordenamiento, como poder, relaciones y tensiones evidentes en el presente.

El resultado de estos ejercicios de prospectiva lleva a constatar las intencionalidades de las apuestas creadas y priorizadas en los Hechos Regionales, y a partir de ellas, generar una serie de lineamientos que atiendan las problemáticas, potencialidades y deseos para el ordenamiento territorial y que contribuyan a lograr el escenario deseado para el desarrollo regional. Este ejercicio metodológico finaliza entonces al sintetizar los escenarios deseados y al extraer, con ayuda de los actores locales, los lineamientos para la visión conjunta del ordenamiento territorial regional.

En los siguientes capítulos se mostrará la forma en que se aplicaron las cuatro fases metodológicas presentadas anteriormente, en uno de los departamentos que hacen parte de la Región Central de Colombia, el Departamento del Meta.

1. HECHOS REGIONALES DEL DEPARTAMENTO DEL META

Los Hechos Regionales del Departamento del Meta se identificaron y clasificaron según la metodología formulada por el Cider de la Universidad de los Andes y presentada en el capítulo anterior. La caracterización de cada HR incluye una descripción del(os) fenómeno(s) vinculado(s) al hecho que se complementa con una serie de mapas construidos colectivamente con los funcionarios públicos de la Gobernación del Meta mediante un proceso de cartografía social.

La *Tabla 4* muestra la lista completa de los Hechos Regionales, y a continuación se presenta por cada dimensión de análisis, su respectiva descripción e insumos cartográficos.

Tabla 4. Hechos Regionales del Departamento del Meta. Equipo Cider, 2018

DIMENSIÓN	HECHOS REGIONALES
BIOFÍSICA	<ul style="list-style-type: none"> - El modelo de ocupación extractivo y la expansión de la frontera agrícola afecta la capacidad de usos del suelo, la estructura ecológica principal y deteriora la provisión de bienes y servicios ambientales en la región agudizando los conflictos socio-ambientales. - Injusticia hídrica en contexto de demanda de agua para la metrópoli y afectaciones en calidad y disponibilidad del agua como resultado de crecimiento de asentamientos humanos y de monocultivos de palma. - Conflictos de uso del suelo y pérdida de coberturas naturales por expansión de la frontera agrícola y pecuaria y por acaparamiento de tierras en un escenario de posconflicto - Diversos escenarios de riesgo (remoción en masa, amenazas por inundación, incendios, riesgos tecnológicos) que se agravan dado la desarticulación institucional y la insuficiencia de recursos para desarrollar estrategias de reducción del riesgo y la atención oportuna de desastres y la resiliencia.
SOCIOECONÓMICA	<ul style="list-style-type: none"> - Fluctuaciones de la economía departamental derivados del sector de hidrocarburos, fuerte dependencia del mercado bogotano, pérdida de oportunidades de las economías de aglomeración de la región e incertidumbre sobre la sostenibilidad de largo plazo del desarrollo económico regional. - Productividad departamental, y los efectos del petróleo como principal actividad económica de la región. - Procesos de urbanización y suburbanización como fenómenos no generadoras de efectos multiplicadores de la economía regional. - Pobreza y necesidades básicas
FUNCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiencia y discontinuidad de la red vial que afecta las condiciones de productividad y competitividad del Departamento - Posibilidad de una emergencia sanitaria por la disposición de residuos sólidos a cielo abierto en varios municipios del Meta.

INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Baja consolidación institucional de la integración y asociatividad regional. - Conflictos entre múltiples visiones de desarrollo. - Recentralización e Imposición de políticas y directrices de la planificación sectorial minera del gobierno nacional y limitaciones a la planificación territorial lo que genera conflictos en torno al desarrollo regional
---------------	--

Hechos Regionales Bio-físicos

- i. **El modelo de ocupación extractivo y la expansión de la frontera agrícola afecta la capacidad de usos del suelo, la estructura ecológica principal y deteriora la provisión de bienes y servicios ambientales en la región agudizando los conflictos socio-ambientales.**

El Departamento del Meta cuenta con una gran riqueza biológica debido a la confluencia de diferentes regiones, como son el piedemonte llanero y los ecosistemas Andinos y Amazónicos, en donde se establece un corredor biológico para el flujo natural de especies. Esta alta biodiversidad permite que sea una zona estratégica para la protección y conservación de los bienes y servicios ecosistémicos y sociales, que dada a su importancia ambiental actualmente han sido declarados áreas de protección.

Para el Departamento del Meta se identifican como prioritarios para su conservación, tres (3) Distritos de Manejo Integrado y cuatro (4) Parques Nacionales Naturales (PNN Sierra de la Macarena, PNN Tinigua, PNN Cordillera Los Picachos y PNN Sumapaz), los cuales se encuentran bajo la figura del Área de Manejo Especial de La Macarena – AMEM. También se encuentra en el departamento el PNN Chingaza que es uno de los elementos más importantes de la Estructura Ecológica Regional (*Ilustración 8*) porque asegura la provisión del recurso hídrico.

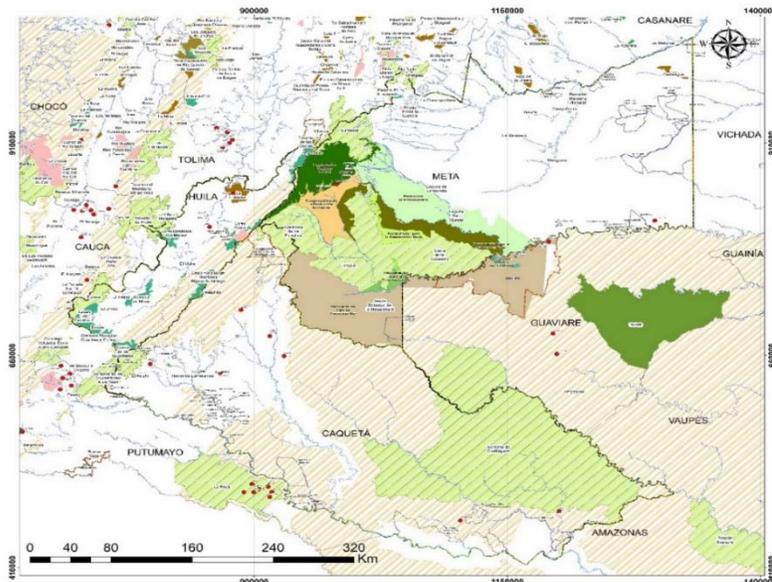


Ilustración 8. Estructura Ecológica Regional. Equipo Cider a partir de SIGOT-IGAC (2017)

A pesar de que a nivel institucional se han creado los mecanismos para definir los usos del suelo en estas áreas de protección, se evidencian diferentes conflictos en el modelo de ocupación actual, dada la incompatibilidad de actividades socioeconómicas de carácter intensivo, que van en contra de la capacidad de usos del suelo, deteriorando la provisión de bienes y servicios ambientales en la región. Estos conflictos, están relacionados con actividades económicas como la minería y la explotación de hidrocarburos, y otras dinámicas sociodemográficas que ocasionan fenómenos como la expansión de la frontera agrícola. La intensificación de estos conflictos evidencia una desarticulación de las autoridades ambientales, la empresa privada y la administración central que no cuenta con mecanismos para que los habitantes de los espacios más afectados tengan acceso a la información, instrumentos de control y herramientas de intervención, impidiendo muchas veces la capacidad de control sobre dichas actividades y poniendo en riesgo la conformación, continuidad e integridad ecosistémica de los elementos de la Estructura Ecológica Principal.

Entre los conflictos más importantes que afectan de manera directa la integridad de los recursos biológicos de la región se encuentran, la deforestación y pérdida de hábitats que está estrechamente relacionada con la ampliación de la frontera agrícola y pecuaria en áreas de importancia ambiental. En dichas áreas se da el establecimiento de pastos mejorados para aumentar la producción ganadera y la quema de coberturas para el desarrollo de cultivos, generando una reducción del hábitat natural de especies endémicas.

La deforestación en estas áreas de importancia ambiental también se encuentra asociada con el establecimiento de cultivos ilícitos que han generado una acelerada sabanización del bosque húmedo tropical, uno de los ecosistemas que se encuentran altamente amenazados por el desarrollo de las actividades económicas.

La minería legal e ilegal y la explotación de hidrocarburos también son actividades socioeconómicas que generan una degradación de la estructura ecológica de la región debido a su carácter extractivo.

A partir de los conflictos descritos, se hace necesaria la conformación de alianzas estratégicas con diferentes sectores e instituciones públicas y privados que permitan el aprovechamiento sostenible de los recursos de la región, mientras se fortalece el conocimiento sobre la biodiversidad y se promueve la implementación de herramientas tecnológicas que sean el soporte para el desarrollo de proyectos productivos acordes a las características del territorio.

- ii. **Injusticia hídrica en contexto de demanda de agua para la metrópoli y afectaciones en calidad y disponibilidad del agua como resultado de crecimiento de asentamientos humanos y de monocultivos de palma.**

Las comunidades reconocen una gran riqueza hídrica en su territorio, representados por algunos drenajes principales como son los ríos Ariarí, Guayabero, Guaviare, Meta, Duda y Güejar, así como por ecosistemas de páramos y humedales que permiten la regulación hídrica de la región. Esta abundante riqueza hídrica les ha permitido a las comunidades la conformación de asentamientos humanos y el establecimiento de actividades económicas que se desarrollan en torno a las dinámicas de los ríos.

La *Ilustración 9* permite observar que las comunidades perciben el desarrollo socioeconómico de la región a través de 4 ríos principales) Región hídrica del Meta; ii) Región hídrica del Ariarí, que se divide en Alto Ariarí y Bajo Ariarí; iii) Región hídrica del Guayabero, que recorre gran parte del territorio de la Macarena; y iv) Región hídrica del Río Guaviare.

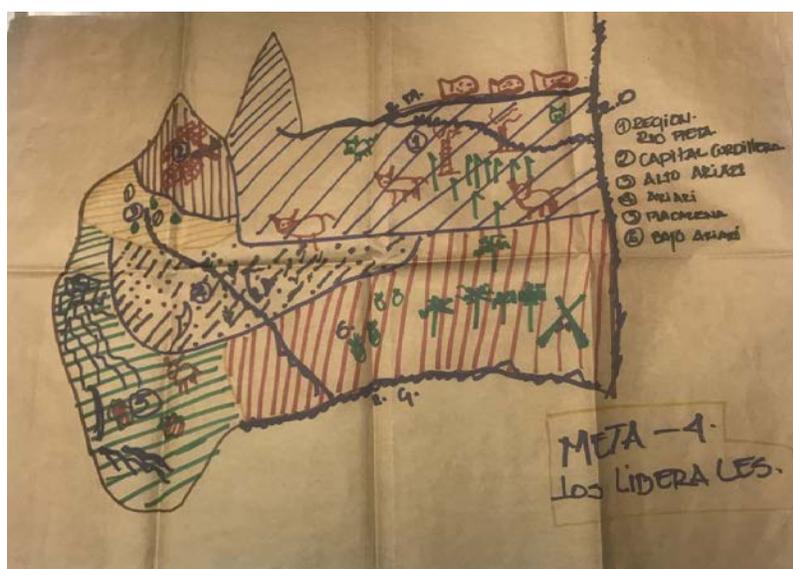


Ilustración 9. Desarrollo a través en el recurso hídrico. Participantes del Curso 2018.

Sin embargo, se evidencia que, a pesar de esta gran riqueza hídrica, las comunidades que habitan estos territorios no son quienes gozan de este recurso. Este conflicto presenta una relación directa con los procesos de crecimiento de la capital del país, la cual tiene una gran demanda de agua que no es solventada en su totalidad por los recursos naturales a su disposición, por lo que en consecuencia recurre a ecosistemas limítrofes con el departamento del Meta, haciendo uso del recurso proveniente del Páramo Chingaza y disminuyendo la oferta de agua para el departamento.

El desarrollo social y económico que se ha dado en el departamento ha generado afectaciones sobre la calidad y disponibilidad de agua. El incremento de descargas de aguas grises y negras a los cuerpos de agua, relacionada con la proliferación de asentamientos humanos es una de las principales fuentes de contaminación del agua que se da por el déficit en la cobertura de alcantarillado y el inadecuado tratamiento de las aguas residuales antes de su disposición en los cuerpos de agua receptores.

Una de las actividades que causan impactos negativos sobre el recurso hídrico superficial, es la concentración de los monocultivos especialmente de la palma de aceite, que por sus altos requerimientos hídricos en ocasiones hacen necesario el desvío de los cauces naturales para suplir la demanda. Por otro lado, el uso de agroquímicos para aumentar la producción de estos cultivos es otro factor que deteriora la calidad del agua en las fuentes hídricas superficiales.

También se identifica una inadecuada disposición de los residuos sólidos de las actividades agropecuarias y domésticas sobre los afluentes de agua, que disminuyen las características fisicoquímicas de los cuerpos de agua, limitando su uso para el desarrollo de ciertas actividades, como el abastecimiento para consumo humano. A lo anterior se suma la erradicación de los cultivos ilícitos, en donde se emplean químicos que repercuten sobre la calidad del recurso hídrico.

Por lo anterior, la apuesta en torno a la gestión integral del recurso hídrico debe partir del fortalecimiento de los instrumentos y esquemas de conservación de los ecosistemas abastecedores de agua, de igual forma, el fomento de los esquemas de pago por servicios ambientales, y especialmente en áreas que abastecen a otras regiones del país.

iii. Conflictos de uso del suelo y pérdida de coberturas naturales por expansión de la frontera agrícola y pecuaria y por acaparamiento de tierras en un escenario de posconflicto.

En el departamento del Meta, desde la cosmovisión de las comunidades se identifican cuatro grandes regiones: una primera zona agroalimentaria del Ariarí, en donde se dinamiza el sector rural, permitiendo incentivar la comercialización de productos agrícolas con otras regiones del país; una segunda zona de la altillanura, en donde se desarrolla el sector pecuario; una tercera zona referente a la zona bioenergética, en

donde existe la presencia del sector de hidrocarburos y la agroindustria; y por último una cuarta zona de conservación de los ecosistemas estratégicos, en la parte occidental del departamento, ubicando allí el AMEM.



Ilustración 10. Desarrollo del suelo rural. Participantes del curso, 2018.

Contrastado con lo que actualmente se evidencia en el territorio se presenta una expansión de la frontera agrícola y pecuaria sobre los ecosistemas estratégicos (AMEM), cambiando el uso del suelo y generando una praderización de las coberturas naturales, fenómeno que se ha venido acelerando en el proceso de postconflicto, donde algunas áreas que se encontraban protegidas, habitadas por grupos armados al margen de la ley, se encuentran expuestas al desarrollo de la actividades socioeconómicas de carácter intensivo y a procesos de acaparamiento de tierras.

Así mismo se presentan actividades cuyos procesos son poco sostenibles, ya que se identifican grandes áreas empleadas para la producción de un monocultivo, como lo son los cultivos de palma los cuales tiene alto demanda de recurso renovables (suelo y agua), agotando rápidamente la estructura del suelo.

- iv. Fenómenos de remoción en masa y amenazas por inundación, fenómenos socio-naturales relacionados con incendios en coberturas naturales y riesgos tecnológicos asociados a producción y transporte de hidrocarburos constituyen condiciones de riesgo y amenaza del

territorio que se agravan dado la desarticulación institucional y la insuficiencia de recursos para desarrollar estrategias de reducción del riesgo y la atención oportuna de desastres y la resiliencia.

En el departamento del Meta se evidencia la ocurrencia de diversos fenómenos naturales que tienen influencia sobre el sistema territorial, entre ellos se encuentran los movimientos de masa presentados en el piedemonte llanero, que interrumpen las vías de comunicación y movilidad entre las ciudades principales del departamento con el centro del país, afectando la comercialización de productos y limitando el desarrollo de la región. Otra amenaza son las inundaciones influenciadas por la dinámica fluvial y fuertes periodos de lluvia presentados en la planicie del departamento.

Estas condiciones de amenaza latente en el territorio se acentúan debido al desconocimiento sobre los periodos de retorno de los ríos, el nivel de exposición de los centros urbanos y demás elementos vulnerables, así como la falta de canales de comunicación para la atención oportuna de emergencias y la escasa generación de capacidades para saber cómo enfrentar y superar un evento amenazante. En su mayoría estos conflictos que se evidencian en el territorio están relacionados con la desarticulación institucional y la insuficiencia de recursos para desarrollar estrategias de reducción del riesgo y de atención oportuna de desastres y la resiliencia.

Además de estos fenómenos naturales, se presenta un fenómeno socio-natural, referente a incendios en coberturas naturales, los cuales son generados como consecuencia de actividades antrópicas, como lo es la ampliación de la frontera agrícola, desencadenando problemáticas asociadas a la deforestación, praderización, pérdida y fragmentación ecosistémica, degradación de los suelos y pérdida de la capacidad de retención y regulación hídrica.

También se identifica dentro de la región el riesgo tecnológico, que está asociado a la producción y transporte de hidrocarburos, debido a que la ruptura de los poliductos podría generar afectaciones sobre los ecosistemas y problemáticas de salubridad en la comunidad.

La Ilustración 11 y 12 permite observar los sitios dentro del departamento del Meta donde la comunidad identifica la ocurrencia de eventos amenazantes, especialmente los relacionados con movimientos en masa hacia la altillanura, e inundaciones a lo largo de los ríos y quebradas.

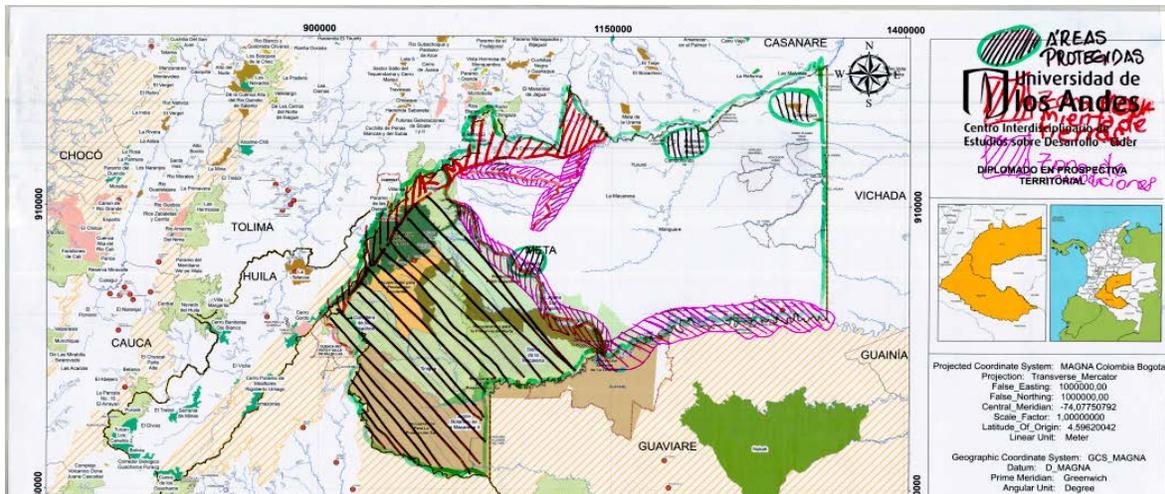


Ilustración 11. Determinación de áreas con potencial de amenazas naturales (inundación y movimientos en masa). Autores modificados por participantes del curso. 2018

Estas falencias identificadas a la hora de abordar la gestión del riesgo en el territorio abren una ventana de oportunidad para buscar mecanismos de financiación que fortalezcan el conocimiento del riesgo en el territorio y aprovechen marcos normativos para incorporar la gestión del riesgo en los instrumentos de ordenamiento y planeación territorial.

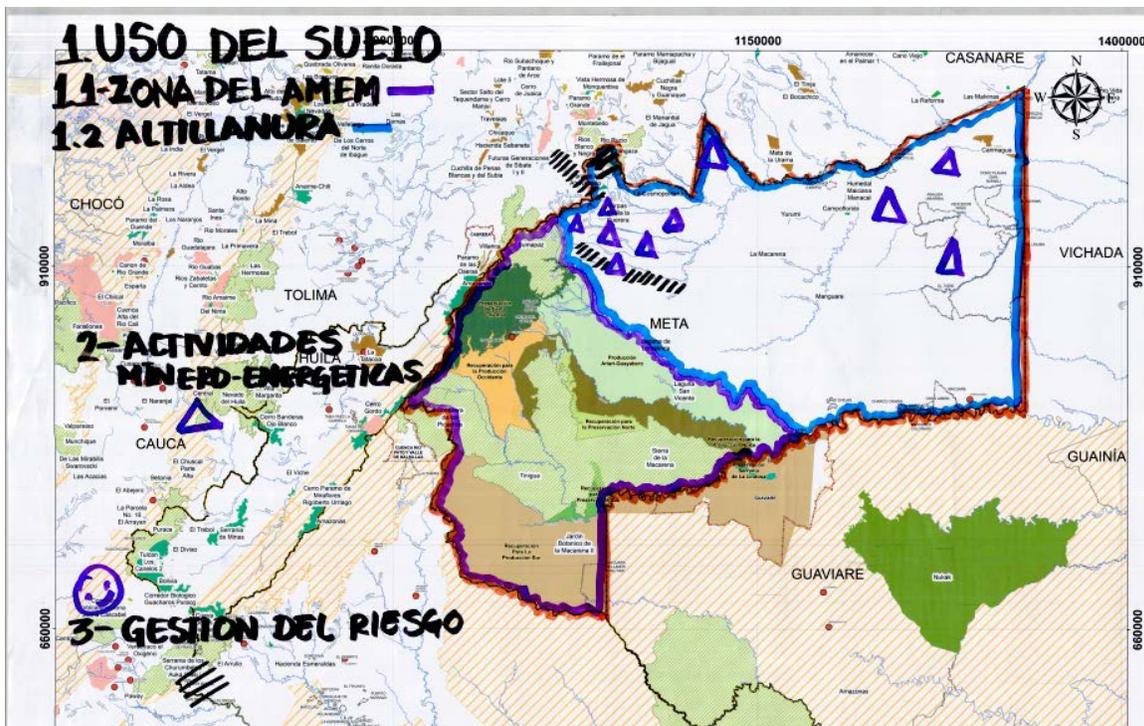


Ilustración 12. Actividades minero-energéticas. Autores modificados por participantes del curso. 2018.

Hechos Regionales Socioeconómicos

- i. **Fluctuaciones de la economía departamental derivados del sector de hidrocarburos, fuerte dependencia del mercado bogotano, pérdida de oportunidades de las economías de aglomeración de la región e incertidumbre sobre la sostenibilidad de largo plazo del desarrollo económico regional.**

Los rasgos de la economía del departamento son las fluctuaciones derivadas del sector de hidrocarburos, los escasos efectos multiplicadores de la extracción de petróleo sobre el crecimiento de largo plazo, la fuerte dependencia del mercado bogotano y la pérdida de oportunidades de las economías de aglomeración; lo que genera incertidumbre sobre la sostenibilidad del desarrollo económico regional.

