

Documento CONPES

3797

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

POLÍTICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA ORINOQUIA: ALTILLANURA - FASE I

DNP-DDRS, DDTS, DDU, DIES, DDS, DJSG, SDAS, DDE, GPE
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Justicia y del Derecho
Ministerio del Interior
Ministerio de Minas y Energía
Ministerio de Transporte
Ministerio de Salud y Protección Social
Aeronáutica Civil de Colombia
Agencia Nacional de Hidrocarburos
Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
Departamento para la Prosperidad Social
Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Servicio Nacional de Aprendizaje
Superintendencia de Notariado y Registro

Versión aprobada

Bogotá D.C., Enero 12 de 2014

Resumen

Este documento pone a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, los lineamientos de política pública para el desarrollo integral de la Orinoquia: Altillanura – Fase I. Su propósito es crear las condiciones sociales y económicas para un desarrollo incluyente y sostenible de la Altillanura, basado en la construcción de un modelo de región a partir de: i) Equipar a la región de infraestructura y servicios sociales para el desarrollo; ii) Ordenar el territorio de una manera armónica y acorde a la vocación de la región; iii) Generar condiciones que incentiven la inversión para aprovechar el potencial agropecuario y agroindustrial de la región; iv) Ampliar las capacidades institucionales para la gestión del desarrollo regional. Lo anterior, en el marco de lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” – PND.

Clasificación: O511

Palabras claves: Orinoquia, Altillanura, región, sistema de ciudades, ordenamiento, agroindustria, enfoque diferencial, ambiente, territorio.

Contenido

I. SIGLAS.....	4
II. INTRODUCCIÓN	5
III. DIAGNÓSTICO	9
1. Diagnóstico General de la Orinoquia.....	9
2. Características del ordenamiento en la Altillanura y potencial.....	14
1. Potencial productivo	14
2. Características ambientales	16
3. Sistema de Ciudades	18
4. Ordenamiento territorial y de la propiedad	20
3. Condiciones para el Desarrollo en la Altillanura	24
1. Infraestructura y conectividad.....	24
2. Desarrollo económico	27
3. Mercado laboral	33
4. Desarrollo social	34
5. Saneamiento básico y Vivienda	42
6. Defensa y Justicia	44
4. Capacidad Institucional.....	48
IV. OBJETIVOS	52
V. ESTRATEGIAS Y PLAN DE ACCIÓN – FASE I.....	53
VI. FINANCIAMIENTO – FASE I ALTILLANURA.....	78
VII. RECOMENDACIONES.....	79
VIII.BIBLIOGRAFÍA	82

I. SIGLAS

APP	Asociación Público Privada
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CRECE	Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
CP	Contratos Plan
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
EPYPSA	Estudios, Proyectos y Planificación S.A
Ha	Hectárea
IAvH	Instituto Alexander von Humboldt
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IGEOMINAS	Instituto Colombiano de Geología y Minería
INVÍAS	Instituto Nacional de Vías
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
Km	Kilómetro
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PNN	Parques Nacionales Naturales
POMCA	Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
SGP	Sistema General de Participaciones
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SMMLV	Salario Mensual Mínimo Legal Vigente
SNCu	Sistema Nacional de Cultura
TEA	Área de Evaluación Técnica
TIC	Tecnología de Información para las Comunicaciones
Ton	Tonelada
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UPRA	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
VA	Vulnerabilidad Ambiental

II. INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo - PND “Prosperidad para todos” (2010-2014)¹ tiene un marcado énfasis en promover el desarrollo territorial como herramienta para propiciar la convergencia regional a través de la generación de más empleo, menos pobreza y más seguridad, particularmente en las regiones periféricas del país que presentan mayores rezagos en sus indicadores socioeconómicos. Por esta razón, identifica las brechas en el desarrollo regional del país y reconoce que uno de los mayores desafíos para alcanzar la prosperidad social es “lograr niveles de crecimiento y desarrollo socioeconómico, sostenible y convergente, reconociendo y aprovechando las capacidades económicas, sociales, institucionales e iniciativas de desarrollo regional”².

De igual manera, el PND reconoce que la Orinoquia se proyecta como una oportunidad de crecimiento para el país y que aprovechar dicha oportunidad requiere un esfuerzo importante por parte de los gobiernos nacional y territorial. El Plan también reconoce la existencia de brechas en términos de crecimiento económico, capacidad institucional, desarrollo productivo y social. Por tanto, para un aprovechamiento real de este potencial, se requiere un desarrollo incluyente y sostenible que genere las condiciones para que sus pobladores cuenten con los elementos necesarios para mejorar sus condiciones de vida y sean ellos los primeros beneficiados de un desarrollo integral de la Orinoquia.

Adicionalmente, la región es estratégica para el país en términos ambientales por su potencial en la generación de recurso hídrico, así como por su biodiversidad, por la localización de ecosistemas prioritarios para la conservación y la prestación de servicios ambientales. Por otro lado, su carácter fronterizo y multiétnico, hacen de esta región un territorio altamente heterogéneo, con formaciones geográficas de montaña, piedemonte, sabanas inundables y zonas de transición hacia la Amazonía, que requieren de una perspectiva diferenciada e integral del ordenamiento y del desarrollo territorial.

En el caso particular de la subregión de la Altillanura, se vienen presentando dinámicas empresariales muy importantes que la diferencian de otras zonas del país y pueden contribuir de manera muy eficaz a aprovechar el potencial de desarrollo.