La débil integración de la región de la Orinoquia con el resto del país. De una parte, la vinculación de esta región está determinada por la vía Villavicencio - Bogotá lo que configura una fuerte dependencia de la economía de la región del mercado bogotano y posiblemente el raquitismo de una región que fácilmente podría ser exportadora de bienes agropecuarios y sus derivados de alto valor agregado. De otra parte, esta misma restricción ha contribuido a un retraso en el crecimiento y fortalecimiento de su sistema de ciudades, cuya expansión se deriva del poder de compra de la región central.

En este contexto, el hecho económico regional se expresa en la incertidumbre sobre la sostenibilidad de largo plazo del desarrollo económico regional. En primer lugar, las fluctuaciones de la economía del departamento se derivan del sector de hidrocarburos y la no utilización de los recursos provenientes de su explotación en consolidar una economía robusta en el largo plazo. Tres hechos indican que la extracción petrolera no tiene efectos multiplicadores del crecimiento de largo plazo. De una parte, el soporte de la actividad productiva, la industria, pierde dinamismo con la riqueza petrolera. De otra parte, las condiciones de vida de la población de las ciudades, primera, de los municipios donde se localiza la explotación y, segunda, de buena parte del departamento, no es la mejor. Finalmente, los recursos no se reflejan en la infraestructura de capital social y físico como se aprecia en las lamentables condiciones de la malla vial y e indicadores sociales de los municipios petroleros.

Otro hecho económico regional es el fuerte desequilibrio del sistema regional de ciudades y pérdida de oportunidades de las economías de aglomeración de la región, dominada por la macrocefalia de Villavicencio y su metropolización con Acacías y Restrepo, en donde toma asiento más del 50 por ciento de la población del departamento. La caída de la agregación de valor se ha dado en todas las ciudades a excepción de Villavicencio. Nótese que aun suponiendo que la información del DANE fuera a precios constantes, columna cuarta, la caída de la actividad económica se mantiene, por supuesto a una menor tasa.

Dificultad de incorporación de una parte importante de la población a la generación de riqueza. Las condiciones de pobreza por La línea de Pobreza y NBI son negativas en una región de esta riqueza natural y productiva. En el primer caso, por ingresos, cerca del 27 por ciento de la población se encuentra en pobreza y, en el segundo, cerca del 30 por ciento de la población de los municipios de la región eran considerados pobres por NBI.

La generación de riqueza no se refleja en la mejora de las condiciones de vida de las ciudades. Se puede resumir que existen tres casos de esta relación entre las dos variables. Puerto Gaitán es uno de ellos, un alto valor agregado con la mayor tasa de mortalidad infantil. El segundo una tasa de mortalidad infantil similar para distintos niveles de valor agregado como es el caso de Villavicencio, Acacías y Castilla y todos los demás municipios en donde no existe una clara asociación entre valor agregado y tmi. En este sentido, se podría señalar que la riqueza creada no tiene un reflejo en las condiciones de vida de los habitantes, vistas a través de la tmi.

Uno de los retos de la economía es mejorar las condiciones económicas, en particular la agregación de valor, de los municipios del Meta⁶. Más allá de los recursos naturales, se requiere esfuerzo ciudadano para mejorar las condiciones en que se agrega valor. Por supuesto la responsabilidad política en reducir el gasto en funcionamiento y mejorar la inversión también ayudarían a mejorar la agregación de valor.

ii. Productividad departamental, y los efectos del petróleo como principal actividad económica de la región.

Su economía se ha asociado con la producción agropecuaria y la extracción de Petróleo, situación que se aprecia no se aleja sustancialmente de la realidad aun cuando en el período 2000 a 2016 las cifras de Cuentas Nacionales del DANE exhiben interesantes cambios en la economía de la región. En la tabla No 5, se presentan los sectores económicos y los principales subsectores que muestran importantes cambios en la composición de la economía del Meta.

⁶ Tres elementos, siendo un poco laxos en la significancia estadística, resultan importantes en la agregación de valor. En primer lugar, hay una elasticidad unitaria entre el valor agregado y los recaudos tributarios. Es decir, un incremento en el 1 por ciento de los recaudos tributarios, esfuerzo fiscal propio, se ve reflejado en un incremento del 1 por ciento del valor agregado. Reducir los gastos de funcionamiento tiene un efecto realmente importante en la agregación de valor y finalmente, la explotación petrolera tiene el mayor efecto sobre la agregación de valor. Las conclusiones son evidentes.

Tabla 5. Cuentas de Producción del Meta. Autores a partir de DANE 2018

Actividades económicas	Tasa de crecimiento 2000-2016	Participación	
		2000	2016
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,055	0,132	0,089
Cultivo de otros productos agrícolas	0,058	0,072	0,050
Producción pecuaria y caza incluyendo las actividades veterinarias	0,052	0,055	0,035
Explotación de minas y canteras	0,123	0,270	0,537
Extracción de petróleo crudo y de gas natural, et all.	0,122	0,271	0,535
Industria manufacturera	-0,009	0,076	0,018
Alimentos, bebidas y tabaco	-0,003	0,045	0,012
Resto de la Industria	-0,018	0,031	0,007
Suministro de electricidad, gas y agua	0,054	0,022	0,014
Generación, captación y distribución de energía eléctrica	0,061	0,012	0,009
Fabricación de gas, et all.	0,040	0,006	0,003
Captación, depuración y distribución de agua	0,034	0,003	0,001
Eliminación de desperdicios y aguas residuales, saneamiento y actividades similares	0,043	0,002	0,001
Construcción	0,101	0,040	0,056
Construcción de edificaciones	0,099	0,010	0,014
Construcción de obras de ingeniería civil	0,101	0,029	0,040
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	0,033	0,114	0,054
Comercio	0,026	0,084	0,035
Hoteles, restaurantes, bares y similares	0,057	0,021	0,014
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,055	0,060	0,041
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	0,050	0,085	0,053
Intermediación financiera	0,076	0,016	0,015
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	0,041	0,145	0,079
Subtotal Valor Agregado	0,082	0,948	0,980
Impuestos	0,022	0,054	0,021
PIB total Departamental	0,080	1,000	1,000
PIB Colombia	0,040	0,021	0,039

En la primera columna de la tabla se tiene el listado de las actividades, en negrilla, y la desagregación de actividades sectoriales de la economía. En la segunda columna la tasa de crecimiento continuo del período

2000 a 2016 preliminar como se encuentra en las cifras del DANE. En las dos últimas columnas se aprecia la participación de cada sector en el PIB de la región en los años 2000 y 2016.

Un primer hecho económico hace referencia a la evolución del PIB del Meta, que presenta un comportamiento, en el período de análisis, que podría considerarse irregular. En efecto se aprecian incrementos moderados en el período 2000 a 2008, una aceleración de la actividad económica hasta el año 2013 y una desaceleración en los restantes años del período de análisis. En la ilustración 13 se aprecia este comportamiento

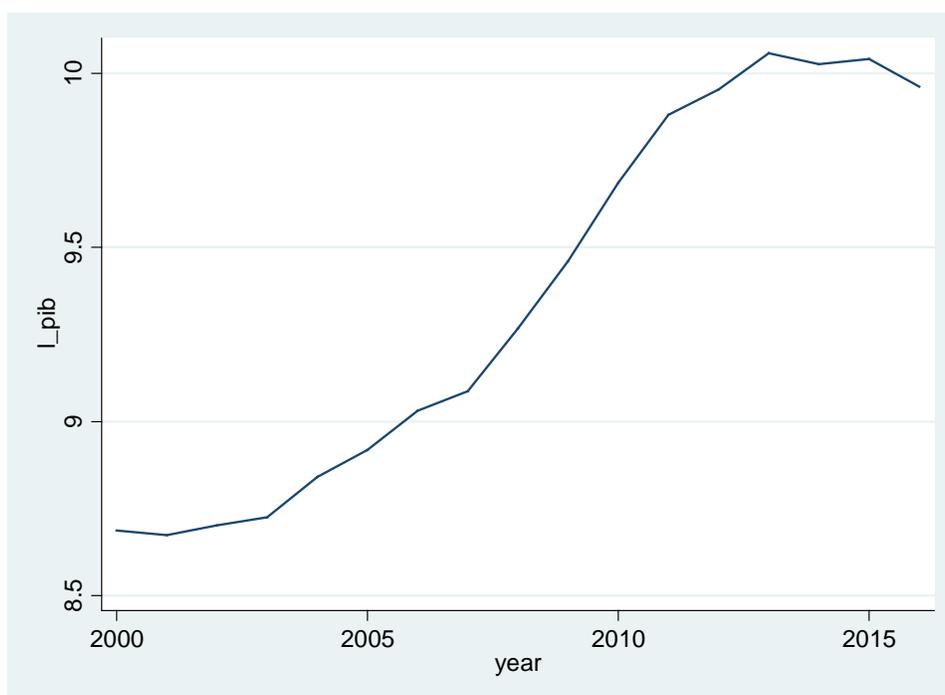


Ilustración 13. Logaritmo del PIB departamento del Meta. Autores a partir de DANE 2018

Para establecer las distintas tasas de crecimiento de la actividad económica se estimó el PIB en función de tendencias determinísticas temporales como lo señala la siguiente ecuación:

$$lpib = \beta_0 + \beta_1 * t + \beta_2 D_{08} + \beta_3 D_{08} * t + \beta_4 D_{13} + \beta_5 D_{13} * t + \mu_t$$

Se asume que la tasa de crecimiento del PIB no es homogénea en todo el período, como se puede ver en la figura. En los periodos 2000-2008, 2008-2013 y el período 2013-2016 se presentaron *tasas de crecimiento diferenciadas*. El coeficiente que acompaña el producto de las variables dicotómicas y el tiempo indican el cambio en la tasa de crecimiento. Las variables dicotómicas indican el corte del eje vertical. Las estimaciones

por mínimos cuadrados ordinarios se presentan en la siguiente tabla. Los resultados se dividen en tres módulos el primero análisis de varianza a la izquierda y los de poder explicativo global a la derecha. Los resultados del módulo inferior, la significancia de cada variable.

```
regress l_pib year d_08 bp_08 d_13 bp_13
```

Source	SS	df	MS			
Model	4.88526827	5	.977053654	Number of obs =	17	
Residual	.025332531	11	.002302957	F(5, 11) =	424.26	
Total	4.9106008	16	.30691255	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.9948	
				Adj R-squared =	0.9925	
				Root MSE =	.04799	

l_pib	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
year	.0636572	.0074049	8.60	0.000	.0473592	.0799553
d_08	-232.064	33.91926	-6.84	0.000	-306.7198	-157.4082
bp_08	.1156552	.0168857	6.85	0.000	.0784899	.1528204
d_13	415.0513	52.91121	7.84	0.000	298.5945	531.5081
bp_13	-.206248	.0262847	-7.85	0.000	-.2641003	-.1483957
_cons	-118.7042	14.8357	-8.00	0.000	-151.3573	-86.05105

Ilustración 14. Cuentas de Producción del Meta. Autores a partir de DANE 2018.

El modelo es explicativo de los cambios del PIB. En general, el coeficiente de la tendencia anual, indica que la tasa de crecimiento del período 2000-2016 del PIB del Meta fue de 6.3 por ciento. No obstante, en el período 2008-2013 esta tasa fue de 11.5 por ciento. Es decir, un 5.5 por ciento más que la tasa de crecimiento de todo el período. En otras palabras, en el período 2008-2013 casi se duplica la tasa de crecimiento de la economía del Meta. Por supuesto esto indica algo extraordinario asociado a recursos naturales. En la última parte del período la tasa es negativa cercana al 8.5 anual. El ajuste de las tendencias en el PIB se presenta en la figura 2 y en la 3 el mismo ajuste, pero esta vez con un PIB sin Petróleo para encontrar las diferencias de la actividad.

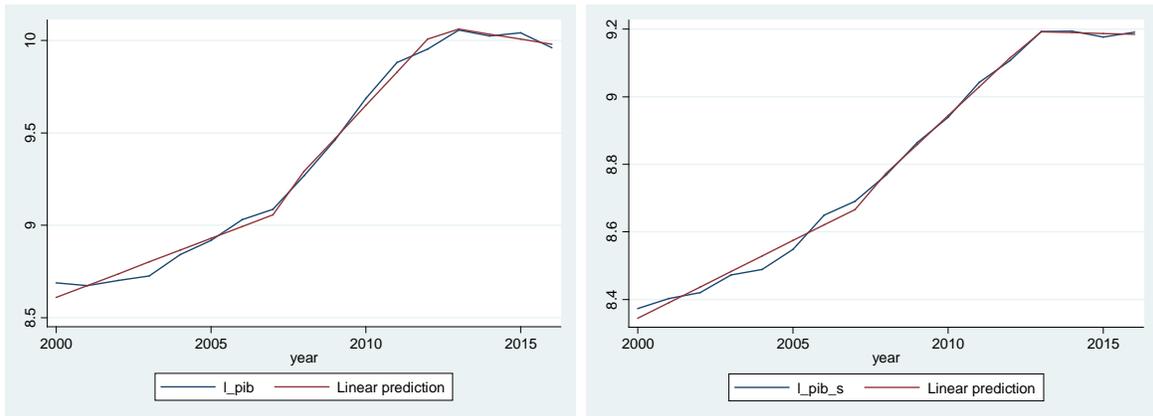


Ilustración 15. Ajuste de tendencias en el logaritmo del PIB del departamento del Meta con (Derecha) y sin (izquierda) petróleo. Autores a partir de DANE 2018

Para evaluar el aporte del petróleo a la dinámica de la economía del Meta se estimó la misma regresión, pero esta vez al PIB se le restó el PIB petrolero. La ecuación es la misma como se aprecia a continuación con sus resultados.

$$lpib = \beta_0 + \beta_1 * t + \beta_2 D_{08} + \beta_3 D_{08} * t + \beta_4 D_{13} + \beta_5 D_{13} * t + \mu_t$$

```
regress l_pib_s year d_08 bp_08 d_13 bp_13
```

Source	SS	df	MS			
Model	1.56384245	5	.31276849	Number of obs =	17	
Residual	.005547092	11	.000504281	F(5, 11) =	620.23	
Total	1.56938954	16	.098086847	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.9965	
				Adj R-squared =	0.9949	
				Root MSE =	.02246	

l_pib_s	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
year	.0459256	.0034651	13.25	0.000	.038299	.0535521
d_08	-79.45026	15.8723	-5.01	0.000	-114.385	-44.51558
bp_08	.0395973	.0079016	5.01	0.000	.022206	.0569885
d_13	176.9895	24.75945	7.15	0.000	122.4943	231.4847
bp_13	-.0879274	.0122998	-7.15	0.000	-.114999	-.0608558
_cons	-83.50639	6.942267	-12.03	0.000	-98.78622	-68.22656

Ilustración 16. Cuentas producción del Meta. Autores 2018

En este caso los resultados indican que el PIB creció en todo el periodo a una tasa del 4.6 por ciento aproximadamente. Es decir, 1.7 por ciento anual menos que con el petróleo. El segundo período permite resaltar con mayor nitidez el efecto petróleo sobre la economía. Aquí la tasa es de cerca de 4 por ciento anual mientras que con petróleo fue de 11.5 por ciento. En otras palabras, la tasa de crecimiento aportada por el petróleo fue de 7.6 por ciento anual en el período 2008-2013. En el último período se desaceleró el petróleo y no pudo contener la caída del PIB.

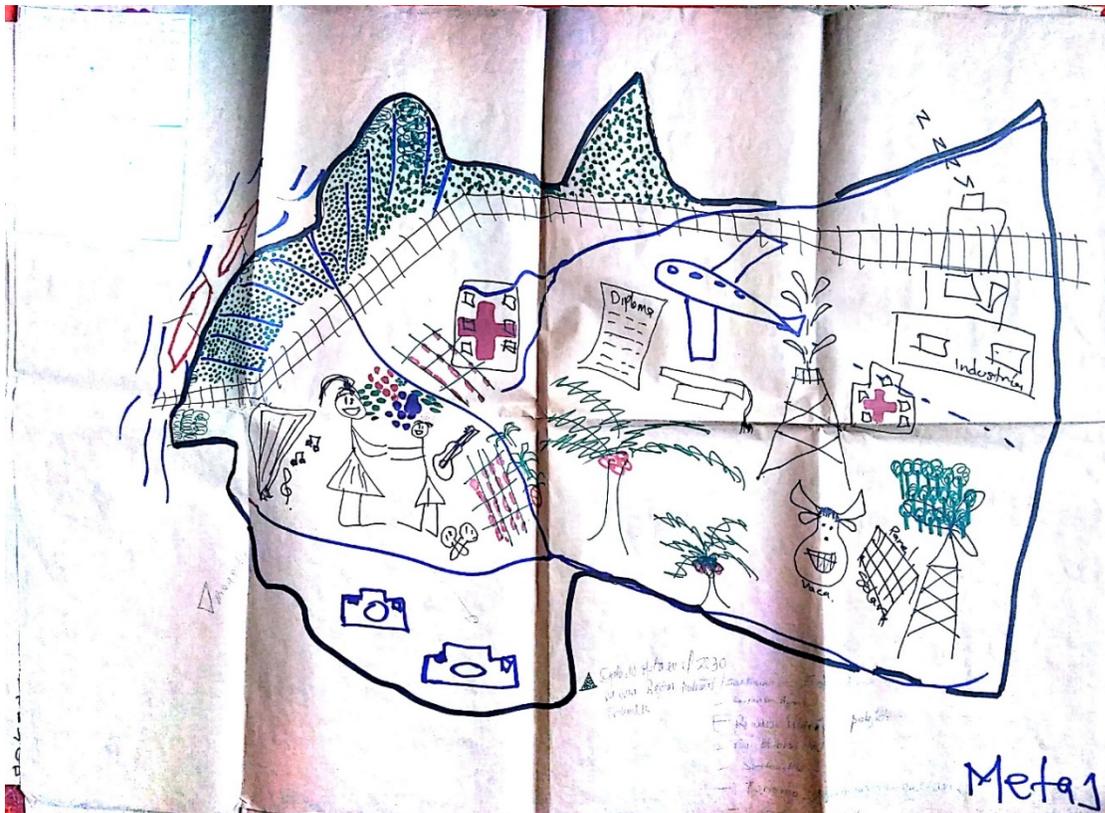


Ilustración 17. Actividades económicas del departamento del Meta. Participantes del curso. 2018

- i. **Procesos de urbanización y suburbanización como fenómenos no generadoras de efectos multiplicadores de la economía regional.**

Otro hecho regional es el acelerado proceso de urbanización que tiene dos hechos conexos de extremada relevancia. En primer lugar, la participación de la agricultura en el PIB sin petróleo se mantiene gracias a la notable tasa de crecimiento de este sector, 5,5 por ciento anual. En segundo lugar, la pérdida de importancia de sectores urbanos como Industria Manufacturera, Comercio, Reparación, Restaurantes & Hoteles,

Transporte, Almacenamiento & Comunicaciones, Establecimientos Financieros, Seguros, Actividades Inmobiliarias & Servicios A Las Empresas y, finalmente Actividades de Servicios Sociales, Comunales & Personales. Esto sería preocupante por cuanto la economía del Meta tendría dos grandes actividades que no generan efectos multiplicadores de la economía. En primer lugar, el petróleo. En segundo lugar, la construcción no parece derivarse de una demanda endógena que se vea asociada al crecimiento de sectores urbanos. Es decir, la construcción tiene una demanda endógena que no hace uso de los recursos de la actividad económica de la región.

En la tabla No 6 se aprecia como la Industria tiene una tasa de crecimiento negativa en el periodo 2000-2016 lo que la lleva a perder participación, de manera dramática, en el PIB regional, columnas tres y cuatro. El Comercio, reparación, restaurantes y hoteles crece muy por debajo de la media de la región, apenas 3,3 frente al 6,3 por ciento del Departamento. Igual también pierde participación. Transporte, almacenamiento y comunicaciones exhibe una tasa de crecimiento del 5.5 por ciento anual, de nuevo bajo la media de la región, pero pierde cerca de 2 puntos porcentuales de participación en el PIB para el año 2016. La intermediación financiera es la actividad de mayor crecimiento, 7.6 por ciento anual, y mantiene su participación en el PIB aun a pesar de la participación del Petróleo. Podría asociarse esta dinámica con el financiamiento de la construcción que crece al 10 por ciento al año.

La evolución del valor Agregado municipal producido por el DANE, dirección de síntesis y cuentas nacionales, para el período 2011 a 2016 provisional se presenta en la siguiente tabla en donde la primera columna corresponde al código del Municipio, la segunda columna al municipio, la tercera al valor agregado en precios corrientes del año 2011. La cuarta columna al valor agregado en precios del 2016, la quinta columna al valor agregado en 2016 pero ahora en precios del 2011 para evaluar la tasa de crecimiento en términos reales frente al año 2011.

Tabla 6. Valor agregado municipal en el departamento del Meta. Autores a partir de DANE 2018.

Código Municipio	Municipio / Distrito	VrAg_2011	VrAg_2016	Vr_ag_2016_p_11	t_cr_m
50001	Villavicencio	5417	8023	6564	0,038
50006	Acacías	3746	3412	2791	-0,059
50110	Barranca de Upía	779	241	197	-0,275
50124	Cabuyaro	2187	699	572	-0,268
50150	Castilla la Nueva	2849	1922	1572	-0,119
50223	Cubarral	288	61	50	-0,350
50226	Cumaral	532	427	349	-0,084
50245	El Calvario	255	18	15	-0,566
50251	El Castillo	305	128	104	-0,215
50270	El Dorado	277	42	35	-0,416

Código Municipio	Municipio / Distrito	VrAg_2011	VrAg_2016	Vr_ag_2016_p_11	t_cr_m
50287	Fuente de Oro	469	486	398	-0,033
50313	Granada	684	719	589	-0,030
50318	Guamal	746	475	389	-0,130
50325	Mapiripán	328	196	160	-0,143
50330	Mesetas	335	146	120	-0,206
50350	La Macarena	382	224	183	-0,147
50370	Uribe	320	136	111	-0,212
50400	Lejanías	347	151	124	-0,206
50450	Puerto Concordia	343	205	168	-0,143
50568	Puerto Gaitán	8620	6521	5335	-0,096
50573	Puerto López	931	759	621	-0,081
50577	Puerto Lleras	391	255	209	-0,125
50590	Puerto Rico	361	321	263	-0,064
50606	Restrepo	459	201	164	-0,206
50680	San Carlos de Guaroa	845	541	442	-0,129
50683	San Juan de Arama	338	129	106	-0,232
50686	San Juanito	263	21	17	-0,550
50689	San Martín	686	375	306	-0,161
50711	Vistahermosa	393	370	303	-0,052

La columna final de la tabla anterior muestra la tasa de crecimiento en el período. Como la información del DANE se presenta en precios corrientes, se deflactó el valor de 2016 con base en los precios de 2011. La caída de la agregación de valor en todas las ciudades a excepción de Villavicencio es absolutamente deplorable. Nótese que aun suponiendo que la información del DANE fuera a precios constantes, columna cuarta, la caída de la actividad económica se mantiene, por supuesto a una menor tasa⁷.

i. Pobreza y necesidades básicas

De acuerdo con el informe de la ANH8 el porcentaje de personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza, \$225.272 para el mes de diciembre de 2013, en el departamento del Meta el 27.1 por ciento de la población se encontraba en esta situación. Por su parte, el porcentaje de personas, con ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema, \$95.213 para diciembre de 2013 alcanzó el 7.6% en 2013.

⁷ Por supuesto cabe la posibilidad de errores en la contabilidad nacional.

⁸ Diagnostico departamento del Meta, disponible online: <https://bit.ly/2SGIQrT>

Tabla 7. Distribución de la población por LP.
 Autores con base en <https://bit.ly/2SGIQRt> página 20

Concepto	Población	%
No pobre	674.566	0,729
Pobre	180.220	0,195
Pobreza extrema	70.000	0,076
Total	924.786	1,000

En cifras, tabla No. 7, El 72.9 por ciento de la población del Departamento del Meta se encontraba sobre la línea de pobreza. El 19.5 por ciento de la población era pobre y el número de personas en condición de pobreza extrema se ubicó alrededor de 70.000 personas hacia el 2013, 7,6% de los habitantes proyectados de Meta para ese año. Desde la medición por Necesidades Básicas Insatisfechas la información es relevante frente a la situación municipal. En la tabla No 8 se presentan los componentes del NBI y el agregado para los municipios del Departamento.

Tabla 8. NBI agregado y su descomposición por componentes. Autores a partir de DANE 2011

Nombre Municipio	Personas en NBI (%)	Personas en miseria	Vivienda	Servicios	Hacinamiento	Inasistencia	Dep Eco
Villavicencio	16,10	4,02	3,49	1,65	7,97	1,94	6,45
Acacias	21,59	5,35	3,97	1,10	8,62	7,23	6,39
B/ca De Upía	38,21	14,99	16,68	2,54	22,20	1,29	14,19
Cabuyaro	42,29	18,44	25,95	3,23	20,41	4,98	14,52
Castilla La Nueva	17,02	4,01	2,68	1,57	7,25	0,37	10,21
Cubarral	24,39	5,32	2,31	1,52	13,68	1,59	12,19
Cumaral	21,20	3,72	2,87	2,12	10,21	1,02	11,00
El Calvario	28,16	5,55	3,05	5,27	19,83	0,69	5,55
El Castillo	35,17	11,46	5,73	3,80	21,84	3,63	16,62
El Dorado	31,31	5,46	1,62	1,62	19,15	1,92	13,00
Fte De Oro	36,75	11,57	13,46	1,19	18,44	1,71	17,24
Granada	25,18	9,15	10,52	4,40	12,25	2,30	9,77
Guamal	17,59	2,65	1,11	0,24	11,09	0,47	7,43
Mesetas	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
La Macarena	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Nombre Municipio	Personas en NBI (%)	Personas en miseria	Vivienda	Servicios	Hacinamiento	Inasistencia	Dep Eco
Uribe	44,93	10,09	22,32	1,62	19,29	1,62	14,05
Lejanías	32,54	6,80	4,13	0,68	14,81	2,33	18,52
Pto Concordia	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Pto Gaitán	40,05	13,51	10,97	3,75	25,15	5,63	15,72
Pto López	27,37	9,09	4,77	0,50	15,70	3,48	14,16
Pto Lleras	41,36	13,36	14,34	3,88	19,23	2,44	19,92
Pto Rico	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Restrepo	14,29	2,76	1,05	1,39	7,10	2,08	6,30
S.C de Guaroa	39,60	14,42	10,03	3,72	23,74	2,44	17,21
SJ de Arama	32,06	11,09	9,28	1,78	16,53	3,09	16,12
San Juanito	29,06	0,00	1,72	1,09	21,41	0,00	4,84
San Martin	25,63	7,89	5,92	0,37	12,03	6,61	10,54
Vistahermosa	44,12	19,82	20,74	7,59	20,72	3,87	18,41

En la tabla se resaltaron los tres municipios de mayor producción petrolera, y por supuesto del PIB, como elemento comparativo frente a Villavicencio, la mayor ciudad de la región sin producción de recursos naturales. La conclusión es absolutamente evidente. La economía petrolera no hace diferencia frente a las condiciones de vida de la población. En otras palabras, la riqueza natural no se distribuye en toda la población. De una parte, solo para mencionar un municipio, Puerto Gaitán tiene un PIB de 2,35 veces, una población apenas del 4 por ciento y un nivel de población pobre por NBI de 2.49 veces la de Villavicencio. Nótese como la riqueza petrolera no beneficia a la población de Puerto Gaitán y No beneficia a los demás municipios de la Región.

Un segundo aspecto importante se relaciona con la vivienda y las condiciones de hacinamiento de la población en estos municipios. En primer lugar, la población con NBI en vivienda es superior en estos tres municipios, apenas inferior en Castilla La Nueva. El hacinamiento, a excepción de Castilla La Nueva y Restrepo, es considerablemente alto en toda la región. Por supuesto las condiciones de la población en miseria son mejores en ningún municipio petrolero frente a Villavicencio. No hay otro municipio en la región que tenga los resultados generales de la capital del Departamento.

Tabla 9. NBI agregado. Autores a partir de DANE 2012

Nombre Municipio	Personas en NBI		
	Cabecera	Resto	Total
	Prop (%)	Prop (%)	Prop (%)
Villavicencio	16,1	32,23	17,07
Acacias	21,59	28,42	22,68
Barranca De Upía	38,21	45,05	40,21
Cabuyaro	42,29	45,21	44
Castilla La Nueva	17,02	28,76	23,42
Cubarral	24,39	41,47	31,17
Cumaral	21,2	27,43	23,3
El Calvario	28,16	16,34	20,19
El Castillo	35,17	44,25	41,35
El Dorado	31,31	39,24	35,98
Fuente De Oro	36,75	41,65	39,09
Granada	25,18	38,1	27,63
Guamal	17,59	23,44	19,42
Mapiripán		100	100
Mesetas	100	100	100
La Macarena	100	100	100
Uribe	44,93	52,75	50,47
Lejanías	32,54	42,69	38,39
Puerto Concordia	100	100	100
Puerto Gaitán	40,05	83,37	65,47
Puerto López	27,37	42,92	32,8
Puerto Lleras	41,36	67,55	59,84
Puerto Rico	100	100	100
Restrepo	14,29	23,98	17,54
San Carlos De Guaroa	39,6	38,5	39,03
San Juan De Arama	32,06	46,95	39,38
San Juanito	29,06	30,1	29,75
San Martin	25,63	35,74	26,99
Vistahermosa	44,12	65,08	53,86

En la tabla No 9 se presentan las condiciones agregadas para el año 2012. Al menos dos aspectos deben ser mencionados. En primer lugar, las condiciones de pobreza se incrementaron en casi todas las municipalidades de la región. En segundo lugar, se aprecia como las condiciones de la población rural son aún peores en pobreza. En las tablas No 10 y No 11 se presenta información del desempeño fiscal de los municipios del Departamento que resulta importante contrastar en el tiempo y frente a los resultados en las condiciones sociales.

Tabla 10. Indicador de desempeño fiscal 2010. Autores con base en DNP 2011

Municipio	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño Fiscal
Puerto Gaitán	83,40	84,24
Villavicencio	55,71	83,59
Castilla La Nueva	64,46	81,67
San Martín	49,57	77,82
San Carlos De Guaroa	45,26	77,35
Acacías	40,93	77,19
Granada	48,00	76,18
Cabuyaro	58,76	75,43
San Juan De Arama	46,83	75,28
Restrepo	37,42	75,08
Cumaral	37,96	73,89
Puerto López	38,28	73,82
Lejanías	53,18	73,03
Guamal	43,39	72,10
Puerto Lleras	44,49	70,88
Barranca De Upía	36,97	70,56
Fuente De Oro	33,45	69,42
Cubarral	44,08	68,24
Puerto Rico	51,04	67,79
Mesetas	40,43	66,58
Vistahermosa	35,01	65,80
El Dorado	29,67	65,72
La Macarena	38,61	64,39
San Juanito	40,08	63,81
Mapiripán	38,34	63,47
El Castillo	22,47	63,19
Puerto Concordia	39,61	63,07

El Calvario	30,11	61,28
Uribe	28,33	56,60

En la primera columna se presenta el municipio de la región, en la segunda la capacidad de ahorro y en la columna final el indicador de desempeño fiscal. Nótese como Puerto Gaitán, Castilla La Nueva y Acacías tienen un indicador de desempeño fiscal notorio y una capacidad de ahorro alta, pero es evidente que la situación fiscal no se traduce en bienestar para la población. De nuevo, el caso de Villavicencio es absolutamente notorio por cuanto con menores condiciones de ingresos tienen resultados similares en lo fiscal y en lo social.

Tabla 11. Indicador de desempeño fiscal 2013. Autores con base en DNP 2014

Municipio	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño Fiscal
Puerto Gaitán	84,87	84,95
Castilla la Nueva	69,69	81,48
Acacías	48,15	81,34
Granada	61,26	80,18
Puerto López	55,37	78,68
Guamal	39,46	76,75
San Carlos de Guaroa	51,03	76,18
San Juan de Arama	47,18	75,20
Cumaral	53,51	74,95
Barranca de Upía	41,84	74,70
Restrepo	48,08	74,64
Cubarral	36,61	74,21
San Martín	37,41	74,18
Cabuyaro	54,91	74,12
Villavicencio	40,19	73,37
Fuente de Oro	42,70	72,57
Puerto Lleras	39,60	69,82
Puerto Rico	53,14	68,21
Lejanías	34,93	66,61
Vistahermosa	29,44	66,42
El Castillo	30,49	65,25
El Calvario	35,18	65,16
La Macarena	37,45	64,75

Mesetas	30,52	64,08
Puerto Concordia	38,91	63,58
El Dorado	28,06	62,61
Mapiripán	40,95	61,91
San Juanito	36,83	61,43

Para el año 2013 los indicadores de Villavicencio lo llevaron a una posición intermedia pero aun con esta situación sus resultados son sobresalientes tanto en lo económico como en lo social. Las condiciones sociales del Departamento se pueden profundizar en indicadores simples como las tasas de mortalidad infantil, las coberturas de acueducto y alcantarillado, de energía eléctrica, las afiliaciones al régimen contributivo y subsidiado de la población de cada municipio, las necesidades básicas insatisfechas y algunos indicadores como el número de bibliotecas por cada 100 mil habitantes.

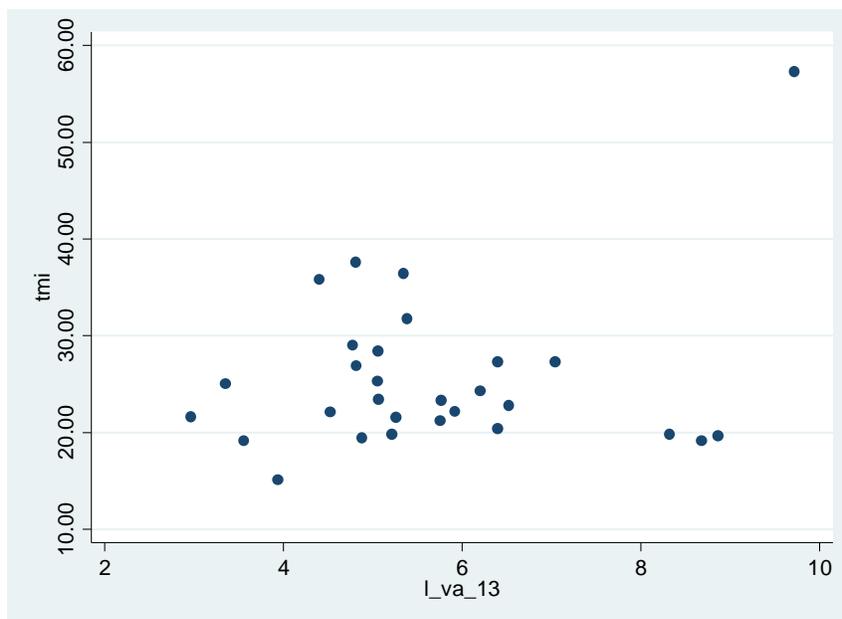


Ilustración 18. Valor Agregado y Tasa de Mortalidad Infantil con y sin Puerto Gaitán. Autores a partir de DANE 2015

En la ilustración 18 se puede apreciar la presencia de una observación relevante que cambia la orientación de la relación entre la tasa de mortalidad infantil y el valor agregado. Esta observación corresponde a Puerto Gaitán y si se excluye de la muestra se aprecia una relación negativa entre las dos variables. Es decir, el incremento de la agregación de valor permite reducir la tasa de mortalidad infantil de la región, a nivel de los

municipios. Nótese que en la parte inferior derecha de la figura se agrupan tres municipios que corresponden a Villavicencio, Acacías y Castilla La Nueva único municipio petrolero con baja tmi.

Se puede resumir, de la ilustración 18, que existen tres casos de esta relación entre las dos variables. Puerto Gaitán es uno de ellos, un alto valor agregado con la mayor tasa de mortalidad infantil. El segundo una tasa de mortalidad infantil similar para distintos niveles de valor agregado como es el caso de Villavicencio, Acacías y Castilla y todos los demás municipios en donde no existe una clara asociación entre valor agregado y tmi. En este sentido, se podría señalar que la riqueza creada no tiene un reflejo en las condiciones de vida de los habitantes, vistas a través de la tmi.

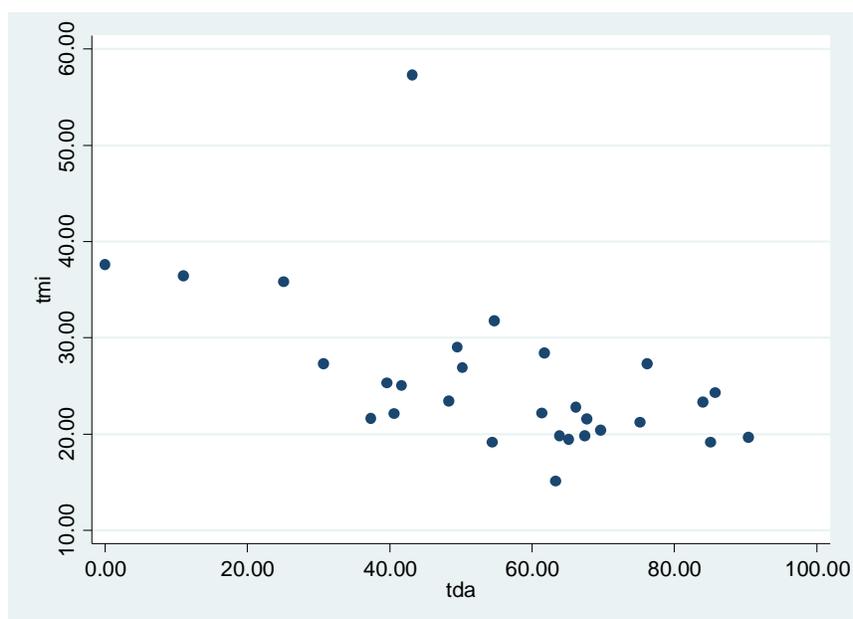


Ilustración 19. Tasa de Mortalidad Infantil con y cobertura de alcantarillado. Autores a partir de DANE 2015

En el caso la relación de la tasa de mortalidad infantil con la cobertura de alcantarillado, se aprecia igualmente la misma situación, una relación negativa con la cobertura de acueducto y Puerto Gaitán como un atípico. Una regresión de estas dos variables, sin Puerto Gaitán, indican que incrementar en un punto porcentual la cobertura de alcantarillado reduce en 0.17 puntos la tasa de mortalidad infantil en el Meta. Comparada su situación con un departamento con un número similar de municipios, pero no petrolero como lo es Caldas, se encuentran diferencias notables. En este último Departamento la población de los municipios con NBI es cercana al 19 por ciento, la tmi es cercana al 14 por cada 100 mil.

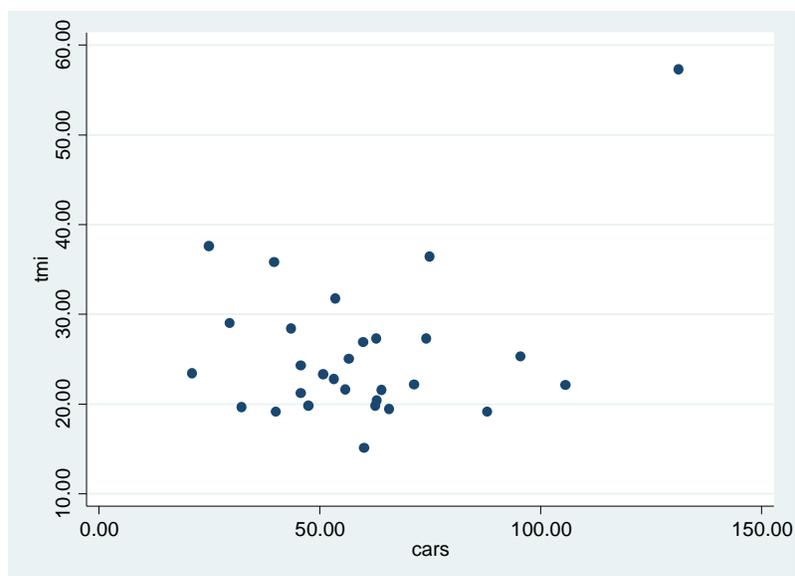


Ilustración 20. Tasa de Mortalidad Infantil con y Cobertura del régimen subsidiado en salud. Autores con base en DANE 2015

La relación de la tmi con las coberturas al sistema general de seguridad social en salud es importante. De nuevo al eliminar Puerto Gaitán se tiene una relación negativa. Es decir, incrementos en la cobertura, en particular la afiliación al régimen subsidiado implica una reducción en la tmi. Si bien existe una relación negativa, al estimar un modelo de regresión, anexo 1, la afiliación al régimen contributivo tiene un efecto superior sobre la tmi, con significancia estadística superior a la afiliación del régimen subsidiado.

Hechos Regionales Funcionales

- i. **Insuficiencia y discontinuidad de la red vial que afecta las condiciones de productividad y competitividad del Departamento**

El sistema de ciudades es la configuración de las ciudades sobre el territorio y las relaciones que mantienen entre sí, y su relación con su entorno a través de flujos de información, de capital de movilidad de personas, mercancías con el fin de hacer sostenibles sus sistemas físicos, económicos, sociales. La sostenibilidad de los territorios, su competitividad y eficiencia productiva conllevan a mejorar la calidad de vida de su población. En este sentido los principales sistemas básicos para desarrollar las distintas actividades de manera eficiente,

no solo de parte de los habitantes, también de las empresas, se relacionan con los servicios públicos, los equipamientos colectivos, la malla vial y transporte, y finalmente el espacio público como bienes públicos mínimos. En la Ilustración 21 se puede apreciar el sistema de ciudades del Departamento del Meta.

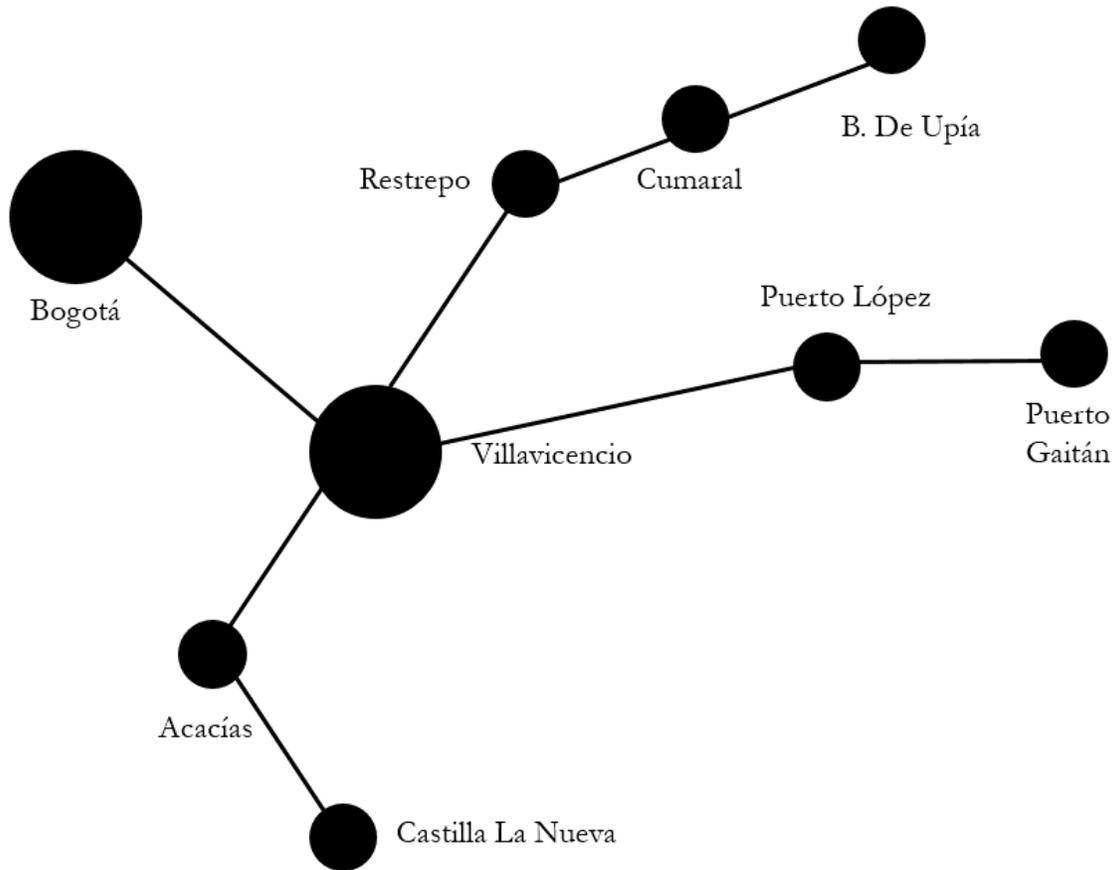


Ilustración 21. Sistema de ciudades del Departamento del Meta. Autores 2018

Ahora bien, la conexión con el país no solo del Departamento del Meta sino de gran parte de la región de los llanos orientales depende de la Vía que conecta Villavicencio con Bogotá como se aprecia en la ilustración 22 de la red vial del INVIAS. Su sistema de ciudades es no solo débil por la integración entre ellas. Adicional a Villavicencio se tiene solo un pequeño subsistema centrado en Granada sobre el cual se articulan los municipios de Fuente de Oro, San Juan de Arama, Lejanías y San Martín en una zona de gran producción de productos agrícolas.