En el marco de este reconocimiento, se pone a consideración del CONPES la Política para el Desarrollo Integral de la Orinoquía: Altillanura – Fase I. Esta política busca crear las condiciones sociales y

¹ Ley 1450 de 2011.

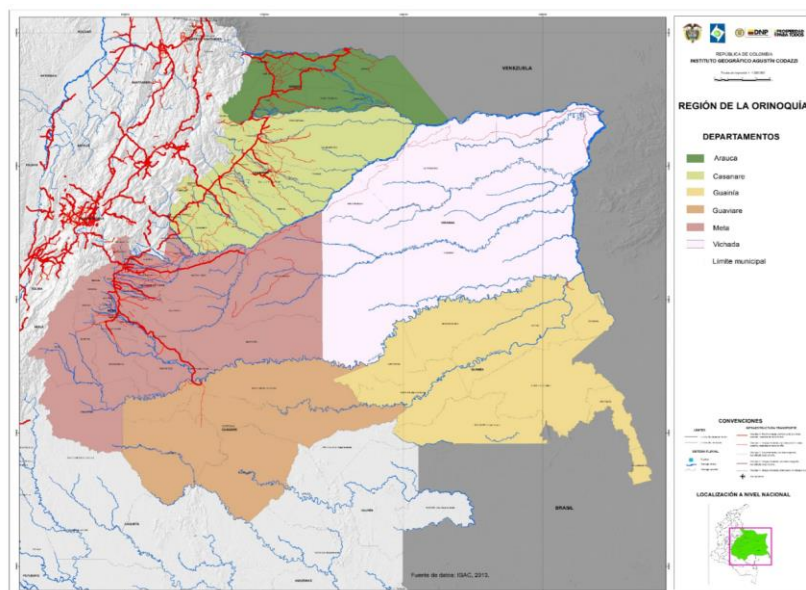
² PND, Prosperidad para Todos. Convergencia y desarrollo regional - Caracterización, dinámica y desafíos. Capítulo II. P. 27.

económicas para un desarrollo incluyente y sostenible basado en la construcción de un modelo de región que parta de un ordenamiento territorial que balancee las oportunidades del sector agropecuario, minero-energético, y del sistema de ciudades con la oferta ambiental. Así mismo, de generar en la región de las condiciones necesarias para propiciar su desarrollo y de contar con una institucionalidad que sea capaz de agenciarlo. Esto buscando el beneficio de sus pobladores y promoviendo el desarrollo económico sostenible y competitivo que integre la Orinoquía social y económicamente con el resto del país. Se debe tener presente que el desarrollo regional es un proceso en constante construcción donde la responsabilidad la deben asumir de manera compartida los gobiernos territoriales, el Gobierno Nacional, la ciudadanía y los actores de la región en particular. En tal sentido, este documento de política es parte de un proceso de desarrollo que no se agota en las iniciativas que el mismo promueve y constituye la primera fase de una iniciativa amplia de desarrollo integral de la Orinoquía colombiana.

La región de la Orinoquía, para efectos de este documento está conformada por los departamentos de Arauca, Casanare, Meta, Vichada, Guaviare y Guanía³, cuenta con 64 municipios, abarca una extensión de 380.600 km² y representa el 33% del territorio nacional. Así mismo, cuenta con una gran riqueza en términos de recursos naturales, como en reservas de hidrocarburos, siendo esta una de las actividades predominantes en la región. La Orinoquía aporta el 8% del PIB nacional y se proyecta como una zona de ampliación de frontera de desarrollo, a partir de sus potenciales energéticos, agroindustriales, turísticos, así como su localización estratégica entre el Atlántico y el Pacífico.

³ El criterio de selección de estas entidades territoriales corresponde a la división político administrativa de los departamentos que tienen una importante participación de su territorio en la cuenca hidrográfica del Orinoco, sin desconocer que en Guaviare y Guanía el bioma de la Amazonía es el más representativo.