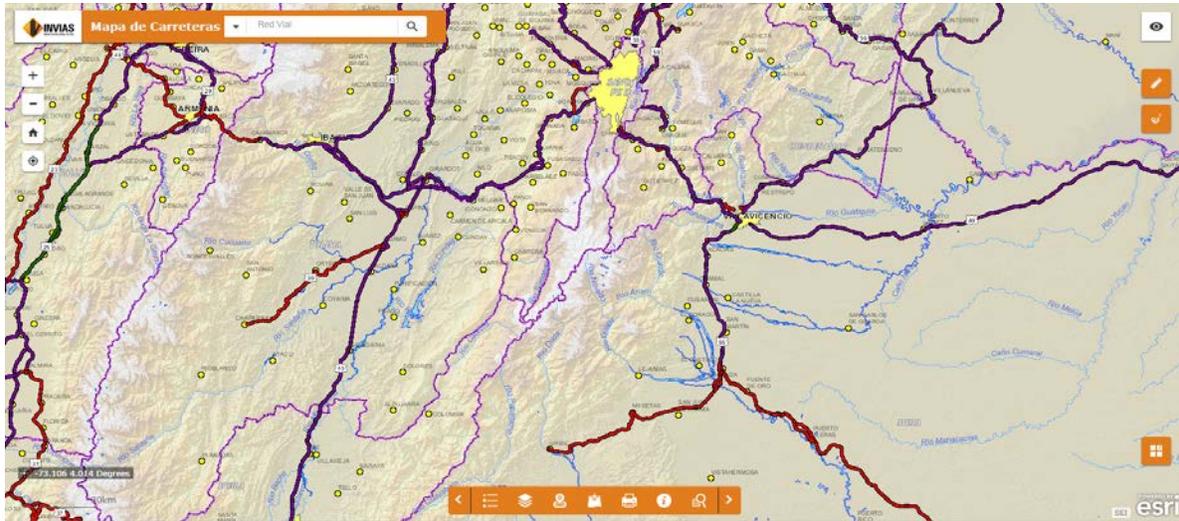


Ilustración 22. Red vial de conexión regional del Meta. Tomado de Invias (2018)

El Departamento del Meta no cuenta con buenas condiciones de conectividad vial ni con un instrumento de planificación y gestión de su red vial. La insuficiencia y discontinuidad de su red han afectado las condiciones de productividad y competitividad del Departamento y empiezan a causar también afectaciones sociales como el acceso rápido a centros de salud y educativos. El departamento cuenta con aproximadamente 28.000 kilómetros de vías, de los cuales 7.824 kilómetros que en su mayoría se encuentran en las subregiones del Alto, Medio y Bajo Ariari, no son aptas para la conectividad de forma continua.

Uno de los puntos más críticos para lograr que las ciudades sean más competitivas es la conectividad, por ejemplo en el departamento del Meta se evidencia altos niveles de congestión y accidentalidad en sus vías debido al alto tráfico vehículos de carga que pasan por las vías del departamento y de la ciudad de Villavicencio, se puede observar la necesidad de proveer la infraestructura necesaria para facilitar y canalizar el tránsito de larga trayectoria que logre disminuir el impacto de dicho tráfico sobre la calidad de vida de la población. A continuación, se puede observar la distancia de un centro jerárquico (Villavicencio) a otros municipios muy diversos y que juegan roles diferenciados en el desarrollo económico del territorio.



Ilustración 23. Sistema vial en el Meta. Tomado de Lonja de propiedad Raíz del Llano, 2018

Por supuesto, la red actual de carreteras del Meta es limitada lo que conlleva altos costos y largos tiempos de desplazamiento para el transporte de carga y de pasajeros entre los municipios. Hay pocas vías nuevas; no hay propuestas específicas para la conectividad en las nuevas zonas de desarrollo como por ejemplo la Uribe, que con una planificación adecuada podría traer grandes beneficios para su población si se realizará una vía desde el Municipio de Huila para conectar la región más allá de Bogotá.

En el mapa de la ilustración 24 se puede apreciar como el problema relevante de la malla vial es la frágil o inexistente articulación de las diferentes vías (primarias y secundarias) que permita la conectividad, ante esto se caracterizan dos tipos de conectividad en el departamento: a) ciudades en conexión con Bogotá por medio de las vías de red primaria para hidrocarburos y b) espacios rurales distantes desarticulados mediante vías de segunda y tercera que no poseen características en algunos casos de tránsito en temporadas de lluvias.

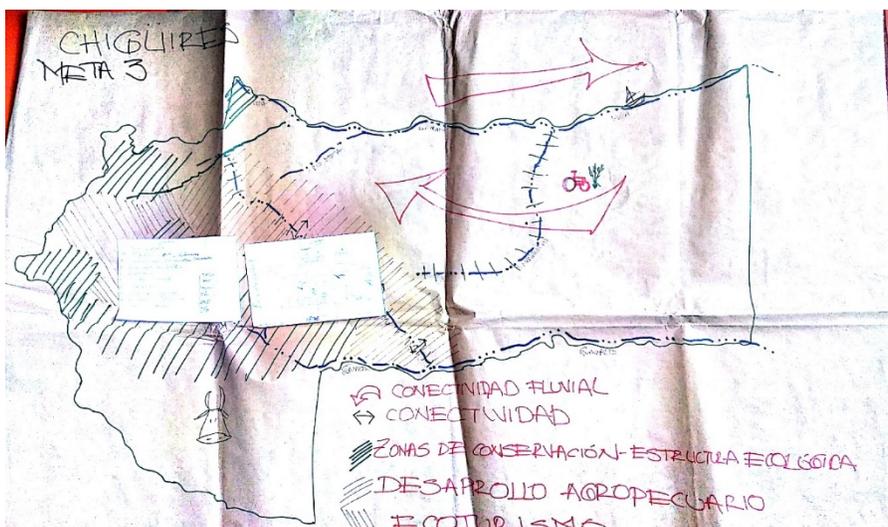


Ilustración 24. Sectorización de sistemas viales departamentales como escenario de crisis. Participantes del curso. 2018

La región es rica en tierras aptas para la seguridad alimentaria (cultivos transitorios, permanentes y manuales), no obstante, la insuficiencia y discontinuidad de la red vial se constituye en uno de los factores que pone en riesgo la comercialización de los productos y por ende los ingresos de los productores campesinos afectando su calidad de vida.

ii. Posibilidad de una emergencia sanitaria por la disposición de residuos sólidos a cielo abierto en varios municipios del Meta.

El hecho regional está relacionado con la posibilidad de emergencias sanitarias por la disposición de residuos sólidos a cielo abierto en municipios de Cubarral, La Macarena, Mapiripán, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Lleras, Puerto López, San Martín Uribe y Vistahermosa. No se ha constituido un esquema de reciclaje y de reducción de residuos sólidos en la fuente ni un esquema o instrumento que especifique los procedimientos de recolección y disposición de estos. Se requiere la implementación de programas y estrategias que permitan la recolección y reincorporación de estos materiales en el ciclo de uso de materiales.

Los municipios del Departamento del Meta concentran la disposición final de residuos sólidos en el Relleno Sanitario Parque Ecológico Reciclante PER, localizado en el Municipio de Villavicencio en el sector de Kirpas, generando un alto impacto ambiental, así como dificultades para transportar los residuos a largas distancias y altos costos de operación para los municipios.

En el departamento del Meta se producen aproximadamente 206 toneladas diarias de residuos sólidos (Cormacarena, 2015). La Empresa de Servicios Públicos del Meta EDESA S.A. ESP, en cabeza de la gobernación y como parte de la formulación del Plan Departamental de Aguas, ha elaborado para los veintinueve municipios del departamento una propuesta para la recolección y disposición de residuos sólidos (ver Ilustración). Para este fin, la empresa recolectora de residuos hizo una división del departamento en tres grandes áreas: La región del Ariari, la región del río Meta y la región del Ariari Bajo, donde los municipios de cada área tienen un lugar común de disposición (rellenos sanitarios) y un cuarto grupo de siete municipios que requieren de sitios de disposición individual.

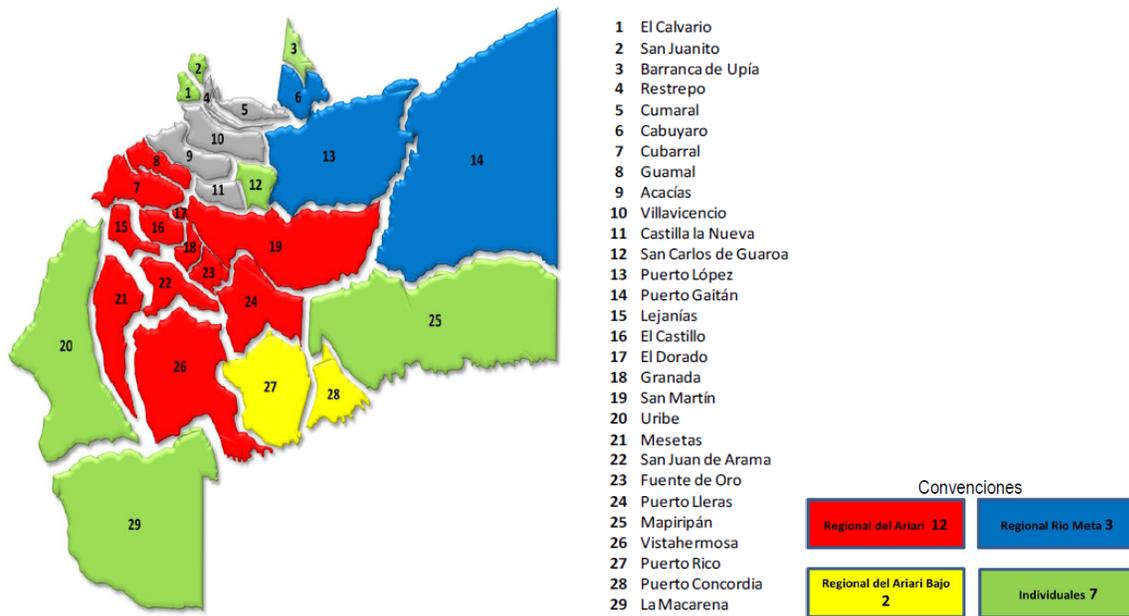


Ilustración 25. Propuesta de división regional para la disposición final de residuos sólidos. EDESA S.A. ESP (2014)

El municipio de Villavicencio cuenta con el relleno sanitario tipo área, mecanizado, de alta complejidad, denominado Parque Ecológico Reciclante, que se ubica en la Vereda San Juan Bosco, y que se consolidó posterior al cierre del relleno sanitario Don Juanito que fue clausurado en el año 2007. En el municipio de Granada, la Empresa de Servicios Públicos de Granada E.S.P.G., cuenta con ocho rutas de recolección para disponer los residuos en el relleno sanitario tipo Celda/Zanja excavada denominado “La Guaratara” y ubicado a 2,5 km de la cabecera municipal del municipio de Granada. El municipio de Acacías cuenta con un total de seis vehículos que prestan el servicio de recolección en las veredas San Isidro de Chichimene y Dinamarca, el casco urbano cuenta con una cobertura del 100%, y además cuenta con una planta de tratamiento de residuos sólidos ubicada en el municipio de Montelíbano con capacidad de 50 toneladas diarias. En el municipio de Puerto López, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP es la responsable de la recolección de residuos, cuenta con un cubrimiento del 90% en el área urbana debido a que la disposición de los residuos se hacía a cielo abierto, se hizo el cierre de esta zona y la disposición de residuos se trasladó al relleno sanitario, el Parque Ecológico Reciclante.

Dentro del Plan Departamental de Aguas se plantea hacer la disposición de residuos en los municipios de Barranca de Upía, Restrepo, Cumaral, Villavicencio, Puerto López, Puerto Galán, Granada, San Martín, Mesetas, Puerto Lleras y Puerto Concordia se efectuaría en rellenos sanitarios, en los municipios de El Calvario, San Juanito, Cabuyaro, Lejanías, Mapiripán, Vistahermosa, Puerto Rico y La Macarena se plantea la disposición de residuos a cielo abierto y en los municipios de San Carlos de Guaroa, El Castillo, El Dorado, Uribe, San Juan de Arama y Fuente de Oro se propone la disposición en celdas transitorias, mientras que en

los municipios de Cubarral, Guamal, Acacias y Castilla la Nueva contarían además con plantas de tratamiento (ver Ilustración 26).



Ilustración 26. Esquema de distribución para la disposición final de residuos en el departamento. EDESA S.A. ESP (2014)

En la actualidad, el Relleno Sanitario “Parque Ecológico Villavicencio,” ubicado en la Vereda San Juan Bosco, entre los predios El Placer, Brasil y Furatena, en el km 18 de la vía a Puerto Porfía, Villavicencio, con Resolución MADS No. 2.6.07.0982 del 21 de diciembre de 2007, cuenta con una capacidad de 139 toneladas diarias, y el Relleno Sanitario de Guatarrá en Granada recibe 39 toneladas diarias. Los municipios de El Calvario, San Juanito, Uribe, Mapiripán, La Macarena y El Castillo disponen aproximadamente 29 toneladas diarias en celdas transitorias.

La elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS para los municipios de Cabuyaro, Cumaral, Dorado, Fuente de oro, Macarena, Puerto Concordia, Puerto Lleras, San Juan de Arama y La Uribe del departamento están a cargo de EDESA S.A. ESP.

En relación con los programas de reciclaje en el departamento, se han abierto espacios de capacitación en reciclaje, separación y correcta disposición de residuos sólidos en diferentes municipios. En el municipio de Granada, la ESPG realiza un programa de educación con los elementos mencionados con el fin de disminuir los residuos dispuestos en celdas, así mismo en la planta de tratamiento de residuos en Montelíbano se realizan procesos de clasificación y reutilización de residuos.

Hechos Regionales Institucionales y de Gobernanza

i. Baja consolidación institucional de la integración y asociatividad regional.

Uno de los fenómenos de las dos últimas décadas en el departamento ha sido el impulso de iniciativas y esfuerzos de integración regional y de subregionalización; iniciativas que se han desarrollado top down y bottom up, es decir, desde la Nación, desde el departamento y desde los territorios. Un rasgo de estas iniciativas y esfuerzos de asociatividad e integración regional; y de subregionalización ha sido la escasa consolidación de estas, sus escasos logros y resultados en términos de proyectos y programas ejecutados; la generación de expectativas que luego no se cumplen; y la superposición de estas; lo que implica analizar los factores político-institucionales, económicos y culturales que explican el escaso arraigo institucional y los pocos resultados.

En el taller se planteó que uno de los retos políticos e institucionales del ordenamiento departamental es priorizar entre las diferentes figuras e iniciativas de integración y asociatividad regional y evitar seguir “desgastándose”, “realizando esfuerzos” y “gastando tiempo” en figuras y apuestas de integración que no cuenten con recursos propios y no sean viables y que no son efectivas para generar cambios institucionales y para implementar proyectos regionales. Se plantearon varios criterios para evaluar las diferentes propuestas de integración y subregionalización: ¿ logran incidir en el plan de desarrollo del departamento y cuentan con recursos para financiar los programas y proyectos?, ¿ reducen los desequilibrios regionales presentes en el departamento?, ¿ son impuestos por agentes políticos o estatales externos o surgen desde los territorios?, ¿ consolidan acuerdos, pactos, redes y alianzas, liderazgos de carácter local y territorial?, ¿cuentan con arraigo o legitimidad y atienden las nuevas condiciones y políticas planteadas en el marco del acuerdo de paz?.

Iniciativas de integración y asociatividad regional.

En el taller se señalaron varias iniciativas de asociatividad e integración regional que no han logrado consolidar proyectos de carácter regional y dinámicas de institucionalización que orienten los presupuestos

del departamento en forma efectiva, entre ellas las siguientes: a) las iniciativas de integración regional formuladas en los Planes de desarrollos nacionales e impulsados desde diferentes ministerios. Se planteó que cada entidad hace propuesta de subregionalización diferentes, con escasa articulación entre las entidades.

Esta diversidad de iniciativas requiere un balance de estas. Se señaló la experiencia de Visión Colombia 2019 que proponía establecer acuerdos sobre metas básicas que se puedan cumplir hasta el año 2019 sobre cada uno de los sectores de la economía, metas que se encuentran articuladas con los objetivos del desarrollo del Milenio;⁹ b) Otra experiencia que se planteó fue la de la Rape iniciativa de integración regional impulsada por el distrito capital y las gobernaciones de Cundinamarca, Bogotá, Tolima y Meta.

Los objetivos principales de la Rape es lograr una agenda de articulación en torno a cinco temas clave: a) sustentabilidad ambiental y cambio climático; b) seguridad alimentaria y desarrollo rural; c) infraestructura, transporte y logística; d) competitividad y proyección internacional; y e) gobernanza y buen gobierno. La configuración de Región Administrativa y de Planeación Especial, también busca aumentar la capacidad de negociación política frente a la nación e impulsar proyectos de alcance regional. La Rape es una iniciativa liderada desde el distrito y la fuerza de la misma queda condicionado al respaldo y aportes que le dé el alcalde de turno de Bogotá.

Una tercera iniciativa es la propuesta de subregionalización impulsada por la Gobernación del Meta durante la Administración de Alan Jara. Un primer momento, fue el diseño del modelo y su presentación en el marco del Plan de Desarrollo departamental 2012-2015. El modelo de subregionalización se basó en criterios que dan cuenta de las dinámicas ambientales, socioculturales e históricas de los municipios y estudios técnicos sobre dinámicas poblacionales, conectividad, ubicación espacial y jerarquía funcional¹⁰. Con esta información se identificaron las siguientes 6 subregiones: Rio Meta, Capital Cordillera, Alto Ariari, Ariari, Bajo Ariari Sur y la Macarena. El segundo momento, fue la adopción mediante ordenanza 851 del 2014 de esta subregionalización. Ver la siguiente ilustración:

⁹ Estas metas se establecen para el corto (2010), mediano (2015) y largo plazo (2019).

¹⁰ Los criterios técnicos que se consideraron para realizar la subregionalización fueron los siguientes: a) análisis de distribución espacial de los asentamientos sobre el territorio con el fin de dar cuenta de las interrelaciones entre los mismos y de los lugares donde se da la mayor concentración poblacional; b) análisis de la oferta de funciones de cada uno de los asentamientos para suplir las necesidades básicas humanas; c) análisis de las redes viales de cada uno de los municipios

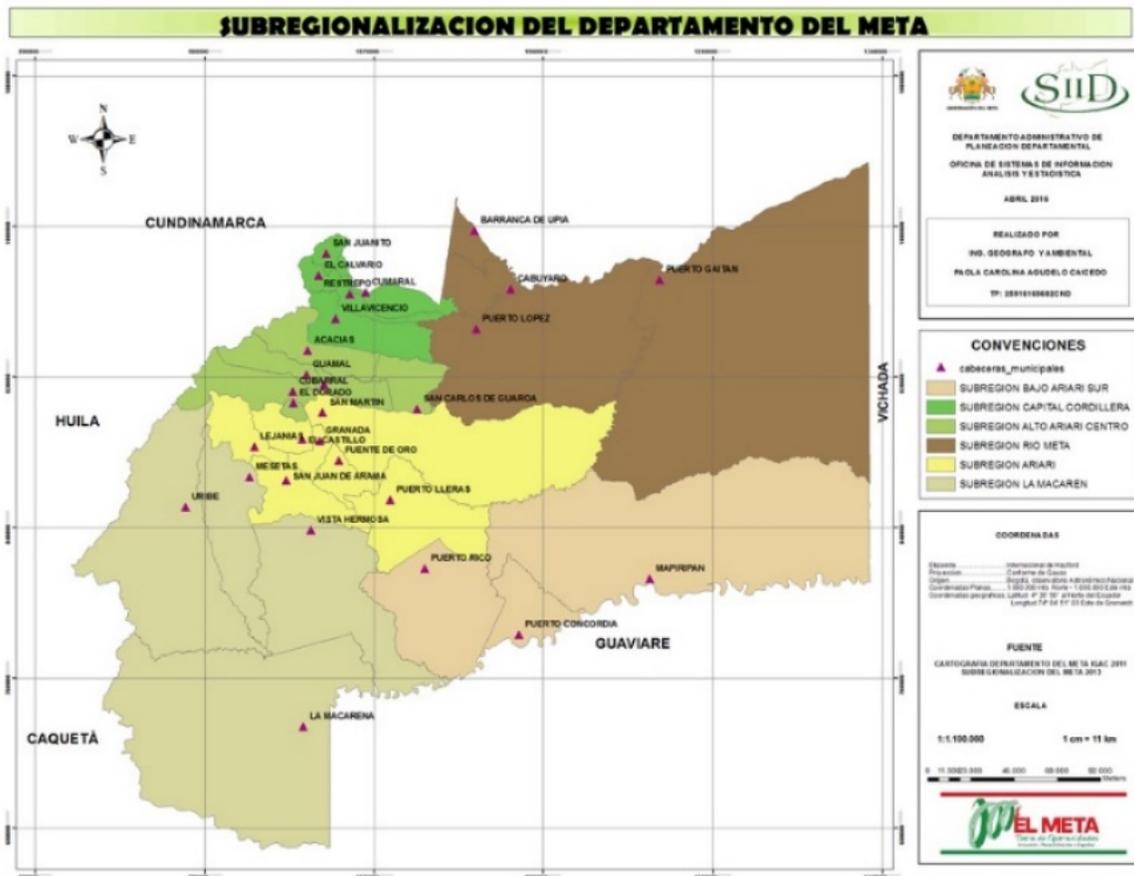


Ilustración 27. Mapa de Subregionalización del Meta. Gobernación del Meta (2014)

Restricciones institucionales y políticas que enfrentan las iniciativas de integración de integración y subregionalización.

En el taller de gobernanza se identificaron varios factores para explicar la escasa consolidación de las iniciativas de integración regional y las propuestas de subregionalización:

- Limitaciones relacionadas con el **diseño institucional de la LOOT**. La ley a pesar de promover esquemas asociativos no les asigna competencias específicas y recursos propios a las figuras institucionales, quedando supeditadas a la rigidez de las estructuras municipales y departamentales: “Los aportes a la RAPE son con recursos de funcionamiento de los departamentos”... “las diferentes formas asociativas se financian con presupuesto municipal y departamental, con regalías”... los aportes de los asociados no respaldan los proyectos de inversión... ¿qué ha pasado en la práctica?: Las entidades han acudido a los recursos de regalías”... “nos asociamos para inversión. Pero cuando se busca fuentes de financiación se acude a los departamentos”... la nación adjudica competencia, pero no traslada

presupuestos”...” ¿Cuáles son los logros de las figuras administrativas?: pocos...” las figuras no tienen logros...ni resultados”. La Ley de ordenamiento territorial, ley 1454 del 2011, a pesar de reconocer el principio de descentralización refuerza el centralismo al otorgar mayores competencias a la Nación y el Departamento frente a las regiones.

- b) Limitaciones relacionadas con la falta de voluntad política e interés de alcaldes y municipios y con la ausencia de perspectiva supramunicipal en los POT municipales, el OT termina en los límites político-administrativos. Falta cultura asociativa: “los alcaldes son esquivos en los presupuestos”...hay municipios vecinos que no tienen incentivos para asociarse ejemplos como: Gaitán y Puerto López; Castilla y Guamal. Predomina la fragmentación institucional, los municipios orientan sus presupuestos y sus planes de ordenamiento en forma desarticulada.
- c) Limitaciones relacionadas con la falta de continuidad a nivel de gobierno departamental en reforzar y consolidar la propuesta de subregionalización diseñada y propuesta en el 2014 y apoyada en un proceso de participación de los municipios. Se afirmó en el taller que, si bien, existe una ordenanza no hubo continuidad en la propuesta, ni se incluyó en el presupuesto departamental inversiones para las subregiones identificadas.....” en el plan de desarrollo del departamento no se priorizo los recursos en función de la subregionalización”...se señaló en el taller de gobernanza.
- d) Limitaciones derivadas de la imposición de políticas sectoriales que no consolidan políticas y procesos de planeación de carácter territorial. En el taller se planteó que un obstáculo al proceso de regionalización orientado a reconocer la diversidad de opciones de desarrollo se ve debilitado por las decisiones (licencias) del sector minero-energético. La subordinación del ordenamiento ambiental y territorial a las políticas sectoriales constituye, entonces, una limitante al proceso de subregionalización.
- e) Limitaciones relacionadas con déficit de recursos departamentales para financiar los proyectos de subregionalización: “El departamento tiene que acudir a cooperación internacional para dar cumplimiento a los proyectos propuestos”.

La defensa de la propuesta de subregionalización.

En el taller, aunque se reconoció que la propuesta de subregionalización no ha operado, si enfatizo en la importancia de esta como una herramienta para avanzar hacia el equilibrio entre subregiones y procesos de inclusión. Como se observa en las siguientes ilustraciones, en los talleres, los funcionarios siguen

considerando el proyecto de subregionalización un camino adecuado para consolidar el desarrollo territorial más allá de la producción de petróleo.



Ilustración 28. Cartografía de subregionalización "los liberales" y "detodito". Grupo Meta 2 y 4. Participantes del curso en prospectiva territorial sesiones 1,2 y 4. Sept- Nov de 2018.

Varias razones explican la defensa de un modelo de subregionalización que logre institucionalizarse y orientar los comportamientos de los actores y organizaciones estatales y no estatales a nivel local, regional y nacional:

- a) La subregionalización implica un cambio institucional hacia un modelo que reconozca y consolide las subregiones y los territorios que la conforman, sus interdependencias y potencialidades; lo que representa una condición necesaria para avanzar hacia una sostenibilidad territorial. El “concepto de región con que se nombra a la Orinoquia no da cuenta de sus territorialidades (Visión de visiones del desarrollo Sostenible de los Llanos Orientales. Las Voces de los territorios. 2015:84).
- b) La consolidación de la subregionalización implica distanciarse de un modelo económico que privilegia la dependencia de la región de las fuerzas del mercado en particular de la dinámica de extracción de petróleo y de la agricultura a gran escala. Esta dinámica tiende a desconocer la especificidad de las subregiones y ve los territorios como un espacio abierto a las inversiones de capital. En esta dirección, las subregiones implica arreglos institucionales, regulaciones, pactos e incentivos económicos que establezcan límites al mercado y consoliden las subregiones de acuerdo a sus potencialidades y a las expectativas de los territorios.
- c) La subregionalización también requiere que se desarrolle en el departamento lo que el documento de visión de visiones ha llamado la “inteligencia regional.”

“Proceso adaptativo de conceptos, debates, formulación de propuestas e implementación de las mismas, enfocados a la realidad de los territorios. En ese cometido es esencial una inteligencia que contribuya a formular políticas públicas en función de lo que está ocurriendo en los territorios, con conocimiento y una participación bien informada. Así llegara a orientar los cambios de defensa con autonomía ante las fuerzas externas que actúen en el territorio y formula respuestas de oportunidades antes las amenazas” (Visiondevisiones, 2015)

- d) La consolidación de la subregionalización es una condición para reducir las asimetrías de poder entre actores económicos y comunitarios y actores estatales del nivel nacional y local. Es importante que lo territorial dialogue con lo departamental y nacional y que se cambie la trayectoria en la que el gobierno nacional puede decidir y actuar sin restricciones económicas, ambientales y sociales¹¹.
- e) El arraigo de la subregionalización plantea el fortalecimiento de nuevos arreglos institucionales y relaciones estado y el gobierno departamental con los territorios respetando la autonomía y el poder de los territorios y dialogando con los mismos. Se requiere avanzar en una gobernanza interactiva y de cooperación, de redes y pactos y acuerdos a nivel local, de consolidación de actores del territorio con poder para dialogar con los actores departamentales y los actores económicos.

De otra parte, el proceso de subregionalización implica un cambio institucional hacia una gobernanza de acuerdos, de pactos, de dialogo entre los actores económicos, institucionales, sociales y comunitarios del territorio. Esta gobernanza se orienta a construir sobre lo construido. De esta forma, se recogen y se da continuidad a diferentes esfuerzos, políticas y pactos por la subregionalización.

ii. Conflictos entre múltiples visiones del desarrollo

El departamento del Meta ha sido escenario de confluencia de distintos actores sociales, económicos y políticos, llegados de otras partes del país o del extranjero, generando la coexistencia de diferentes modelos de ocupación y uso en el territorio (UNDP, 2015). Una aproximación a estos actores desde una perspectiva del poder, entendido como “la capacidad para perseguir y alcanzar objetivos mediante el dominio del medio en el que se habita” (UNDP, 2015), ofrece un complejo mapa de actores (las organizaciones sociales, las instituciones oficiales y los gremios) que actúan a escala municipal y regional, a partir de intereses concretos y que se superponen, confrontan o cooperan.

¹¹ Caro-Caro, C., Benavides-Landino, G., Torres-Mora, M., Parada-Guevara, S. 2015. Vision de Visiones del desarrollo Sostenible de los Llanos Orientales. Las Voces de los territorios. Convenio de Cooperación Ecopetrol- Unillanos. Instituto de Ciencias Ambientales de la Orinoquia Colombiana. Unillanos. Villavicencio.

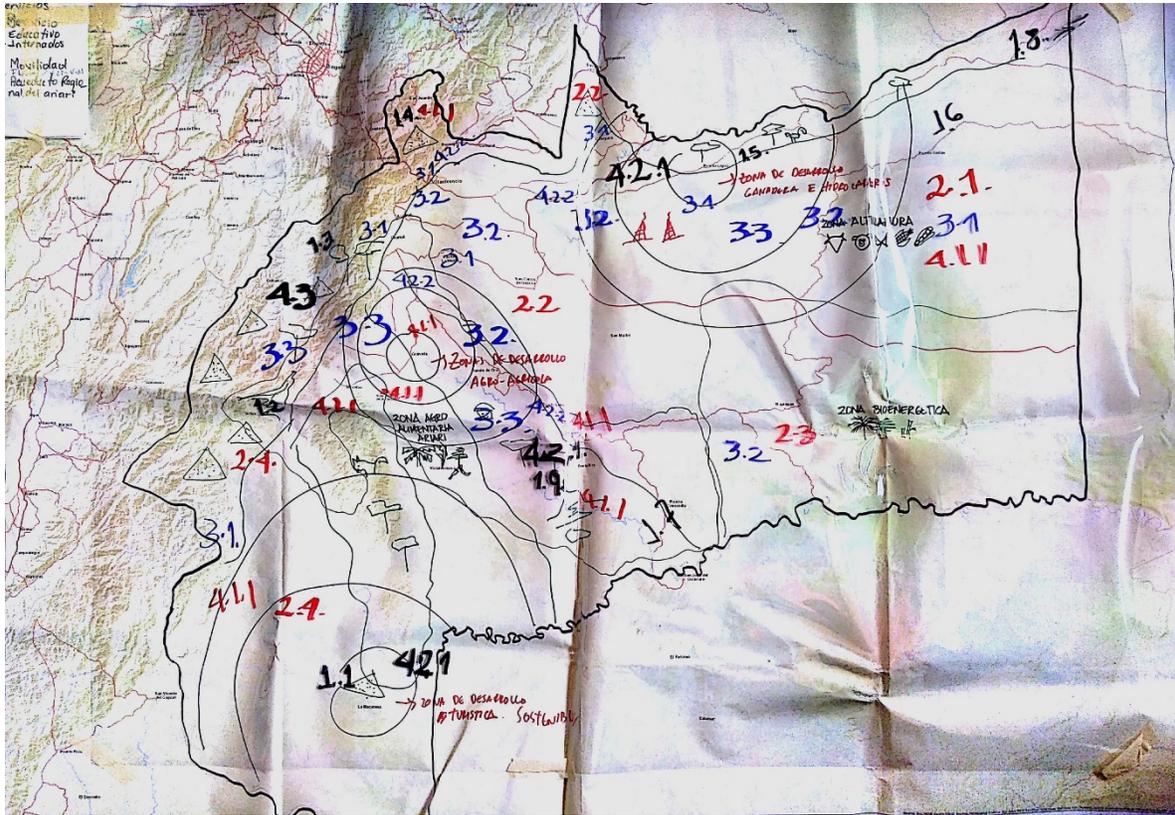


Ilustración 29. Reconocimiento de ruralidades y sus características. Participantes del curso. 2018

Desde esta perspectiva se identifican a continuación **tipos de actores** en el Meta caracterizados teniendo en cuenta los siguientes aspectos: i) el tipo de actor, es decir si es estatal, económico y social; ii) el área y el tipo de influencia, es decir si es regional, nacional o local y si tiene una influencia dominante, dominado o neutral; iii) su visión e intereses sobre el ordenamiento del territorio; iv) el enfoque de su visión; y v) los conflictos que pueden generar sus actuaciones.

Tabla 12. Actores y conflictos. Autores a partir de PNUD (2014:2015); UNIANDES (2014)

TIPO	Actor	Área y tipo de influencia	Visión / intereses	Enfoque de a visión	Conflicto
Estatal	ANM ANH	Nacional Dominante	Fortalecimiento de la posición competitiva de la región como estrategia central desarrollo económico, a partir de la explotación de hidrocarburos, minería, agroindustria, proyectos agropecuarios, y una zona idónea para el desarrollo de proyectos forestales a gran escala.	Económica, Sectorial	Incompatibilidad con las vocaciones de los suelos. Amenaza a las capacidades de los ecosistemas para sustentar el modelo económico. Impactos y pasivos ambientales sin cuantificar. Incompatibilidad con las visiones de desarrollo locales
	Gobernación del Meta	Regional		Integral, desarrollo sostenible	Falta de consolidación de una visión regional concertada del ordenamiento territorial
	CORMACARENA	Regional Dominante	Su interés es garantizar la conservación y protección de los ecosistemas y el uso sostenible de los recursos naturales.	Ambiental desarrollo sostenible	No se reconocen los procesos de ocupación y transformación de los ecosistemas por población local. En algunas zonas su enfoque es de mayor énfasis conservacionista y menos orientado hacia el uso sostenible de recursos naturales. Falta de capacidad para realizar control sobre los impactos de las actividades socioeconómicas.

Económicos	Palmeros	Regional Dominante	<p>La palma de aceite es el cultivo de mayor crecimiento de Colombia</p> <p>Región con gran potencial para la expansión del cultivo</p> <p>Mantener y asegurar el acceso a mercados externos, consolidar esquemas asociativos de pequeños productores, promover alternativas de producción licitas, facilitar el tránsito de una economía campesina a una empresarial (DNP, 2007) y aumentar la productividad (Espinosa, 2009)</p>	Crecimiento económico	<p>La producción de palma ha generado una gran presión y expectativa de expansión y ha impulsado el desarrollo de grandes proyectos agroindustriales sin considerar la real capacidad de carga de los ecosistemas a nivel regional.</p> <p>Amenaza a la biodiversidad del territorio</p>
	Arroceros	Regional Dominante	<p>Región con potencial de producción de arroz por la abundante oferta estacional de agua</p> <p>El cultivo de arroz representa una oportunidad económica y de desarrollo social.</p>	Crecimiento económico	<p>El crecimiento de la producción de arroz para una mayor rentabilidad en el corto plazo, generan problemas ambientales, El cultivo fue desplazado desde el piedemonte a llanuras de menor fertilidad, y se implementan prácticas deficientes de manejo de insumos y agroquímicos, lo cual ha generado la transformación productiva de ecosistemas como la sabana “inundable” que puede llevar a desestabilizar los procesos ecológicos en escala regional, limitando la sostenibilidad del desarrollo regional</p>

	Hidrocarburos, Minería	Regional Dominante	Territorio promisorio para el descubrimiento y explotación de crudos pesados (ANH, 2009)	Crecimiento económico	Las actividades petroleras tradicionalmente han sido economías de enclave, con impactos negativos sobre las poblaciones locales, y con incidencia directa en las formas de vida de los poblados.
Comunitarios	Organizaciones Campesinas	Regional Excluido	La región es considerada como área de gran biodiversidad y de extensos y complejos ecosistemas “naturales” que se deben conservar y al tiempo ofrecer oportunidades económicas para mejorar el bienestar de la población con apuestas alternativas como la agroecología o ecoturismo	Sostenibilidad ambiental	Pueden realizar usos incompatibles con las zonificaciones ambientales.
	Organizaciones ambientales	Regional Excluido	La región es considerada como área de gran biodiversidad y de extensos y complejos ecosistemas “naturales” que se debe conservar.	Conservacionista	No se reconocen los procesos de ocupación y transformación de los ecosistemas por población local. La visión de proteger áreas naturales estratégicas se enfrenta al crecimiento económico, Su enfoque es de mayor énfasis conservacionista y menos orientado hacia el uso sostenible de recursos naturales

Si bien la planificación del territorio ha avanzado en la definición de objetivos, instrumentos, competencias de las instancias que participan y la definición de los recursos que les corresponden, el mapa de actores refleja algunas características de este proceso relacionadas con la “construcción colectiva del territorio”:

- El predominio de una perspectiva técnica y política, con una escasa participación de las comunidades directamente afectadas, como indígenas, llaneros criollos, nuevos llaneros y grupos vulnerables, cuya vinculación se limita a la recepción de información y construcción de diagnósticos.
- La falta de espacios para la construcción colectiva de consensos sobre el uso del territorio entre todos los actores involucrados, que reconozca la conservación de la diversidad ecológica regional y que los procesos de transformación productiva garanticen el desarrollo dentro de los límites del funcionamiento de los ecosistemas regionales (Uniandes, 2014), y de los impactos de las actividades antrópicas.
- La falta de reconocimiento de las visiones de las poblaciones asentadas, sus propuestas y procesos organizativos; así como las posibilidades de implementación de sistemas productivos sostenibles disponibles.
- La falta de reconocimiento de las particularidades y características específicas de los territorios.
- La falta de capacidad institucional local para generar consensos alrededor del ordenamiento ambiental territorial, lo cual implica necesariamente gobiernos locales fuertes y preparados para asumir estas responsabilidades.

***iii.* Recentralización e Imposición de políticas y directrices de la planificación sectorial minera del gobierno nacional y limitaciones a la planificación territorial lo que genera conflictos en torno al desarrollo regional**

El marco normativo de carácter nacional en algunos sectores regula aspectos estructurantes del territorio que de alguna forma definen un modelo de ocupación en los municipios, desde el nivel central. En el sector minero energético, por ejemplo, el código de minas de 2001 establece que ningún instrumento de planificación municipal o departamental puede ser oponible a las decisiones del nivel nacional en materia de exploración y explotación. En relación con la producción agroindustrial, el Gobierno Nacional promueve la conformación de ZYDRES, y la implementación de una serie de apuestas productivas. No se han tomado

medidas de peso respecto a los movimientos migratorios hacia el interior del Departamento y continúa la presencia de grupos al margen de la ley.

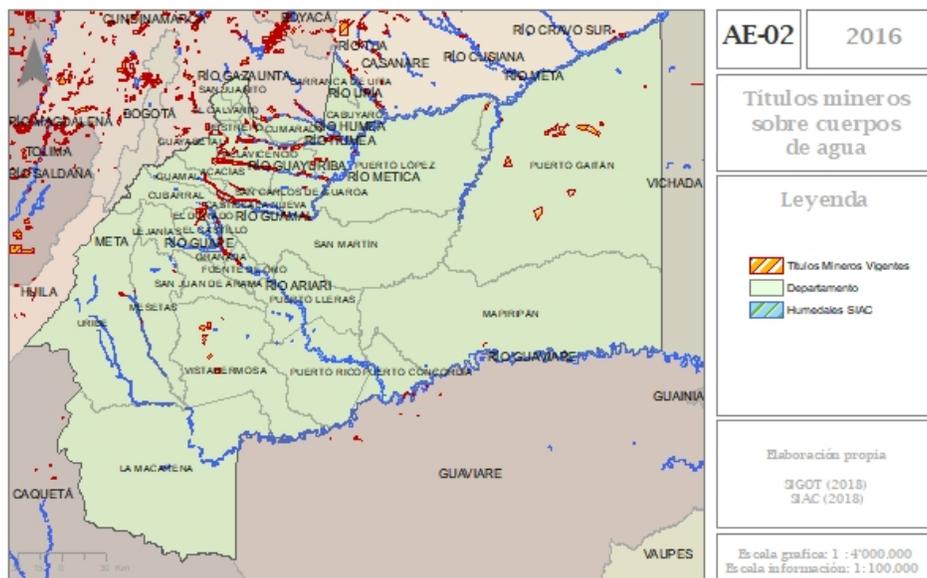
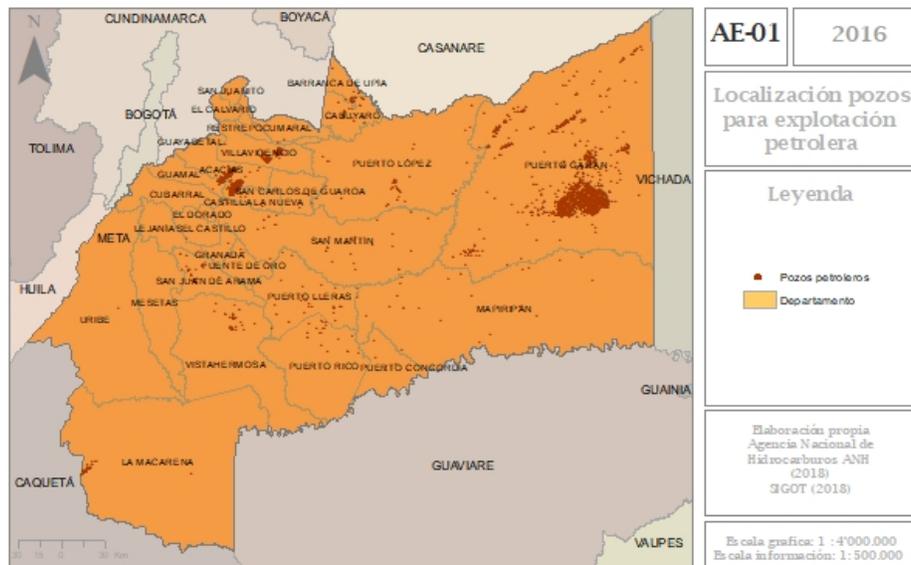


Ilustración 31. Pozos activos de hidrocarburos y áreas mineras del departamento del Meta. Autores a partir de ANH 2016.

En este sentido, la planificación centralizada en relación explotación de recursos naturales, suele entrar en conflicto con los procesos de ordenamiento territorial del nivel regional y local, y genera impactos sociales y ambientales negativos que van más allá del nivel local (PNUD, 2015)

2. APLICACIÓN DEL ANÁLISIS DOFA A LOS HECHOS REGIONALES

Una vez identificados y caracterizados los Hechos Regionales, el equipo del Cider y los funcionarios de la Gobernación del Meta le aplicaron a cada hecho un análisis de **debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (DOFA)**, elementos que se utilizarán posteriormente para la construcción de escenarios de desarrollo, tal como se muestra en el siguiente capítulo de este documento. A continuación se presentan ejemplos del análisis DOFA realizados a algunos de los Hechos Regionales¹².

El modelo de ocupación extractivo y la expansión de la frontera agrícola afecta la capacidad de usos del suelo, la estructura ecológica principal y deteriora la provisión de bienes y servicios ambientales en la región agudizando los conflictos socio-ambientales.

Tabla 13. Análisis DOFA Estructura Ecológica Principal. Autores 2018

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	FORTALEZAS	AMENAZAS
Débil Capacidad Institucional para ejercer control y vigilancia en áreas estratégicas (autoridades ambientales). Áreas extensas para ejercer el control y vigilancia. Los Páramos, las reservas naturales, las rondas de protección de fuentes hídricas se han ido perdiendo.	Aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos (búsqueda de alianzas estratégicas con instituciones educativas)	Biodiversidad soporte del desarrollo integral regional. Existencia de Marco regulatorio definido para la estructura ecológica. Se cuenta con el Sistema de Áreas Protegidas que consoliden el sistema de biodiversidad. Existencia de 5 parques naturales en el territorio y otras categorías de ordenamiento ambiental.	Otorgamiento de licencias para bloques petroleros y títulos particulares. Hay una dinámica de ampliación de la frontera agrícola que afecta la estructura ecológica principal. Si las vías afectan las áreas implica degradación. Fragmentación de áreas y corredores a través de la deforestación. La no localización y delimitación de las áreas protegidas puede generar conflictos y trabas en la gestión de los derechos de propiedad y en la gestión del uso del suelo.

¹² Cabe resaltar que este ejercicio se realizó de manera completa a todos los HR identificados, sin embargo, para facilitar la lectura de este documento no se incluyen aquí todas las matrices DOFA.

			<p>Por un lado, las personas no saben si pueden ocupar o no ese territorio y qué uso se le puede dar. Y por otro, las autoridades no tienen la capacidad de hacer cumplir las normas ambientales y pueden terminar ejecutando proyectos de los sectores de minería, transporte, vivienda, agropecuario y servicios públicos en las áreas protegidas.</p>
<p>A pesar de los avances normativos y de OT en materia de EEP, aún no se consolida en las diferentes subregiones y municipios del departamento un modelo territorial de EEP que sirva de base para la formulación e implementación de políticas de conservación de la biodiversidad, el agua y el suelo, en el mediano y largo plazo en la región.</p>	<p>Investigación para paquetes tecnológicos</p>		<p>Otorgamiento de licencias para bloques petroleros y títulos mineros que traslapan las áreas protegidas.</p>
<p>Bajas oportunidades de alternativas económicas para alianzas y acuerdos con propietarios o comunidades locales en las zonas protegidas</p>	<p>Soporte para el desarrollo de proyectos productivos – alternativos energéticos</p>	<p>La existencia de la Universidades que aportan al aprovechamiento sostenible (identificación de ventajas comparativas y competitivas de la Región)</p>	<p>Cultivos ilícitos y ampliación de la frontera agropecuaria (conflictos de uso del suelo)</p>
<p>Poca asignación de recursos para la gestión y protección ambiental.</p>	<p>Gestión de Recursos a través de bonos de captura de carbono CO2</p>	<p>Presencia de Institutos de Investigación.</p>	<p>Macroproyectos de conexión vial que atraviesan áreas protegidas</p>
	<p>Gestión de esquemas de pagos por servicios ambientales y su implementación (generar estrategias para la adecuada</p>	<p>Existencia del Sistema Departamental de áreas protegidas, Ordenanza 966 de 2017</p>	<p>Cacería indiscriminada por parte de comunidades locales</p>

	implementación de la compensación del 1% por pérdida de la biodiversidad por el desarrollo de actividades económicas)		
--	---	--	--

Injusticia hídrica en contexto de demanda de agua para la metrópoli y afectaciones en calidad y disponibilidad del agua como resultado de crecimiento de asentamientos humanos y de monocultivos de palma.