Mapa 1 Región de la Orinoquía

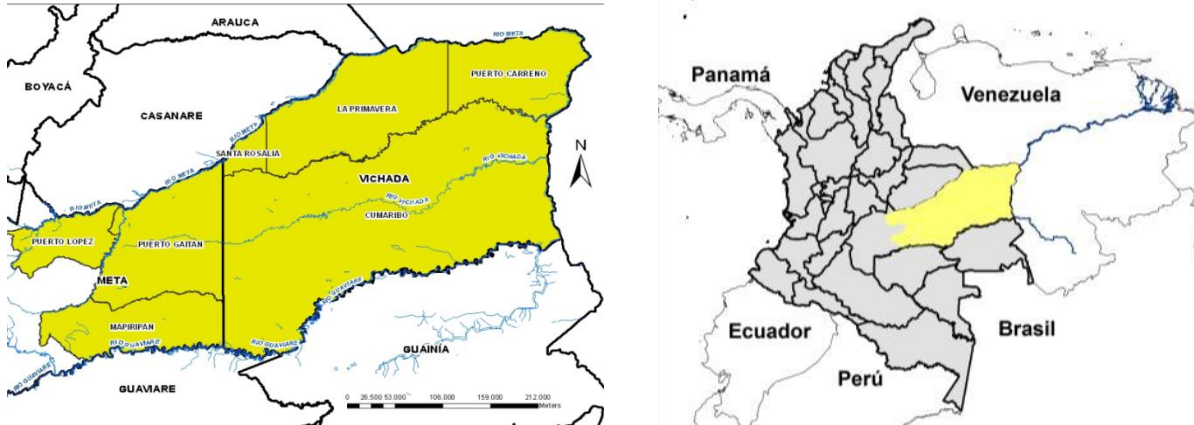


Fuente: DNP-IGAC, 2013

El desarrollo integral de la Orinoquía se desarrollara a través de diferentes fases, siendo este documento la primera concentrándose en la subregión de la Altillanura⁴. Esta región cuenta con 13,5 millones de hectáreas ubicadas en la orinoquia colombiana (Ver Mapa 2). La conforman siete municipios, de los cuales Puerto López, Puerto Gaitán y Mapiripán hacen parte del departamento del Meta, y La Primavera, Cumaribo, Puerto Carreño y Santa Rosalía en el Vichada. Tres de sus municipios son fronterizos con Venezuela, lo que le otorga una relevancia estratégica desde la perspectiva de la soberanía nacional y de las relaciones diplomáticas y comerciales con el país vecino. Se caracteriza por poseer una enorme riqueza cultural y ecológica, que representa un activo de alto valor para la Nación y frente a la cual se requiere una estrategia que permita un papel instrumental en el desarrollo regional.

⁴ La delimitación de la región de la Altillanura responde al territorio conformado por sabanas unos metros más altas que el cauce del río Meta, con una red hidrográfica autónoma de tal manera que en la temporada de lluvias estas sabanas no se inundan como sí lo hacen las de la margen izquierda del río Meta (Gaviria, 1993).

Mapa 2
Sub - Región de la Altillanura



Fuente: DNP con base en información del IGAC (2011).

Por último, se debe mencionar la importancia de la articulación de esta política con otras acciones sectoriales impulsadas por el Gobierno Nacional que están actualmente en curso y que también tienen un énfasis en la región. Por ejemplo, la Política de Seguridad y Defensa definió a esta región como prioritaria y se está avanzando en el fortalecimiento de la Fuerza de Tarea Conjunta “ARES”⁵.

Este documento consta de ocho secciones, de las cuales esta introducción es la primera. La segunda sección abarca un diagnóstico general de la región de la Orinoquía, así como una caracterización específica para la Altillanura, en la que se identifican sus principales problemas y sus potencialidades. En la tercera sección se presentan el objetivo general y los objetivos específicos para el desarrollo de la Fase 1-Altillanura. En la cuarta se describen las estrategias de construcción de la política que permitirán garantizar su debida gestión y los planes de acción correspondientes a los problemas y potencialidades. En la quinta sección se presenta el financiamiento por áreas y componentes. En la sexta se plasman las recomendaciones de política, en la séptima la bibliografía y la última corresponde al anexo que contiene la matriz de plan de acción.

⁵ La Fuerza de Tarea Conjunta “ARES” cuenta con unidades agregadas y de apoyo como las Fuerzas de Operaciones Especiales del Ejército, la Brigada Contra el Narcotráfico, el destacamento de elementos de combate fluvial de Infantería de Marina, las Fuerzas Especiales de la Fuerza Aérea y personal Jungla de la Policía Nacional. Los principales objetivos de esta Fuerza son la neutralización del narcotráfico mediante el control del tráfico de estupefacientes aéreo, terrestre y fluvial; el bloqueo o destrucción de pistas ilegales de aterrizaje; el desarrollo de operaciones de erradicación manual de cultivos de uso ilícito; y la desarticulación y judicialización del accionar de los grupos armados ilegales que delinquen en la región. Cabe resaltar que el fortalecimiento de la inteligencia y la ejecución de un paquete de obras de acción integral constituyen aspectos claves dentro de esta estrategia. Adicionalmente, las acciones militares y policiales se verán acompañadas por acciones de carácter interagencial tendientes a restablecer el tejido social, mejorar las condiciones socioeconómicas de la población y fortalecer la relación del Estado con los ciudadanos.

III. DIAGNÓSTICO

1. Diagnóstico General de la Orinoquía

La región de la Orinoquía colombiana hace parte de la gran cuenca binacional del río Orinoco, de la cual Colombia tiene el 35% y Venezuela el 65%, se encuentra localizada estratégicamente en los corredores de desarrollo latinoamericanos proyectados entre el Atlántico y el Pacífico, y comprende los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Meta, Guaviare y Guanía, que a su vez incluyen 64 municipios. Esta región cuenta con una extensión de 380.600 km², representando el 33% del territorio nacional. Por otra parte, alberga al 3,7% de la población nacional (1,7 millones de personas), de las cuales el 6% pertenece a un grupo étnico.

En este territorio se encuentran localizados 140 resguardos, que ocupan aproximadamente el 33% de la extensión regional. Adicionalmente, se resalta la localización de otras áreas de protección reglamentaria, al existir actualmente 10 Parques Nacionales Naturales y contar con porciones de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía. La riqueza en recursos naturales no renovables es abundante, siendo una de las cuencas bajo exploración y explotación de hidrocarburos más importantes del país, actualmente la actividad energética aporta el 60% del PIB regional.

Desde el punto de vista *ambiental*, la región se caracteriza por contar con importantes ecosistemas estratégicos y por su altísima biodiversidad. El Instituto Alexander Von Humboldt y la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH identificaron cerca de 154 diferentes tipos de ecosistemas prioritarios para la protección y conservación⁶. No obstante, algunos de ellos se encuentran intervenidos y se caracterizan por su condición de fragilidad y vulnerabilidad frente a las acciones antrópicas, producto del desarrollo de actividades como la ganadería, la agricultura, las obras de infraestructura o la explotación petrolera. Al observar los 6 departamentos, se encuentra que el 54% de su territorio se encuentra bajo alguna figura de reglamentación especial, ya sea parque natural nacional, resguardo indígena o zona de reserva forestal⁷.

Uno de los elementos estructurales de la región es el agua, al distinguirse cerca de 14 subcuencas⁸ que irrigan toda la región, facilitando el desarrollo de actividades agropecuarias, minero-energéticas, así como la movilidad de los pobladores y el abastecimiento de los asentamientos humanos que existen en la zona.

⁶ ANH, Instituto Von Humboldt, The Nature Conservancy, IDEM (2007), Planeación ambiental del sector hidrocarburos para la conservación de la biodiversidad en los llanos de Colombia, disponible en www.humboldt.org.co/unisig/hidrocarburos

⁷ Cálculo IGAC-DNP, con base en información SIG-OT sobre Áreas de Reglamentación Especial y Áreas de Protección Legal, 2012.

⁸ Cálculos IGAC-DNP, con base en información IDEAM 2002.

Adicionalmente, algunas de estas cuencas brindan acceso al recurso para la zona del centro. En este sentido, es fundamental el rol que la región tiene en la prestación de bienes y servicios ambientales como la regulación hídrica, la producción primaria de alimentos, la producción de oxígeno, los potenciales en recursos genéticos, medicinas naturales y conocimientos ancestrales que en muchos casos requieren mayor investigación.

El desarrollo de la producción de hidrocarburos que inició en Arauca, se expandió hacia Casanare y actualmente tiene su boom en el Meta, ha permitido que la participación de la región de la Orinoquia en el PIB nacional se haya incrementado del 5,5% en 1990 al 8,8% en el 2011⁹. Otras actividades económicas que se destacan en la zona son las iniciativas agroindustriales en los cultivos de arroz, soya, sorgo y palma, así como la producción ganadera extensiva ligada a la cultura llanera, con una tendencia a la tecnificación y mejora de especies. No obstante el aprovechamiento de los recursos naturales tanto renovables como no renovables, requiere mayor impacto en la generación de valor agregado en la región y en la dinamización de encadenamientos productivos con incidencia en el desarrollo económico local, así como en la inclusión de los sistemas productivos tradicionales que caracterizan a las poblaciones autóctonas de la región.

En términos sociales, se destaca que la Orinoquía cuenta con 1,7 millones de personas, de las cuales, el 71% se localiza en las cabeceras. Villavicencio, Yopal y Arauca concentran el 40% de la población de la región y 49 de los 64 municipios que la conforman tienen menos de 10 habitantes por kilómetro.

El 6,3% de la población de la Orinoquía se autoreconoció como perteneciente a un grupo étnico¹⁰, de los cuales el 60% corresponde a indígenas y el 40% afrocolombianos. Guainía y Vichada son los departamentos con mayor proporción de indígenas frente al resto de la población (62,7% y 42,1% respectivamente). Existen 140 resguardos, que ocupan 13 millones de Ha, (33% del territorio de la región) y 19 etnias, entre las cuales se destacan los U'wa en la cordillera Oriental, los Sikauni y Piapoco en la alta llanura, así como las poblaciones selváticas Puinave, Piaroa, Piapoco y Kurripaco, en el bajo Guaviare¹¹.

Por otra parte, en términos de pobreza, los menores niveles de incidencia de la pobreza en la Orinoquia se localizan en las principales capitales (Villavicencio, Yopal y Arauca) y en las ciudades cercanas (Guamal, Restrepo, Acacías, Castilla la Nueva, Tauramena, Aguazul), así como en demás asentamientos del piedemonte. Los mayores niveles de pobreza se observan al sur del departamento del Meta, en las áreas

⁹ Cálculos DNP con base en Cuentas Departamentales del DANE, 2011.

¹⁰ Datos del CENSO DANE, 2005

¹¹ Ibid.

no municipalizadas de Guainía y en el Vichada. Los componentes que mayores privaciones o necesidades repercuten en la medición de la pobreza son: el logro educativo, el acceso a empleo formal, el acceso a fuentes de agua y la eliminación de residuos sólidos y líquidos¹².

Uno de los determinantes de la pobreza en la región es el déficit de vivienda, que de acuerdo con el Censo 2005, alcanzó a 146.319 hogares, lo que equivale a un 45% del total de la región. Se observa que 51.420 hogares carecen de vivienda, observándose el mayor déficit en Meta, Arauca y Casanare. El déficit en cabeceras municipales es de 84% del total, de este porcentaje, Guaviare posee el más alto con 93%, representado en 4.138 hogares, seguido por Arauca con un 91% con un total de 6.882 hogares y Meta con 71% (Villavicencio, Granada, y La Macarena), asciende a 26.170 hogares. El mayor déficit en área rural es de Vichada (64%) con 1.607 hogares rurales en esta condición.