Tabla 14. Análisis DOFA usos del agua. Autores 2018

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	FORTALEZAS	AMENAZAS
<p>Existe contaminación de ríos y caños, por vertimiento de aguas residuales, sin ningún tratamiento.</p> <p>Asentamientos humanos y actividades socioeconómicas en zonas de ronda de ríos y caños.</p> <p>Marcada deforestación de bosque que protegen fuentes hídricas.</p> <p>Falta de articulación e implementación de los planes de ordenación y ordenamiento.</p> <p>Práctica de minería a cielo abierto sobre fuentes hídricas. Posicionamiento de licencias ambientales en áreas de protección ambiental.</p> <p>Prácticas inapropiadas por colonos (residuos sólidos y vertimientos. saneamiento básico) en zonas de protección y</p>	<p>Potencializar los instrumentos y políticas de conservación y protección de ecosistemas de regulación, abastecimiento y tránsito del recurso hídrico.</p> <p>Seguimiento y evaluación, así como la implementación del componente programático de los POMCAs</p> <p>Potencializar las estrategias propuestas de financiación en el POMCAs</p> <p>Conciencia ciudadana sobre la necesidad de preservar el agua.</p> <p>Generación de instrumento de pagos por servicios, dado el transvase de cuenca que realiza Bogotá, que limita el goce del recurso hídrico por parte de la población del departamento.</p>	<p>El agua y la biodiversidad como determinantes del desarrollo.</p> <p>El agua es el principal recurso estratégico y por ende las subregiones donde se produce el agua también son estratégicas.</p> <p>Se cuenta con buena oferta hídrica de fuentes superficiales en todo el departamento.</p> <p>Se pertenece a la cuenca del río Guaviare, una de las más importantes de la Orinoquía.</p> <p>La delimitación de las cuencas hidrográficas (Guaviare, Ariarí, meta, guayabero y Güejar) como ejes orientadores de ordenación, que garantiza la conservación del recurso hídrico, que permitan dinamizar la económica de la región (navegabilidad.</p>	<p>Uso de la fumigación en áreas de cultivos lícitos e ilícitos.</p> <p>Concentración de cultivos de palma de aceite que alteran ecosistemas naturales (desvío de cauces naturales, etc.)</p> <p>Pérdida de ecosistemas que permiten la regulación hídrica.</p> <p>Exploración y explotación petrolera (técnicas no convencionales).</p>

<p>comunidades indígenas en sus territorios.</p> <p>Desabastecimiento de agua potable en centros urbanos.</p> <p>Desabastecimiento del recurso hídrico, para el desarrollo de actividades agrícolas.</p> <p>Desborde de la capacidad institucional por parte de las autoridades ambientales para ejercer control ambiental</p>		<p>la recarga de acuíferos (sector agrícola) Selección del potencial de las fuentes hídricas que pueden abastecer al departamento y a la sabana de Bogotá.</p> <p>Garantizar acuerdos que garanticen que los actores del territorio se beneficien de los recursos hídricos.</p> <p>A pesar de la existencia hídrica, las comunidades no se ven beneficiadas por este recurso ya que la capital recibe el agua. No son los habitantes de la región los que se benefician el agua.</p>	
--	--	--	--

Diversos escenarios de riesgo (remoción en masa, amenazas por inundación, incendios, riesgos tecnológicos) que se agravan dado la desarticulación institucional y la insuficiencia de recursos para desarrollar estrategias de reducción del riesgo, la atención oportuna de desastres y la resiliencia.

Tabla 15. Análisis DOFA Gestión del Riesgo. Autores 2018

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	FORTALEZAS	AMENAZAS
<p>1. Falta de capacidad institucional a nivel departamental y municipal para desarrollar enfoques integrales de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático,</p> <p>2. Los escenarios de riesgo son dinámicos y particulares. En el departamento se pueden identificar una diversidad de paisajes geomorfológicos. Cada</p>	<p>1. Jalonar recursos del orden nacional e internacional con el fin de invertirlos en proyectos de conocimiento y reducción de riesgos</p> <p>2. Recuperar las fuentes hídricas del Departamento y por ende la navegabilidad de los ríos Ariari, Meta, Manacacias, Guaviare y otros en menor escala.</p>	<p>1. Se cuenta con un Plan Departamental de Gestión de Riesgos y Estrategias de Respuesta.</p> <p>2. Existe Voluntad política y conciencia por parte de los gobernantes hacia el tema de Gestión de Riesgos y cambio climático.</p> <p>3. Los Municipios cuentan con apoyo del Departamento más allá de lo estipulado en la ley, que les permite contar</p>	<p>1. El Cambio Climático que seguirá afectando el territorio metense.</p> <p>2. Se desvíen los recursos asignados a Gestión del Riesgo, hacia otros sectores por considerarlo menos importe.</p>

<p>uno implica dinámicas particulares a nivel biofísico. Esto representa que se configuren diferentes tipos de amenazas, las cuales, al conjugarse con características particulares en términos de elementos potenciadores de la vulnerabilidad, dan vida a los escenarios de riesgo que se deben identificar y gestionar.</p> <p>3. Generación de capacidades y aptitudes Acceso a la información de eventos, periodos de retorno y otra información primaria como estudios técnicos y de gestión de riesgo en cada municipio.</p> <p>4. Falta de conocimiento de los periodos de retorno de los ríos, cercanía con los cascos urbanos, falta de mecanismos de respuesta a emergencias).</p> <p>5. El conocimiento es importante. Por ejemplo:</p> <p>6. El pie de monte llanero se encuentra bañado por un gran número de afluentes, lo que lo hace más vulnerable y propicio para fenómenos naturales y antrópicos como inundaciones y remoción de masas, que al bajar de la cordillera traen no solo grandes caudales de agua, sino también enormes volúmenes de materiales</p>	<p>(Retomar los estudios ya elaborados como insumo para la toma de decisiones).</p> <p>3. Se cuenta con un marco normativo robusto y amplio para el tema de gestión de riesgos y cambio climático.</p> <p>4. Se pueden elaborar estudios técnicos especializados a ríos y puntos críticos, que permitan dar soluciones definitivas.</p> <p>5. Consolidar un proceso consistente de gestión de riesgo, diferente a las acciones reactivas.</p>	<p>con instrumentos de planeación, tales como estudios básicos de gestión de riesgos; insumos para la actualización de los EBOT` s.</p> <p>4. El Departamento cuenta con un banco de maquinaria propio que permite llegar a sitios afectados de manera oportuna y más económica.</p>	
---	---	--	--

<p>de arrastre que son depositados en las llanuras llaneras</p> <p>Por estar geográficamente ubicado en la región de la Orinoquia colombiana, el Departamento del Meta presenta periodos largos de lluvias durante el año, lo que implica que grandes extensiones de los llanos se vuelvan inundables y afecten cultivos.</p> <p>4. El fondo de gestión de riesgos no cuenta con recursos suficientes que le permitan la ejecución de acciones, la elaboración de estudios técnicos y de programas encaminados a llevar procesos de conocimiento y reducción de riesgos. Necesidad de articulación entre los fondos municipales, regionales y la UNGR</p> <p>5. Falta establecer canales de comunicación entre los diferentes consejos municipales y el Consejo Departamental, esto conlleva a que las acciones de mitigación no sean eficientes.</p> <p>6. Carencia de acciones orientadas a la incorporación de la gestión del riesgo en procesos de planeación y de sistemas de alerta temprana, las decisiones que se toman son reactivas se adoptan</p>			
--	--	--	--

<p>frente a catástrofes o eventos.</p> <p>7. La extinción de la vida útil de la maquinaria con la que cuenta el Departamento.</p> <p>8. Se desvíen los recursos asignados a Gestión del Riesgo, hacia otros sectores por considerarlo menos importe.</p> <p>9. La falta de conciencia de la población al seguir depredando el medio ambiente y descuidando su contorno.</p> <p>9. Afectación de la ronda de ríos relacionada con establecimiento de parcelas de cultivos o actividad minera (material de construcción).</p>			
---	--	--	--

Posibilidad de una emergencia sanitaria por la disposición de residuos sólidos a cielo abierto en varios municipios del Meta.

Tabla 16. Análisis DOFA Residuos sólidos. Autores 2018

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	FORTALEZAS	AMENAZAS
Posibilidad de emergencias sanitarias por la disposición de residuos sólidos a cielo abierto en municipios de Cubarral, La Macarena, Mapiripán, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Lleras, Puerto	Apoyo internacional en la elaboración de programas y planes de manejo ambiental para la reutilización de residuos sólidos (ej. Programa de la Unión Europea para Colombia en la Región del Alto Ariari).	Voluntad política regional y la intervención de organismos internacionales en la elaboración de programas de reciclaje y de gestión de residuos sólidos.	Posibilidad de emergencias sanitarias debido a la capacidad insuficiente de los rellenos sanitarios existentes. Posibilidad de

<p>López, San Martín Uribe y Vistahermosa.</p> <p>No se ha constituido un esquema de reciclaje y de reducción de residuos sólidos en la fuente ni un esquema o instrumento que especifique los procedimientos de recolección y disposición de estos.</p> <p>Se requiere la implementación de programas y estrategias que permitan la recolección y reincorporación de estos materiales en el ciclo de uso de materiales.</p>	<p>Consolidación de cooperativas y asociaciones de recicladores para la recolección, manejo y transformación de residuos.</p> <p>Financiación de proyectos que contribuyan al desarrollo económico local y que adicionalmente contribuyan a la reducción de residuos que deban ser dispuestos en rellenos sanitarios o celdas de almacenamiento.</p>	<p>La inclusión en el Plan de Desarrollo Departamental y en los PDM de estrategias y recursos para la gestión y disposición final de los residuos sólidos.</p> <p>La implementación de programas de capacitación por parte de la Gobernación para el manejo, correcta disposición y separación en la fuente de residuos sólidos.</p> <p>Fortalecimiento de las entidades municipales por parte de la Empresa de Servicios Públicos EDESA S.A. ESP, con el fin de desarrollar capacidades que les permita asegurar la prestación eficiente del servicio de aseo.</p>	<p>emergencias sanitarias en los municipios que disponen sus residuos en celdas ante la declaración de por parte del gobierno nacional de la prohibición legal de dicho método de disposición.</p>
--	--	---	--

Fluctuaciones de la economía departamental derivados del sector de hidrocarburos.

Tabla 17. Análisis DOFA minero energético. Autores 2018

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	FORTALEZAS	AMENAZAS
<p>- Falta de infraestructura adecuada para la transformación de los recursos de hidrocarburos (refinería).</p> <p>-Falta de sensibilización acerca actividad.</p>	<p>- Acceso y promoción de las energías renovables</p> <p>- Auto abastecimiento y exportación de productos transformados (primeros productores de crudo en el país) Posibilidad de la</p>	<p>-Hacer parte de uno de los sectores de alto impacto nacional</p> <p>- Capacidad de producción del departamento</p>	<p>- Impacto Social económico y ambiental originada por la caída del precio internacional del petróleo</p>

<p>(procedimientos de extracción perjudiciales al medio ambiente)</p> <p>-Perdida de la vocación productiva del dpto. vs. Actividad petrolera</p> <p>-Necesidad de generar un equilibrio entre el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la participación ciudadana.</p> <p>-Dependencia de economías extractivas</p> <p>-No en todos los casos se cumple con la normatividad ambiental</p> <p>-Incumplimiento en la asignación del 3% de los recursos municipales a comunidades étnicas</p> <p>-Elevación de costos de mantenimiento de vías debido al otorgamiento de permisos de extracción de material de arrastre</p>	<p>construcción de una refinería.</p> <p>-Concienciar y desarrollar capacidad entre los actores acerca de la extracción y producción.</p> <p>-Las posibles inversiones al arribo de capitales externos</p> <p>-Implementación de estrategias que garanticen la Responsabilidad Social Empresarial.</p> <p>-Propuesta regional para el aprovechamiento de material de lecho de río</p>	<p>-Generación infraestructura (especialmente acceso a servicios de acueducto y saneamiento en el área rural) a través de la inversión de las regalías.</p> <p>-Significativa inversión social</p> <p>- Se contaría con reservas mineras de material de arrastre.</p> <p>- El desarrollo normativo en legislación garantizado para la extracción.</p>	<p>-Inadecuado Control y seguimiento por parte del ente competente para la extracción y licenciamiento, para una actividad responsable.</p> <p>-Nuevos modelos de explotación (fracking)</p> <p>-Descontrol en la provisión de bienes y servicios en la región.</p> <p>-No se cuenta con las estrategias de manejo para controlar los riesgos asociados al transporte de hidrocarburos.</p>
---	---	---	---

Baja consolidación institucional de la integración y asociatividad regional.

Tabla 18. Análisis DOFA Subregionalización. Autores 2018

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	FORTALEZAS	AMENAZAS
Baja Cultura de Asociatividad.	Identificación de proyectos estratégicos para el Departamento	Caracterización del Territorio. (Sociodemográfico,	Falta de Voluntad Política de nivel departamental y

		agrícola, ambiental, cultural, económico) Conectividad accesibilidad y servicios Jerarquía y desempeño funcional. Índice de desarrollo territorial.	Municipal para gestionar Proyectos Regionales.
<p>Debilidad Institucional (lo presupuestal, voluntad política, promoción de intereses comunes, esfuerzos financieros) de la Gobernación del META, para liderar el proceso de Subregionalización.</p> <p>Falta de apropiación por parte de los actores involucrados.</p> <p>Ejecución de proyectos de beneficio común que apunten al crecimiento económico de varios municipios y se vea reflejado en el departamento</p>	La Posibilidad de Gestionar Recursos en Proyectos de Propósito común e impacto regional.	Funcionabilidad de las Subregiones.	La ruptura de los acuerdos y pactos por la Paz.
Disminución de las Regalías Asignadas para el Departamento.	Se Generaría un nuevo esquema de Ordenamiento.	La Subregionalización es un Insumo para la Formulación del P.O.D.	Cambios en la legislación por intereses particulares.
Baja productividad y competitividad de los Municipios	Planificar el desarrollo a nivel Subregional	Biodiversidad y ventajas comparativas del Departamento.	
Diferencia en las apuestas por la configuración y vocación del departamento		Hay voluntad política y un acuerdo departamental frente a la	
No se ha especializado las visiones de cada municipio para que haya		Se priorizaron las actividades que	

<p>articulación en los propósitos de las subregiones (necesidad de definición de propósitos comunes)</p>		<p>garantizaran el desarrollo económico</p>	
<p>Necesidad de un enfoque departamental y menos municipal (alcaldías). Promover mecanismos para dar a conocer los proyectos del departamento.</p>		<p>Participación de la Gobernación, funcionarios de municipios, asociaciones gremiales, concejos, fundadores de los municipios (cultura),</p>	
<p>Se requiere la armonización de los recursos y la priorización de los proyectos de bien común</p>			
<p>Algunos municipios no se reconocen en las subregiones dentro de las que fueron definidos (San Juan de Arama) PDETs</p>			
<p>Poca fuerza parlamentaria, debilita la opción de consolidar proyectos para el desarrollo del departamento</p>			
<p>Porciones de la población del área de manejo especial no se identifican con la capital Villavicencio pues reconocen una dificultad en la integración del departamento* 2013 documento que fue aprobado en 2013 y han cambiado los funcionarios y las apuestas</p>			

Condiciones institucionales y políticas que impiden que las subregiones se consoliden, como la falta de presencia institucional y estatal en algunas zonas del departamento			
Problemas limítrofes con Guaviare y Caquetá			

Baja consolidación institucional de la integración y asociatividad regional (2) Subregionalización- Propuesta de configuración de Área Metropolitana.

Tabla 19. Análisis DOFA Área Metropolitana. Autores 2018

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	FORTALEZAS	AMENAZAS
Insuficiencia de recursos financieros para la puesta en marcha del sistema funcional y de servicios del área metropolitana.	Desarrollar negocios en torno al área metropolitana	Relaciones funcionales entre los municipios de Villavicencio, Restrepo y Acacias.	Diferente reglamentación de uso de suelo en los municipios que conformarían el área metropolitana.
No hay articulación en la planeación urbana de los municipios que conformarían el área metropolitana.	Mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.	Desarrollo en la infraestructura vial de la red primaria que presentan los tres municipios. Doble Calzada (mejoramiento) y Yopal (Agua Azul).	Disposición final de residuos sólidos en el área metropolitana.
Falta Voluntad política para la conformación del área metropolitana.	Contexto político (a nivel nacional) favorable para la configuración de áreas metropolitanas (Congreso)	Espacios que permiten o viabilizan la inversión. Permiten la construcción de un enfoque metropolitano (Conectividad vial y medio ambiente).	Definición de zonas de expansión y zonas de conurbación.
Agudización de problemas de carácter regional y deficiencia de los instrumentos para resolverlos con un enfoque de área metropolitana	Oportunidad otros esquemas de financiamiento	Varía la percepción sobre la RAPE.	Desarticulación del enfoque de planeación regional: Gobierno nacional: 4 subregiones DNP - Presidencia – DANE Las figuras de integración no logran la priorización

<p>Las fuentes de financiación siguen siendo los recursos internos, las regalías y la cooperación internacional</p> <p>Compiten los recursos por dar cumplimiento al plan de desarrollo frente a otros proyectos planteados</p> <p>Debilidad de los esquemas asociativos para acceder a recursos económicos</p> <p>Conflicto en la destinación de los recursos económicos debido a necesidades diferenciadas por factores geográficos.</p> <p>No hay garantía de que los recursos para la financiación de programas y proyectos en el POD sean destinados a los proyectos prioritarios para el departamento</p>		<p>Redefinición de las relaciones económicas respecto a la geografía y potencialidades del departamento.</p> <p>La existencia de figuras como el Consejo ambiental departamental Consejo territorial de planeación</p>	<p>de proyectos y la consecución de recursos económicos para la ejecución de proyectos.</p>
---	--	--	---

Recentralización e Imposición de políticas y directrices de la planificación sectorial minera del gobierno nacional y limitaciones a la planificación territorial lo que genera conflictos en torno al desarrollo regional.

Tabla 20. Análisis DOFA Articulación de instrumentos Autores 2018

Debilidades	Oportunidades	Fortalezas	Amenazas
Una multiplicidad de instrumentos, con una	<ul style="list-style-type: none"> Se requiere adelantar procesos de 		Es la Nación, quien decide en muchos casos, cómo se

escasa implementación de sus objetivos y acciones	ordenamiento del territorio con soporte técnico y de manera concertada con los gobiernos municipales, las autoridades ambientales locales y las comunidades.		ordena el territorio, cuáles son las prioridades y como se distribuyen los recursos.
El OT se desarrolla desde los niveles centrales	Fortalecer las capacidades locales y regionales, que permitan a las entidades territoriales sostener un diálogo en condiciones de equidad e igualdad con la Nación.		
Falta de capacidad institucional local, regional y departamental para articular e implementar los instrumentos.	La intervención oportuna y eficaz de la Gobernación del Meta junto con Cormacarena para generar consensos y dar los lineamientos requeridos con enfoque territorial y regional para orientar las actividades económicas, de tal manera que ellas, en conjunto, contribuyan a la construcción de procesos de desarrollo regional que sean sostenibles, equitativos y competitivos.		

Conflictos entre múltiples visiones del desarrollo

Tabla 21. Análisis DOFA del hecho: Conflictos entre múltiples visiones del desarrollo Autores 2018

Debilidades	Oportunidades	Fortalezas	Amenazas
La falta de vinculación y de participación efectiva de los actores comunitarios, los indígenas, llaneros criollos, nuevos llaneros y	El ordenamiento territorial debe reconocer las particularidades y características específicas de territorio; las visiones de las poblaciones	Las diferentes visiones que existen en el Departamento del Meta evidencian una posición común: la cuenca como espacio de oportunidades	El conflicto armado ha roto el tejido social y ha debilitado o eliminado las organizaciones comunitarias.

<p>grupos vulnerables en la construcción de propuestas de desarrollo.</p>	<p>asentadas, sus propuestas y procesos organizativos; así como las posibilidades de implementación de sistemas productivos sostenibles, para profundizar la democracia, la equidad y la inclusión social.</p>	<p>para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.</p>	
<p>El predominio de visiones económicas y sectoriales</p>	<p>La vinculación de los actores comunitarios, los indígenas, llaneros criollos, nuevos llaneros y grupos vulnerables en la construcción de propuestas de desarrollo contribuiría a la consolidación de procesos sostenibles, equitativos e incluyentes.</p>		
<p>Pese a las declaraciones de algunos gremios y empresarios, no se están tomando las medidas necesarias para que las actividades de desarrollo económico sean ecológicamente viables y sostenibles, incluyentes y equitativas.</p>	<p>Las formas de vida, la idiosincrasia, y los sistemas productivos tradicionales pueden aportar a la agricultura moderna; principalmente en lo relacionado con el aprovechamiento de los ciclos del agua, y sus relaciones con la fauna, la pesca, los bosques y las sabanas.</p>		
<p>Débil capacidad institucional a nivel local</p>	<p>Los recursos provenientes de las regalías se inviertan en la consolidación de un proyecto regional de conservación, y de usos sostenibles que generen una real compensación intergeneracional.</p>		

3. ESCENARIOS DE DESARROLLO TENDENCIALES Y DESEADOS

Luego de la aplicación del análisis de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (DOFA) a cada uno de los Hechos Regionales identificados para el Departamento del Meta, el Equipo del Cider y los funcionarios de la Gobernación realizaron un ejercicio narrativo para construir escenarios posibles de desarrollo en cada una de las dimensiones territoriales establecidas para el ejercicio de planeación prospectiva (biofísica, socioeconómica, funcional e institucional).

Como resultado de la construcción colectiva, se identificaron dos tipos de escenarios de desarrollo para cada dimensión, el **escenario tendencial** que resulta de las debilidades y las amenazas detectadas, y el **escenario deseado** que se proyecta a partir de las oportunidades y las fortalezas.

Como un paso introductorio y como insumo al proceso de construcción de los escenarios tendenciales y deseados, se realizó un análisis de tendencias de desarrollo global entendido en el ejercicio prospectivo como el **escenario contextual**.

A continuación, se describen los elementos más importantes de los escenarios construidos, y se incluye como complemento a la descripción de cada escenario, los **coremas** que resultaron del proceso de cartografía social.

Escenario de Contexto: Aproximación a las mega tendencias y cambios globales.

Además de los retos de desarrollo propios que se impone el departamento del Meta, existen **retos globales** que emergen como determinantes de las agendas estratégicas territoriales. La interconexión entre los fenómenos que afectan el bienestar, la competitividad, la convivencia y sostenibilidad hacen que su atención y manejo no sea posible solamente desde los ámbitos locales, sino que se deben inscribir en miradas más globales; condición frente a la cual, la prospectiva ofrece herramientas metodológicas y conceptuales para articular la visión regional con enfoques globales.

De los múltiples ejercicios que permiten visualizar el futuro global, el denominado “Millenium Project” constituye uno de los más relevantes porque lo conforma una red de investigación y análisis con nodos regionales y reportes anuales denominados “el estado del futuro”, que permiten observar temas que por sus implicaciones en el futuro del planeta merecen considerarse como retos globales (Ilustración 34).