A nivel de formación de capital humano se evidencian importantes brechas: mientras la tasa de analfabetismo de la Orinoquia es de 8,5, ligeramente superior a la nacional (8,4), departamentos como Guainía y Vichada, tienen tasas que superan el 16¹³. Igualmente en Guaviare, Guainía y sur del Meta se observan las tasas de cobertura neta más bajas de la región. Todos los departamentos tienen tasas de cobertura en educación superior inferiores al nivel nacional, los programas con registro calificado se encuentran solo en Meta (135), Casanare (33) y Arauca (6). La región ofrece tan solo el 0,03% de los programas educativos del país¹⁴.

En cuanto al desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación se encuentran en la región 36 grupos de investigación activos y reconocidos, de los cuales 34 están en el Meta, el resto en Casanare y Arauca. El 25% de los programas que ofrece Meta son Ciencias agrícolas e ingenierías mientras que el 55% corresponden a ciencias sociales y humanidades. Esto podría indicar una desarticulación entre la oferta educativa regional y la demanda derivada de las apuestas productivas en la zona.

Las dinámicas históricas, económicas, sociales, culturales y políticas, han conllevado a que confluyan en este territorio grupos poblacionales que compiten por el uso y ocupación de la tierra, así como por los recursos naturales, tales como los colonos, los llaneros, los campesinos, los grupos indígenas, entre otros, que conllevan a que en la zona exista hoy un tejido social fragmentado, para cuya atención se requieren políticas diferenciadas que reconozcan sus particularidades culturales.

¹² Datos Índice de Pobreza Multidimensional 2011, DNP.

¹³ DANE, 2005.

¹⁴ Perfil Educación Superior, Ministerio de Educación Nacional, 2012.

Otra de las características de la región es la dispersión poblacional y su concentración en la zona del piedemonte. En este sentido, el sistema urbano se desarrolla en municipios extensos con asentamientos poblacionales dispersos, de predominio rural y territorios bajo la propiedad de comunidades indígenas. El Piedemonte es la zona de colonización más significativa, al albergar el 80% de la población de la región y al contar con el mayor desarrollo en conectividad con el centro del país. Ciudades como Villavicencio, Yopal, Arauca, Inírida, San José del Guaviare y Puerto Carreño han surgido como resultado de bonanzas extractivas o del comercio de exportación y se localizan a lo largo de ríos y carreteras, conformando diferentes núcleos urbanos dedicados al abastecimiento de sus áreas de influencia, débilmente articulados entre sí por efecto de las grandes distancias, con carencia de infraestructuras y sin mayor vinculación con otros sistemas territoriales externos.

En este contexto, en términos de conectividad se destaca la importancia de la red vial primaria y secundaria que conecta todo el piedemonte con el centro del país a través de la carretera Troncal del Llano, que se extiende desde Cumaral hasta Arauca. Hacia el interior se destacan los tramos Puerto López - Puerto Gaitán al oriente; Arauca-Tame-Saravena; Acacías-Granada- San José del Guaviare, entre otras.

Hacia el exterior de la Orinoquia, los departamentos de Arauca, Casanare, Meta, Vichada tienen comunicación terrestre con los departamentos de Boyacá, Norte de Santander, Bogotá-Cundinamarca y Huila, a través de las siguientes vías: Bogotá- Villavicencio; Pamplona-Saravena; Ruta de los Libertadores; Sogamoso-Aguazul-Yopal; Vía Alternativa al Llano y Colombia-La Uribe. Esta última, conecta al departamento del Meta con el Huila, permitiendo el acceso del Llano al Océano Pacífico y su conexión con la vía Panamericana hacia el Ecuador.

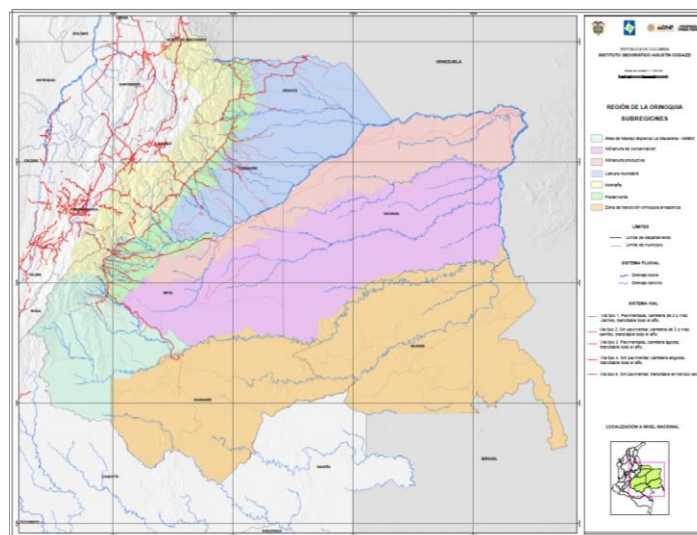
Las vías terciarias están compuestas por una red de carretables y caminos incipientes a cargo de los municipios y en un estado deficiente. Esta situación se convierte en el principal obstáculo para el desarrollo de las actividades económicas, pues genera incrementos de costos de transporte e implica un aumento en el tiempo de comercialización, factores que restan competitividad.

En la Orinoquia, el sistema fluvial establece un papel fundamental para el transporte de personas y mercancías. Actualmente existe una red de puertos y muelles a lo largo de los ríos, por lo cual, el esquema general de la movilidad se presenta paralelo al sistema hidrográfico, siendo los ríos Arauca, Meta, Casanare, Orinoco, Vichada, Guaviare, Ariari y Guayabero, los medios de comunicación entre poblados, en los cuales se permite la navegación de embarcaciones medianas y mayores.

En términos institucionales la región se destaca por un bajo desempeño en la gestión pública, relacionado con la inestabilidad de las autoridades locales, corrupción, uso ineficiente de los recursos y la incidencia del conflicto armado en zonas tradicionales como la Macarena, Arauca y Guaviare. Por otra parte, si bien en los últimos años se observa una tendencia decreciente de la presencia de cultivos ilícitos, en los departamentos de Guaviare, Meta y Vichada es persistente este fenómeno, especialmente en los resguardos indígenas. Las debilidades de las autoridades locales para gestionar recursos y proyectos con impacto en el desarrollo local, requiere de estrategias de fortalecimiento que respondan a las particularidades ambientales, sociales, culturales y económicas de la región.

Finalmente, se reconoce la Orinoquía como una región heterogénea, donde por criterios geográficos, poblaciones, culturales, productivos, entre otros, podrían distinguirse distintas zonas o subregiones, tales como las zonas de montaña, fundamentales para la provisión del recurso hídrico; la zona de piedemonte, donde se localiza la mayor cantidad de la población; las sabanas inundables y la Altillanura, donde se llevan a cabo las principales actividades de explotación de hidrocarburos y se concentran las iniciativas agroindustriales; la franja de transición con la Amazonía, fundamental para el control de la frontera agrícola y el desarrollo sostenible, y la zona de la Macarena, tradicional frontera de colonización y centro de convergencia del paisaje andino, del Orinoco y la Amazonía. (Mapa 3).

Mapa 3
Subregiones de la Orinoquia



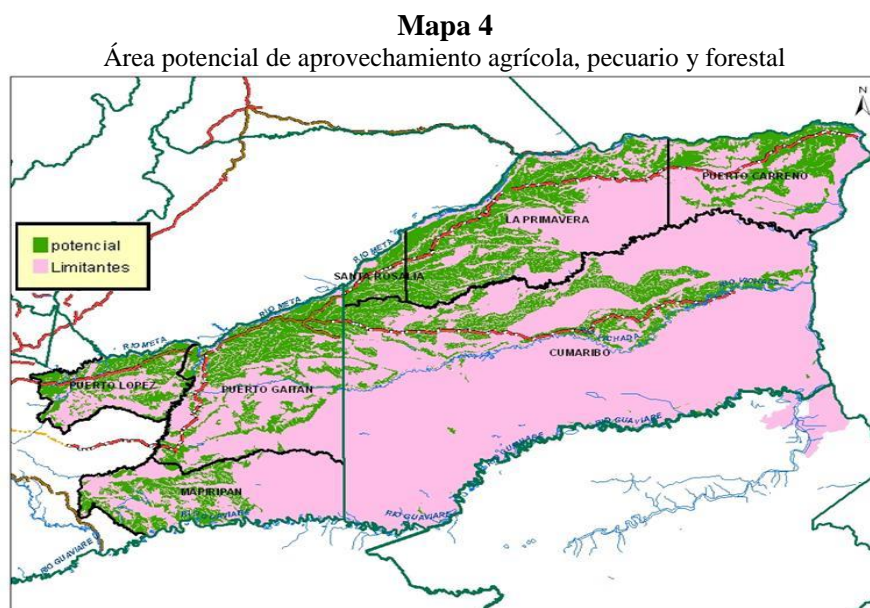
Fuente: IGAC-DNP, 2013

Como se mencionó en la introducción, este documento de política planteará acciones orientadas al ordenamiento y desarrollo territorial de la Orinoquía, con especial énfasis en una primera fase en la Altillanura. Esto con el fin de aprovechar el potencial agroindustrial de esta subregión y los posibles encadenamientos e impactos económicos y sociales que se producirían para toda la región. En este orden de ideas, a continuación se presenta el análisis detallado de las problemáticas y potenciales de la Altillanura.

2. Características del ordenamiento en la Altillanura y potencial

1. Potencial productivo

Actualmente, Colombia cuenta con 5,3 millones de hectáreas cultivadas, frente a un potencial estimado de 21,8 millones de hectáreas con vocación de uso agrícola. De este potencial total, 5,5% es decir 1,2 millones Ha, se encuentran en la Altillanura y de éstas, solo 80.167 Ha (menos del 3%) se encuentran cultivadas hoy en día. El total de hectáreas con potencial de aprovechamiento agrícola, pecuario y forestal¹⁵ de la Altillanura se estima en 2,8 millones de Ha, basado en los cálculos más recientes del DNP- DDRS, elaborados a partir de información del IGAC, IDEAM, INGEOMINAS, MADS, IAvH y CORPOICA. El siguiente mapa muestra la ubicación del área potencial estimada de aprovechamiento agrícola, pecuario y forestal.



15 Estas zonas corresponden a aquellas que se encuentran por fuera de los resguardos indígenas, bosques naturales, áreas prioritarias de conservación definidas por PNN en el CONPES 3680 de 2010 y de la Reserva de la Biósfera del Tuparro.