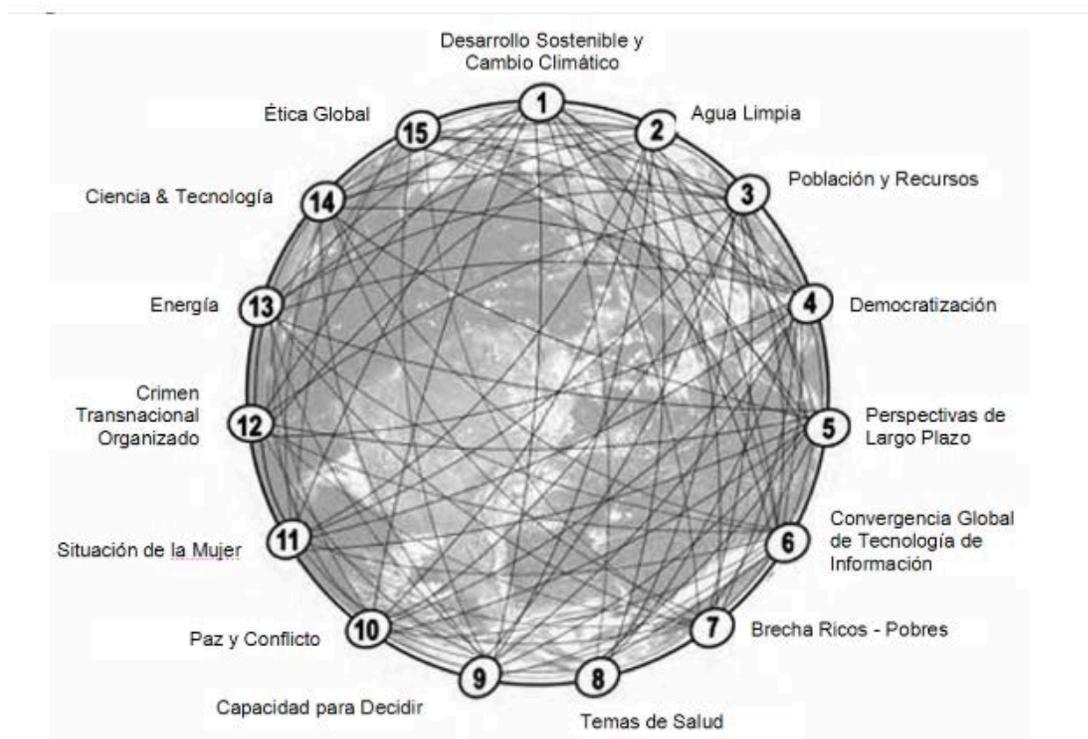


Ilustración 34. Desafíos globales a tener en cuenta. Tomado de: www.themillenniumproject.org. 2018.

Estos temas constituyen aquellos fenómenos que podríamos considerar “**hechos globales**” porque de su desarrollo depende de la calidad del futuro del planeta, y, en consecuencia, su valoración debe ser considerada desde las agendas y proyectos territoriales en las escalas nacional, regional y local. El proyecto considera que de estos temas se derivan los siguientes retos:

1. ¿Cómo puede lograrse el desarrollo sostenible haciendo frente al cambio climático global?
2. ¿Cómo podrían todos tener agua suficiente sin conflicto?
3. ¿Cómo pueden equilibrarse el crecimiento de la población y los recursos?
4. ¿Cómo puede emerger una democracia genuina de regímenes autoritarios?
5. ¿Cómo hacer que la formulación de políticas sea más sensible ante las perspectivas globales a largo plazo?
6. ¿Cómo puede servir a todos la convergencia mundial de las tecnologías de información y las comunicaciones?

7. ¿Cómo puede promoverse economías éticas de mercado para ayudar a reducir brechas entre ricos y pobres?
8. ¿Cómo puede reducirse la amenaza de enfermedades nuevas y reemergentes y de los microorganismos inmunes?
9. ¿Cómo puede mejorar la capacidad de decisión acorde a los cambios en la naturaleza del trabajo y de las instituciones?
10. ¿Cómo pueden los valores compartidos y las nuevas estrategias de seguridad reducir los conflictos étnicos, el terrorismo y el uso de armas de destrucción masiva?
11. ¿Cómo puede ayudar el cambio en el “*estatus*” de la Mujer a mejorar la condición humana?
12. ¿Cómo se pueden detener la transformación de las redes transnacionales del crimen organizado en empresas globales cada vez más poderosas y sofisticadas?
13. ¿Cómo puede ser satisfecha la creciente demanda de energía en forma segura y eficiente?
14. ¿Cómo se pueden acelerar los avances científicos y tecnológicos para mejorar la condición humana?
15. ¿Cómo podrían incorporarse consideraciones éticas a las decisiones globales, de modo cada vez más rutinario?

El ejercicio de prospectiva desarrollado con los equipos locales de la gobernación y municipios del Departamento sirvió para tener un análisis multicriterio de estos desafíos considerándolos como megatendencias y sus implicaciones desde el Departamento del Meta. Los resultados del ejercicio de análisis de cada reto global, su pertinencia, impacto y aporte desde lo departamental, permitió aportarle al “qué” del ordenamiento y desarrollo territorial del Departamento.

Tabla 22. Análisis Multicriterio de retos aplicables al Meta. Participantes del curso 2018

Desafío	Valoración de expertos						Promedio
	Experto 1	Experto 2	Experto 3	Experto 4	Experto 5	Experto 6	
1. ¿Cómo se puede lograr el desarrollo sostenible para todos mientras se aborda el cambio climático global?	4	3	2	3	4	4	3,3
2. ¿Cómo pueden todos tener suficiente agua limpia sin conflicto?	4	4	4	4	4	4	4,0
3. ¿Cómo se pueden equilibrar el crecimiento de la población y los recursos?	3	2	1	2	2	2	2,0
4. ¿Cómo puede surgir una democracia genuina de los regímenes autoritarios?	2	1	1	3	1	1	1,5
5. ¿Cómo se puede hacer que la formulación de políticas sea más sensible a las perspectivas globales a largo plazo?	4	4	3	3	4	3	3,5
6. ¿Cómo puede funcionar la convergencia global de las tecnologías de la información y la comunicación para todos?	4	3	4	4	4	4	3,8
7. ¿Cómo pueden alentarse las economías éticas de mercado para ayudar a reducir la brecha entre ricos y pobres?	3	2	2	3	2	3	2,5
8. ¿Cómo se puede reducir la amenaza de enfermedades nuevas y reemergentes y de microorganismos inmunes?	4	3	2	2	2	2	2,5
9. ¿Cómo se puede mejorar la capacidad de decisión a medida que cambia la naturaleza del trabajo y las instituciones?	4	4	4	4	4	4	4,0
10. ¿Cómo pueden los valores compartidos y las nuevas estrategias de seguridad reducir los conflictos étnicos, el terrorismo y el uso de armas de destrucción masiva?	3	2	2	3	2	3	2,5
11. ¿Cómo puede el estado cambiante de las mujeres ayudar a mejorar la condición humana?	4	3	3	4	3	4	3,5
12. ¿Cómo pueden evitarse que las redes transnacionales de delincuencia organizada se conviertan en empresas globales más poderosas y sofisticadas?	4	3	3	3	3	3	3,2
13. ¿Cómo pueden satisfacerse las crecientes demandas de energía de manera segura y eficiente?	3	3	3	3	2	3	2,8
14. ¿Cómo se pueden acelerar los avances científicos y tecnológicos para mejorar la condición humana?	2	2	2	3	3	3	2,5
15. ¿Cómo pueden las consideraciones éticas incorporarse más rutinariamente en las decisiones globales?	4	2	2	3	4	4	3,2

En conclusión, el Departamento del Meta tiene un alineamiento fuerte con mega tendencias globales, especialmente aquellos referidos a recursos naturales y nuevas prácticas en temas como investigación, género y capital humano, como lo muestra la alta calificación dada por los expertos a estos temas.

En el Departamento, distintas visiones de futuro reconocen a los **recursos naturales** y a la **población** como los grandes vectores de una imagen deseada para el territorio, integrado con el mundo en las necesidades globales de enfrentarse al cambio climático, preservar el agua y desarrollar formas más democráticas e incluyentes en la toma de decisiones y distribución de bienes colectivos.

A partir del reconocimiento y valoración de las mencionadas tendencias que configuran el escenario contextual global, se identifica los escenarios tendenciales y esperados para cada una de las dimensiones del desarrollo territorial del Departamento del Meta, tal como se puede observar en los siguientes apartados.

Escenarios Tendenciales Identificados

i. Escenario Tendencial Subsistema Biofísico

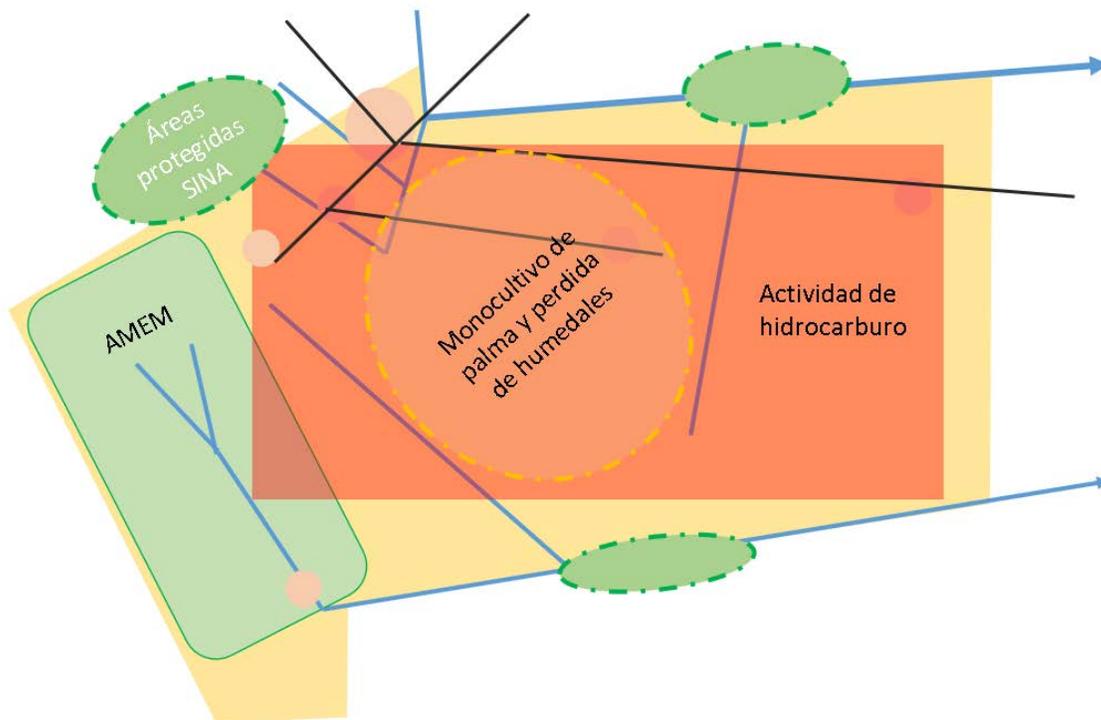


Ilustración 35. Corema Escenario Tendencial Biofísico. Equipo Cider, 2018.

El Departamento del Meta cuenta con reducidas alternativas de desarrollo sostenible dado la escasa generación de alianzas y acuerdos entre las comunidades e instituciones ambientales que administran los recursos naturales de la región y dada la falta de asistencia para implementación de modelos productivos que estén acordes con el potencial de estas áreas de gran riqueza biológica.

De seguir con este conflicto institucional se agudizarán problemáticas ambientales como la fragmentación de ecosistemas estratégicos, debido a que se seguirán desarrollando actividades intensivas en suelos de protección, que a su vez desencadenan otras dinámicas como son la pérdida de la diversidad biológica de la región por la significativa reducción de hábitats de especies endémicas o amenazas, que además de estar impactadas negativamente con la transformación de su hábitat, también se ven afectadas por la cacería indiscriminada que realizan las comunidades como parte de sus prácticas culturales. Es así, como de

mantener esta tendencia se podría generar una pérdida considerable y en gran medida irreversible de la biodiversidad presente en el departamento.

Así mismo, la contaminación de fuentes hídricas superficiales, asociada al desarrollo de las actividades productivas, es un conflicto que se presenta por el inadecuado seguimiento a las actividades económicas, y esto es solo un reflejo de que se está desbordando la capacidad de las instituciones ambientales para ejercer un control ambiental, por ende, también se evidencia que el inadecuado control ambiental se extiende en el uso del suelo, donde se presentan áreas con un deterioro de la estructura y composición de los suelos por sobreexplotación del recurso, mientras que en otras áreas más productivas se da el establecimiento de actividades menos extensivas. Dichos conflictos generan, inicialmente, una degradación y desertización de los suelos y unas pérdidas económicas al necesitar de agroquímicos para volver más productivas las tierras.

Por otro lado, de no incorporarse la gestión del riesgo como un proceso de construcción social se seguirá evidenciado alta vulnerabilidad que presentan los territorios a la ocurrencia de eventos catastróficos derivados de fenómenos naturales y socio naturales, y se seguirán desviando recursos destinados para otros fines como la educación y la inversión social, en la atención de la emergencia.

ii. Escenario Tendencial Subsistema Socioeconómico

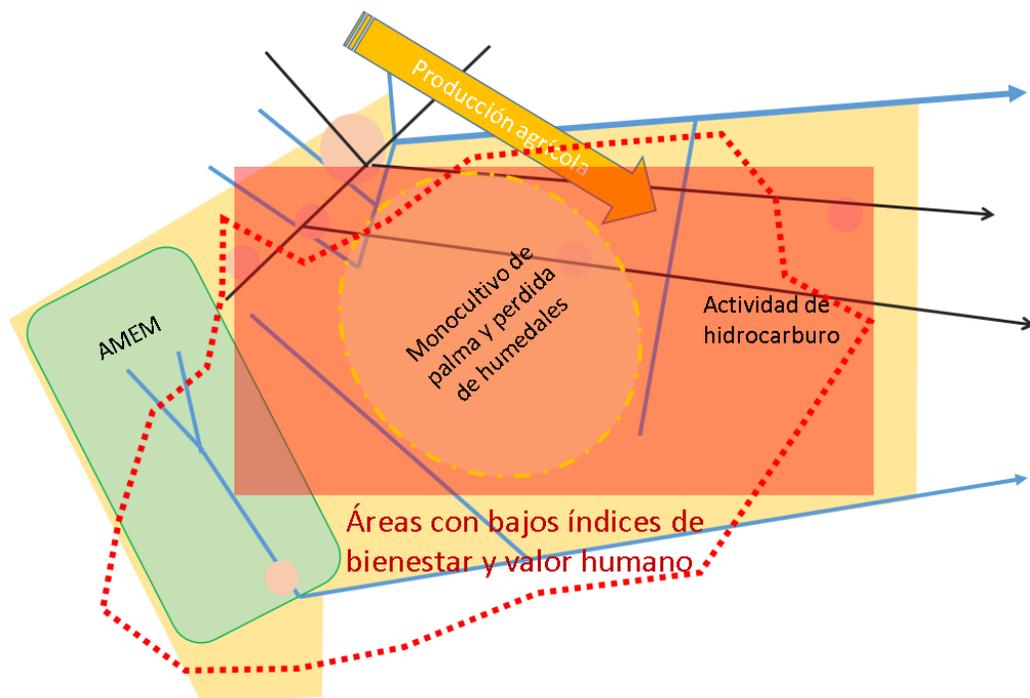


Ilustración 36. Corema Escenario Tendencial Socioeconómico. Equipo Cider, 2018.

Actualmente existe una débil integración de la Región de la Orinoquia con el resto del país. De una parte, la vinculación de esta región está determinada por una sola carretera, la vía Villavicencio-Bogotá, lo que configura una fuerte dependencia de la economía de la región al mercado Bogotano y posiblemente el raquitismo de una región que fácilmente podría ser exportadora de bienes agropecuarios y sus derivados de alto valor agregado. De otra parte, esta misma restricción ha contribuido a un retraso en el crecimiento y fortalecimiento de su sistema de ciudades, cuya expansión se deriva del poder de compra de la Región Central del país.

También se presenta una incertidumbre sobre la sostenibilidad de largo plazo del desarrollo económico regional. En primer lugar, las fluctuaciones de la economía del Departamento se derivan del sector de hidrocarburos y la no utilización de los recursos provenientes de su explotación en consolidar una economía robusta en el largo plazo. Tres hechos indican que la extracción petrolera no tiene efectos multiplicadores del crecimiento de largo plazo. De una parte, el soporte de la actividad productiva, pues la industria pierde dinamismo con la riqueza petrolera. De otra parte, las condiciones de vida de la población de las ciudades, primero de los municipios donde se localiza la explotación y, segundo, de buena parte del Departamento, no es la mejor. Finalmente, los recursos no se reflejan en la infraestructura de capital social y físico como se aprecia en las lamentables condiciones de la malla vial y e indicadores sociales de los municipios petroleros.

Por otro lado, el territorio se caracteriza por un fuerte desequilibrio del sistema regional de ciudades y pérdida de oportunidades de las economías de aglomeración de la región, dominada por la macrocefalia de Villavicencio y su metropolización con Acacias y Restrepo, en donde toma asiento más del 50 por ciento de la población del departamento, pero en donde aún no se ha logrado consolidar ninguna institucionalidad que gestione dichas dinámicas supramunicipales.

Existe una dificultad de incorporación de una parte importante de la población a la generación de riqueza. Las condiciones de pobreza por La línea de Pobreza y NBI son definitivamente lamentables en una región de esta riqueza natural y productiva. En el primer caso, por ingresos, cerca del 27 por ciento de la población se encuentra en pobreza y, en el segundo, cerca del 30 por ciento de la población de los municipios de la región eran considerados pobres por NBI.

Finalmente, en el Departamento la generación de riqueza no se refleja en la mejora de las condiciones de vida de las ciudades. Como ejemplo se pueden mencionar un par de casos de esta relación entre las dos variables. Puerto Gaitán es uno de ellos, un alto valor agregado con la mayor tasa de mortalidad infantil. El segundo una Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) similar para distintos niveles de valor agregado como es el caso de Villavicencio, Acacias y Castilla y todos los demás municipios en donde no existe una clara asociación entre valor agregado y TMI. En este sentido, se podría señalar que la riqueza creada no tiene un reflejo en las condiciones de vida de los habitantes, vistas a través de la TMI.

iii. Escenario Tendencial Subsistema Funcional

El Departamento del Meta no es un territorio competitivo ni logra avanzar en su desarrollo agroeconómico y social al encontrarse en desventaja frente a la comercialización de sus productos por cuanto no cuenta con las condiciones de conectividad vial ideales para que los tiempos y costos de producción sean los más óptimos en relación con el entorno.

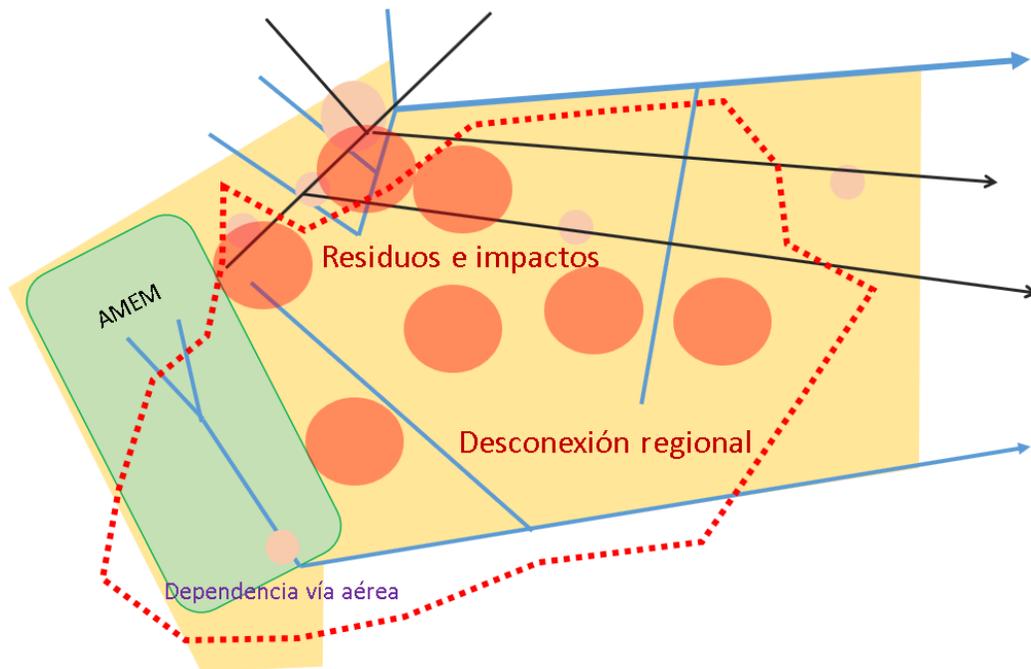


Ilustración 37. Corema Escenario Tendencial Funcional. Equipo Cider, 2018.

En el Departamento también perduran las desconexiones y desarticulaciones de productores y mercados que favorecen los procesos migratorios y tensiones por los modos de vida deficientes en la ruralidad. La “primarización” de la economía induce la continuidad del monopolio económico de la región, así como a la acumulación–competencia del uso del suelo y de las vías para las actividades homogenizantes del sector hidrocarburos y agroindustria, que deben transportar sus materias primas para la manufactura y valor agregado en otras regiones.

Para el 2030 no se han generado nuevos sitios o alternativas para el manejo final de los residuos sólidos, ni se ha generado una cultura entre los ciudadanos de separación en la fuente, ocasionando que varios municipios como Acacias, Villavicencio, Restrepo y Cumaral se queden sin un sitio para disponer sus residuos, afectando

la salud de los habitantes y del medio ambiente, enfrentando una crisis de difícil manejo por parte de la institucionalidad y de la comunidad en general.

iv. Escenario Tendencial Subsistema Institucional y de Gobernanza

El Departamento del Meta es un territorio donde no se produce un cambio institucional y una gobernanza de acuerdos y pactos de actores locales. El desarrollo del territorio sigue dependiendo de una economía de extracción de petróleo y de la agricultura a gran escala. Tampoco se logra consolidar un modelo de desarrollo basado en la diversidad regional: sus apuestas, potencialidades y oportunidades.