Es de mencionar que existen dos factores principales que han limitado el aprovechamiento del suelo en la región. En primer lugar, los suelos de las sabanas presentan una baja fertilidad debido a elevados niveles de acidez, alta saturación de aluminio, bajos contenidos de materia orgánica, fósforo y baja saturación de bases intercambiables como calcio, magnesio y potasio¹⁶. En segundo lugar, si bien la oferta hídrica de la región presenta un excedente importante entre abril y noviembre, existe una fuerte temporada seca entre diciembre y marzo que se intensifica a medida que se avanza hacia el oriente de la región¹⁷.

Sobre las perspectivas del uso del suelo, de acuerdo con estimaciones hechas por el DNP, con base en la información suministrada por CORPOICA sobre la disponibilidad de paquetes tecnológicos para los sistemas productivos de la región, a 2024 se podría llegar a tener un área en actividades agropecuarias de 780 mil Ha¹⁸, que a su vez podría generar 313 mil empleos¹⁹ directos e indirectos asociados a desarrollos agropecuarios, llegando en 2024 a una producción de un poco más de 1.322.000 toneladas. Dichos proyectos estarían concentrados en arroz, caña, caucho, maíz, palma de aceite, soya, plantaciones forestales comerciales y ganadería.

A partir de misma información de CORPOICA²⁰, se proyecta que la distribución del uso del suelo en la región se modificará en el tiempo a partir de un proceso escalonado de construcción de suelos. En este sentido se espera que para el 2022, después de destinar el suelo a la producción de forraje y proteína animal, cultivos de agroforestería y otros cultivos, la región cuente con suelos donde además se produzca algodón, café, caña de azúcar, caucho, frutales, palma de aceite²¹ y trigo.

¹⁶ El pH de las sabanas nativas se encuentra entre 4.0-4.5, con contenidos de materia orgánica alrededor de 1.5 a 2.0% y fósforo de 1-2 ppm. Ver Estudio General de Suelos y Zonificación de Tierras (Instituto Agustín Codazzi, 2002; *Rivas et al.*, 2004).

¹⁷ Mientras los niveles de precipitación en el extremo occidental rondan los 2500 mm por año, en las zonas orientales llegan a 1500 mm anuales (IDEAM, 2010).

¹⁸ Son cálculos lineales, que suponen una etapa de preparación de suelos que toma entre 3 y 5 años, según el tipo de cultivo. Así mismo, se asume que los cultivos transitorios solo tienen una cosecha por año y que los rendimientos son crecientes a partir de 2012, a partir de lo previsto en las investigaciones que adelanta Corpoica.

¹⁹ La estimación de los empleos se hace a partir del crecimiento de las áreas y los jornales asociados a los sistemas productivos de cultivos transitorios, permanentes, reforestación comercial y a las actividades asociadas a la ganadería.

²⁰ Información obtenida de los documentos elaborados por CORPOICA para el Conpes de la Altillanura.

²¹ En la actualidad en la región se están desarrollando importantes núcleos de producción de aceite de palma principalmente en Puerto Carreño, Puerto López y Mapiripán. Sin embargo, CORPOICA y Fedepalma han llamado la atención sobre las importantes limitaciones que este cultivo presenta en la actualidad en la región debido a la falta de desarrollo de un paquete tecnológico que permita afrontar las necesidades de suelo y resistencia al estrés hídrico que presenta éste cultivo en la región.

2. Características ambientales

La Altillanura es considerada como una de las regiones más biodiversas de Colombia. Se han reportado 197 especies de plantas pertenecientes en el área comprendida entre Puerto López y Puerto Gaitán y en la zona de Carimagua se han reportado 183 especies²². Por su parte, los ecosistemas de los ríos Vichada, Bitá, Tuparro y Tomo han sido caracterizados por el Instituto Alexander von Humboldt -IAvH, Parques Nacionales Naturales - PNN, Fundación Omacha, Fundación Puerto Rastrojo y World Wild Foundation - WWF, registrando 229 especies de peces, 174 de aves y 828 morfoespecies de plantas²³.

La Altillanura es un territorio ambientalmente frágil debido principalmente a la alta estacionalidad en la oferta de agua y la susceptibilidad de sus suelos a la degradación por erosión, compactación, desertificación, acidificación y su alto nivel de endemismo. Así mismo, la composición de los suelos con pobre fertilidad y el bajo contenido de materia orgánica resultan en una escasa disponibilidad de nutrientes para las plantas²⁴. Además, en la región se encuentran ecosistemas que se desarrollan bajo condiciones de estrés hídrico y ambientes edáficos limitados, lo que se traduce en que su resiliencia²⁵ sea baja. En este sentido, sin una adecuada conservación de los ecosistemas, la sostenibilidad del desarrollo de las actividades productivas en la Altillanura puede verse gravemente comprometida, amenazando igualmente los retornos de largo plazo de importantes inversiones.

Pese a lo anterior y a diferencia de lo que ocurre en otras zonas del país, la importancia de los recursos naturales y sus servicios no ha tenido la relevancia suficiente en la región. Esto se refleja en la tasa de deforestación que para el periodo 1990-2005 reportó una pérdida anual de 1,3% de las áreas boscosas y que actualmente es la segunda más elevada del país²⁶ si se tiene en cuenta que el promedio nacional es de 0,4%. En particular, este proceso amenaza la selva de Matavén, que es considerada la frontera natural de la región, representa la transición hacia la Amazonia, cuya conservación es fundamental para delimitar la frontera agrícola de la Altillanura.