La trayectoria institucional se caracteriza por la agudización de las tensiones y conflictos:

- Entre la Nación y el territorio al imponerle la primera un modelo extractivista y agorindustrial;
- Entre la globalización y lo regional como resultado del fracaso del departamento para potenciar el desarrollo de una diversidad de instituciones, de instrumentos y de inteligencia regional para fortalecer actores locales y territoriales y redefinir la economía regional hacia actividades de producción más allá del dinamismo del sector de hidrocarburos;
- Entre la institucionalidad y la parainstitucionalidad como efecto del fracaso de los programas y proyectos vinculados al acuerdo de paz y el fracaso en el tránsito de una gestión violenta de los conflictos a una gestión democrática.
Es decir, no se generan las condiciones para una paz territorial en tanto fracasan los siguientes procesos de cambio institucional: la política de restitución de tierras y de extinción de dominio, la implementación de los acuerdos locales en torno a los PDETs, los programas de transformación del campo, los programas de consolidación de las zonas de reserva campesina, las iniciativas de ordenamiento del territorio basado en acuerdos locales, el surgimiento de nuevos liderazgos locales y territoriales, entre otros;
- Entre explotación y preservación. Una institucionalidad que no solo no modifica el poder del enfoque extractivista sobre el enfoque de preservación y que mantiene visiones conservacionistas de protección de la biodiversidad y que considera incompatible las demandas de comunidades indígenas, campesinas y territorios con los retos de la sostenibilidad territorial;
- Entre lo urbano y lo rural

Escenarios Deseados Propuestos

i. Escenario Deseado Subsistema Biofísico

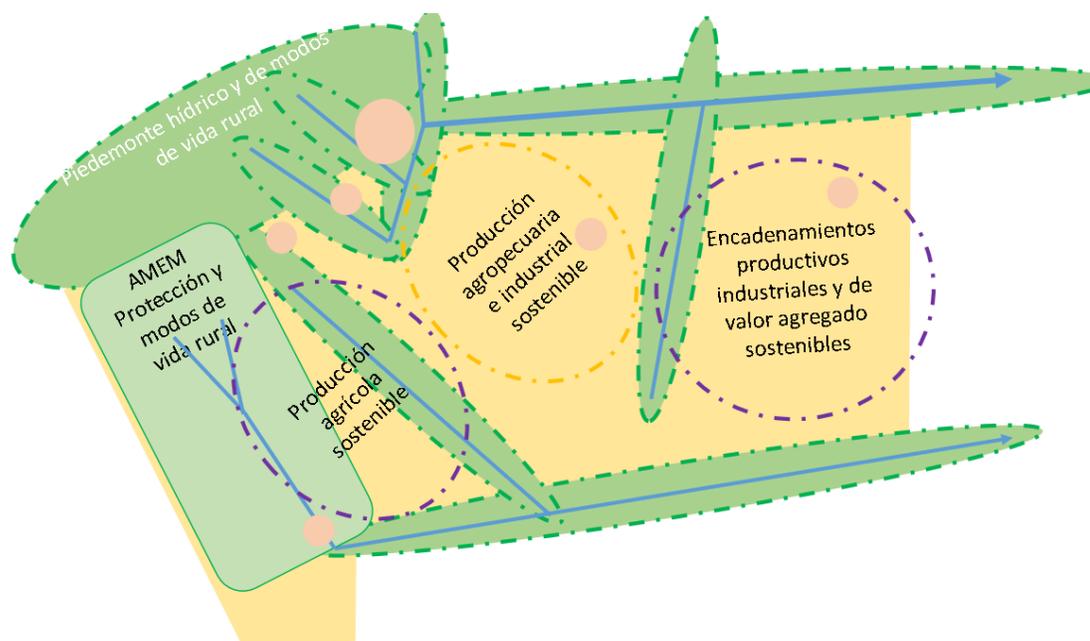


Ilustración 38. Corema Escenario Biofísico Deseado. Equipo Cider, 2018.

El Departamento del Meta en 16 años constituirá una relación simbiótica con el territorio a través de sus prácticas sostenibles, consolidará una red de ecosistemas imprescindibles que albergan la biodiversidad y medios de vida de comunidades rurales. Las actividades humanas se ordenan en el territorio en función del agua y los territorios más allá de los límites político-administrativos como cabeza de la Cuenca del Orinoco y Amazonia.

El crecimiento económico y social se dará en equilibrio y acorde con la aptitud de los suelos, a través de la apropiación de las comunidades a su territorio, constituyendo así las 5 subregiones pensadas para el Departamento como una oportunidad para diversificar las actividades productivas, así como para financiar un nuevo modelo económico rural que permita aumentar la calidad de vida de los pobladores y garantizar la protección y conservación de los valores naturales y la diversidad ecosistémica.

Estos cambios en los territorios se armonizan con los instrumentos de planeación departamental y municipal, en consecuencia, se ejecutan e implementan las recomendaciones de los Planes de Ordenación de las Cuencas Hidrográficas presentes en el Departamento, que funcionan como ejes orientadores para el ordenamiento garantizando la conservación y protección de todos los recursos naturales, y que a través de la potencialización de su componente programático permitirá el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y los bienes y servicios ecosistémicos.

El desarrollo de este instrumento de mayor jerarquía será articulado con los demás planes de ordenamiento que permitirán identificar a mayor detalle las ventajas competitivas y comparativas de la región, y que con la generación de alianzas con instituciones académicas y de planeación, se implementarán las determinantes tanto ambientales como de gestión del riesgo, volviéndolos complementarios para salvaguardar los ecosistemas y los bienes de la población.

Así mismo, se avanzará en la inclusión de los procesos de gestión del riesgo que involucra la ampliación del conocimiento, la divulgación y comunicación, y las estrategias de mitigación y atención oportuna del desastre como mecanismos para reducir la vulnerabilidad de los territorios frente a las amenazas naturales.

ii. Escenario Deseado Subsistema Socioeconómico

El Departamento del Meta en 16 años se consolidará como una región productiva que genera capacidades en las comunidades para la dinamización del sector rural y el fortalecimiento de la economía regional. Es un Departamento que busca el crecimiento del sector agropecuario y el adecuado uso de los suelos a través de la inclusión de tecnologías apropiadas que permitan el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, mientras se garantizan los medios de subsistencia de las comunidades.

El nuevo paradigma que se establece para el desarrollo del Departamento incluye la sostenibilidad ambiental como eje de garantía de los derechos intergeneracionales y la no repetición de los conflictos sociales que impulsaba la dependencia económica y social derivada del sector hidrocarburos. El Departamento del Meta contempla la consolidación de procesos regionales de seguridad alimentaria, que se integran a las dinámicas nacionales e internacionales mediante la investigación e innovación tecnológica, que a su vez, fortalece la competitividad de las agremiaciones de agricultores y la industrialización generando valor agregado dentro de la región.

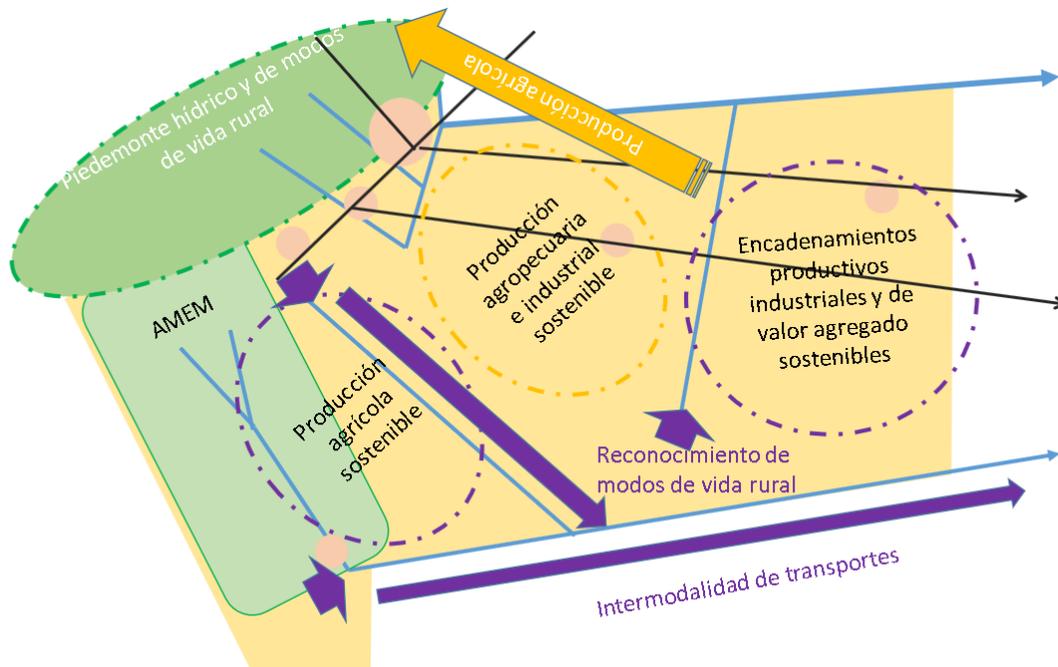


Ilustración 39. Corema Escenario Deseado Socioeconómico. Equipo Cider, 2018.

La diversificación de la economía departamental favorece la resolución de las desigualdades del sistema de ciudades, que, fortalecido por la conectividad funcional de las vías en razón a la diversidad de producción tanto agropecuaria, industrial, de hidrocarburos, turismo y servicios ecosistémicos, permite la mejora en la calidad de vida y los modos de vida rurales. Esta superación de barreras y reducción de la pobreza de la región, particularmente, rompiendo la dependencia con el núcleo urbano de Villavicencio, consolida nuevas ciudades intermedias conectadas con otros departamentos y diferenciadas en el valor agregado que les dan a sus economías locales y de vida rural.

iii. Escenario Deseado Subsistema Funcional

El Departamento del Meta en 16 años reconoce la conectividad y la gestión de residuos como apuestas que transforman la estructura de competitividad y bienestar de territorio, encontrando en la gestión de red vial primaria, secundaria y especialmente la terciaria y la recirculación de desechos para el encadenamiento productivo que impulsa la innovación y reduce los residuos, el mecanismo de articulación entre la diversificación socioeconómica y la sostenibilidad de las actividades que se desarrollan en el territorio simbiótico con la biodiversidad.

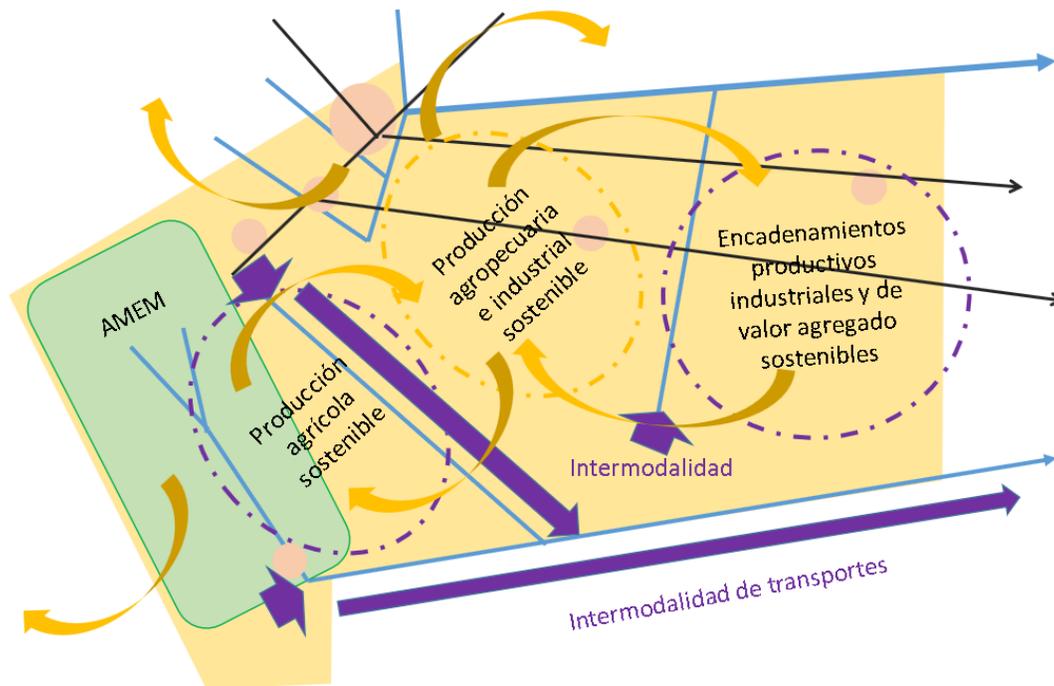


Ilustración 40. Corema Escenario Deseado Funcional. Equipo Cider, 2018.

Las largas distancias de la cabeza de cuenca del Orinoco y Amazonia cuentan con un plan vial departamental en ejecución que aumenta el nivel de conectividad del territorio en su ruralidad logrando que la producción agroeconómica sea la ideal y se cuente con la infraestructura necesaria para desplegar asistencia técnica incluso en los lugares más remotos y garantizando las condiciones ideales de conectividad para los modos de vida rural. Este sistema vial y de conexión multimodal contempla las condiciones complejas del territorio y la protección de ecosistemas estratégicos al integrar los diferentes medios de transporte como terrestre, aéreo y especialmente fluvial, con mecanismos innovadores de transporte de personas y productos agropecuarios y de valor agregado industrial de las subregiones y departamentos vecinos.

Así mismo, los ejes viales y las funcionalidades de las subregiones diversifican las economías locales e incorporan industrias de valor agregado especializado y sostenible que mediante el encadenamiento productivo busca la utilización, reutilización, y reciclaje de desechos de diferentes actividades para el consumo en otras actividades. De esta forma, se han generado nuevas empresas y alternativas para la disposición y aprovechamiento final de los residuos sólidos mediante la asociatividad de varios municipios, los ciudadanos aplican mecanismos de separación en la fuente, mejoran las condiciones de salud y medioambientales en el territorio, y la gestión de residuos sólidos constituye una oportunidad de negocio.

iv. Escenario Deseado Subsistema Institucional y de Gobernanza

El departamento del Meta en 16 años representa a través de su ordenamiento territorial departamental ejemplo de articulación entre normativa, instrumentos de planificación, modos de vida y participación en la construcción territorial al reconocer las particularidades y características específicas de territorio; las visiones de las poblaciones asentadas, sus propuestas y procesos organizativos; así como las posibilidades de implementación de sistemas productivos sostenibles disponibles y en función de las subregiones.

Así mismo la consolidación del proceso de paz como lo indicó UNPD (2014) permitió avanzar hacia la discusión, construcción y concertación colectiva de consensos sobre el uso del territorio entre todos los involucrados, incluida la biodiversidad y ecosistemas. Por otro lado, teniendo en cuenta que las actividades antrópicas que se desarrollen en el territorio a partir de los subsistemas del OT, tienen impactos en el sistema ecológico regional, el departamento insto a la construcción de consensos sobre el uso del territorio que reconociera la conservación de la diversidad ecológica regional y garantizó institucionalmente los procesos de transformación productiva y encadenamiento de reutilización de residuos que garantizó el desarrollo de industrias sostenibles dentro de los límites del funcionamiento de los ecosistemas regionales.

Este proceso de articulación exigió en primer lugar, establecer espacios de diálogo y de toma de decisiones que fomenten el diálogo de saberes, para determinar el uso del territorio y particularmente de los ecosistemas, de una manera concertada y sostenible que tenían un enfoque en la subregionalización y la garantía de derechos y modos de vida rural.

En segundo lugar, garantizó el reconocimiento de las organizaciones comunitarias en territorios, la incorporación de sus proyectos en la planificación territorial, la asignación de recursos económicos y técnicos para el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las comunidades, reduciendo las brechas del poder en zonas alejadas del territorio, profundizar la equidad y la democracia entre culturas que tienen formas de vida diferentes a las apuestas nacionales y ser ejemplo de formas de desarrollo económico y social.

En tercer lugar, combinó y complementó las capacidades técnicas, políticas e institucionales de diferentes actores locales y regionales para acordar alternativas de uso del territorio y poner en práctica herramientas de participación social, económicas, y aspectos legislativos para que los planes de OT sean concebidos, compartidos y apropiados tanto por las diferentes instancias de planeación local (consejos territoriales y municipales de planeación), Entidades Territoriales Indígenas, Consejos Comunitarios, las organizaciones de las comunidades locales, así como por las diferentes instituciones con mayor presencia y mayor capacidad de la institucionalidad pública en todo el territorio departamental.

4. LINEAMIENTOS PARA LA VISIÓN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DEL META

A continuación, se listan los lineamientos generales extraídos de los escenarios deseados por cada una de las dimensiones del ordenamiento territorial. Estos lineamientos constituyen propuestas y orientaciones para la visión de desarrollo y para la formulación de instrumentos de ordenamiento territorial departamental de acuerdo al ejercicio técnico-académico realizado por los investigadores del Cider y por los funcionarios de la gobernación¹³.

Lineamientos Biofísicos:

Consolidar una red de ecosistemas imprescindibles que alberguen la biodiversidad y medios de vida de comunidades rurales.

Ordenar el territorio en función del agua incluyendo los territorios más allá de los límites político-administrativos como cabeza de la Cuenca del Orinoco y Amazonia.

Priorizar la constitución de las 5 subregiones pensadas para el departamento como una oportunidad para diversificar las actividades productivas, así como para financiar un nuevo modelo económico rural.

Ejecutar e implementar las recomendaciones de los Planes de Ordenación de las Cuencas Hidrográficas presentes en el departamento.

Generar alianzas con instituciones académicas y de planeación para implementar las determinantes tanto ambientales como de gestión del riesgo.

Lineamientos Socioeconómicos:

Generar capacidades en las comunidades para la dinamización del sector rural y el fortalecimiento de la economía regional.

Impulsar el crecimiento del sector agropecuario y el adecuado uso de los suelos a través de la inclusión de nuevas tecnologías.

¹³ Estos lineamientos no constituyen un pronunciamiento oficial de la Gobernación del Meta sobre el particular.

Consolidar procesos regionales de seguridad alimentaria, que se integran a las dinámicas nacionales e internacionales mediante la investigación e innovación tecnológica.

Fortalecer la competitividad de las agremiaciones de agricultores y la industrialización generando valor agregado dentro de la región.

Fortalecer la conectividad funcional de las vías en razón a la diversidad de producción tanto agropecuaria, industrial, de hidrocarburos, turismo y servicios ecosistémicos.

Consolidar nuevas ciudades intermedias conectadas con otros departamentos y diferenciadas en el valor agregado que les dan a sus economías locales y de vida rural.

Lineamientos Funcionales:

Reconocer la conectividad y la gestión de residuos sólidos como apuestas que transforman la estructura de competitividad y bienestar de territorio.

Formular e implementar un plan vial departamental para aumentar el nivel de conectividad del territorio y garantizando las condiciones ideales de conectividad para los modos de vida rural.

Integrar los diferentes medios de transporte como terrestre, aéreo y especialmente fluvial, con mecanismos innovadores de transporte de personas y productos agropecuarios.

Diversificar las economías locales de las subregiones e incorporar industrias de valor agregado especializado y sostenible mediante el encadenamiento productivo.

Lineamientos Institucionales:

Iniciar un proceso de articulación entre normativa, instrumentos de planificación, modos de vida y participación en la construcción territorial.

Consolidar el proceso del postconflicto para avanzar hacia la discusión, construcción y concertación colectiva de consensos sobre el uso del territorio, reconociendo la conservación de la diversidad ecológica regional.

Garantizar institucionalmente los procesos de transformación productiva y encadenamiento de la reutilización de residuos, garantizando el desarrollo de industrias sostenibles dentro de los límites del funcionamiento de los ecosistemas regionales.

Establecer espacios de diálogo y de toma de decisiones que fomentaren el diálogo de saberes, para determinar

el uso del territorio y particularmente de los ecosistemas, de una manera concertada y sostenible con un enfoque en la subregionalización.

Garantizar el reconocimiento de las organizaciones comunitarias en territorios, la incorporación de sus proyectos en la planificación regional.

Complementar las capacidades técnicas, políticas e institucionales de diferentes actores locales y regionales acordando alternativas de uso del territorio y poniendo en práctica herramientas de participación social.

5. REFERENCIAS

- Caro-caro, c., Benavides-Landino, g., Torres-Mora, m., Parada-Guevara, s. (2015). Visión de visiones del desarrollo sostenible de los llanos orientales. Las voces de los territorios. Convenio de cooperación Ecopetrol- Unillanos. Instituto de Ciencias Ambientales de la Orinoquia Colombiana. Unillanos. Villavicencio.
- Cepal. (2012). Prospectivas en américa latina: aprendizajes a partir de la práctica. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cepal. (2015). Las tendencias mundiales y el futuro de américa latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CIDER. (2017). “Documento Técnico de Soporte: Componente Regional POT de Bogotá” en el marco de la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito. Desarrollo Territorial Sostenible y Seguro a través del Ordenamiento territorial. Contrato de Servicios Profesionales No.: 41537/PNUD96022. Bogotá, Colombia.
- DNP-Secretaría Técnica COT Nacional. (2014). Bases para la formulación de la política general de Ordenamiento territorial. Bogotá: DNP.
- DNP. (2011). Visión meta 2032: territorio integrado e innovador. Páginas 45-58.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Lineamientos para el ordenamiento departamental: contenidos y procedimientos. Bogotá: DNP.
- Fernández Güell, j. M. (2006). Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos. Editorial Reverté, Barcelona.
- Godet, Michel. (2007). Prospectiva estratégica: problemas y métodos <http://www.prospektiker.es/prospectiva/caja-herramientas-2007.pdf>. 2007.
- Hernández, A., Montero, S., Forero, R., Ávila, J., Molina, C. (2019). De los hechos a la planeación metropolitana: Una metodología para determinar el impacto metropolitano de proyectos territoriales. Documento de trabajo N°1. Cider, Universidad de los Andes.
- Ideam. (2010). Leyenda nacional de coberturas de la tierra. Metodología corine land cover adaptada para Colombia escala 1:100.000. Bogotá.
- Lopez-Ghio, Ramiro; Ramírez, Juan Mauricio; Rojas, Fernando; Salazar Echavarría, Carlos; Bateman, Alfredo. (2018). Interdependencia municipal en regiones metropolitanas: El caso de la sabana de Bogotá. Banco Interamericano de Desarrollo – BID.
- Montañez G. (2001). Espacio y territorio: razón, pasión e imaginarios. Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá. Bogotá – Colombia. P. 67-99

Moncayo, Edgar. (2004). Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana. Bogotá: universidad nacional de Colombia.

ONU-Habitat. (2016). Reporte de las Ciudades del Mundo 2016: Urbanización y Desarrollo: Futuros Emergentes. Capítulo 7. Páginas 121-141.

Santos, M. (2000). La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo, razón y emoción. Rev. Ariel. Barcelona – España

Schwartz, Peter (1996). The art of the long view: Planning for the future in an uncertain world. Global Business Network.

Leyes y normativas consultadas:

Consejo Nacional de Política Económica y Social-Conpes. (2014). Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia. Bogotá: DNP

República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997. Bogotá D.C., Colombia: diario oficial 43.127.

República de Colombia, (1997). Decreto 1807 de 2014. Bogotá D.C., Colombia.

República de Colombia, (2007). Decreto 3600 de 2007. Bogotá D.C., Colombia: diario oficial 46.757.

República de Colombia, (2011). Ley 1454 de 2011. Bogotá D.C., Colombia.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación DNP. (2018). Documento Conpes 3547, por el cual se presenta la política nacional logística.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación DNP. (2018). Documento Conpes 3870, por el cual se presenta el programa nacional para la formulación actualización de planes de ordenamiento territorial: POT modernos.

República de Colombia, (2019). Ley 1962 de 2019 (Ley de Regiones).