²² Correa *et al.* (2005). *Ibíd.*

²³ Lasso, C. A., Rial, A., Matallana, C., Ramírez, W., Señaris, J., Díaz- Pulido, A., Corzo, G., Machado-Allison, A. (Eds.) (2011). Biodiversidad de la cuenca del Orinoco. II Áreas prioritarias para la conservación y uso sostenible. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, WWF Colombia, Fundación Omacha, Fundación La Salle de Ciencias Naturales e Instituto de Estudios de la Orinoquia (Universidad Nacional de Colombia).

²⁴ Rivas, L., Hoyos, P., Amézquita, E. y Molina, D. 2004. "Manejo y uso de suelos de la Altillanura colombiana: análisis económico de una estrategia para su conservación y mejoramiento: construcción de la capa arable". Proyecto de evaluación de impacto. Proyecto de suelos. Cali: Convenio MADR-CIAT.

²⁵ Capacidad de un ecosistema de recuperarse luego de haber sufrido una transformación sin alterar significativamente sus características.

²⁶ No es posible conocer con exactitud el área deforestada en la Altillanura debido a que el nivel de desagregación de la información generada por el IDEAM cubre únicamente la Orinoquia.

A su vez, la región presenta una situación crítica frente a la baja representatividad de los ecosistemas existentes en la Altiplanura que no se encuentran dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP²⁷. Parques Nacionales Naturales -PNN junto con otras instituciones, identificaron²⁸ 19 unidades de análisis desde la perspectiva ecosistémica, de las cuales sólo cuatro están adecuadamente representadas dentro de las áreas de conservación existentes en la región, mientras que otras dos unidades tienen un nivel de representatividad insuficiente y las 13 restantes son omisiones absolutas. Entre las áreas protegidas actualmente en la región, se encuentra la Reserva Natural de la Sociedad Civil La Macarena y el PNN El Tuparro²⁹.

Con base en la situación de baja representación mencionada, dentro del portafolio de nuevas áreas de PNN, a 2011 se han identificado dos sitios estratégicos donde se proyecta aplicar la ruta de declaratoria de nuevas áreas protegidas en la Orinoquia. Sin embargo, aún con estas acciones el nivel de representatividad alcanzaría un 7,8%, lo que genera un déficit en representatividad del 4,2%³⁰ que debería lograrse a través de otras figuras de conservaciones *in situ* como áreas protegidas regionales y privadas.

Por otro lado, es de resaltar que la región presenta deficiencias en el uso, divulgación y gestión de la información ambiental para orientar adecuadamente la toma de decisiones de los sectores económicos y las autoridades locales. A pesar de que existe información de buena calidad relacionada con prioridades de conservación, no se cuenta con una sistematización del conocimiento ni de la información a las escalas requeridas para la modelación, la toma de decisiones y el monitoreo de los recursos naturales. Esta situación se acentúa por la falta de interlocución y coordinación entre las entidades que producen la información y sus usuarios, lo que limita la difusión y uso pertinente en temas de identificación y manejo de ecosistemas, manejo adecuado de los suelos y gestión del recurso hídrico³¹.

²⁷ El SINAP incluye el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC), entre otras categorías de áreas protegidas reglamentadas en el Decreto 2372 de 2010.

²⁸ En el marco del CONPES 3680 de 2010 sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegida.

²⁹ La extensión del PNN El Tuparro, junto con algunos sectores de su área de amortiguación, cubre aproximadamente 565.000 hectáreas.

³⁰ En nivel de representatividad pretendido para la zona es del 12% a través de categorías de áreas protegidas del SINAP.

³¹ De acuerdo con el Estudio Nacional del Agua de 2010, la región tiene la mayor riqueza hídrica de Colombia y su oferta está concentrada en las cuencas principales de los ríos Meta, Vichada y Guaviare, presentando un régimen hidrológico de 1593 mm y un rendimiento hídrico aproximado de 50 l/s * km². Siendo una región con condiciones de superávit de agua, ocasiona regímenes hidrológicos de inundación que se ven representados en amplias áreas de lagunas y pantanos que pueden guardar conexión hidrológica o biológica a grandes distancias (Paolillo *et al.* citado en Calvachi, 2010). Por otro lado, en el programa de exploración de aguas subterráneas se establece que la región tiene características favorables para la acumulación de agua subterránea (unidades superficiales con secuencias clásticas, predominio de arenas, limos y arcillas, en las que existen potentes niveles grueso granulares que constituyen acuíferos de considerable capacidad) (ENA, 2009).

Frente a este último, la disponibilidad de información hidrometeorológica y de calidad hídrica tanto superficial como subterránea es precaria. En la región únicamente existen seis estaciones climatológicas principales y cuatro ordinarias, y no existe un documento de línea de base de los parámetros físicos, químicos e hidrobiológicos del agua. Debido a lo anterior, la inclusión de las variables de disponibilidad y calidad del recurso hídrico en la planificación actual del desarrollo económico de la región resulta imposible.

De igual forma, la variabilidad climática exige la realización de pronósticos y modelación para la toma de decisiones, sin las cuales es imposible asegurar la sostenibilidad de los proyectos que se promuevan en la región y adelantar medidas de adaptación. Los escenarios de cambio climático (Vulnerabilidad Ambiental-VA al cambio climático escenario 2011-2040) para la Altillanura presentan una vulnerabilidad alta en los municipios de La Primavera, Santa Rosalía, Puerto Gaitán, Cumaribo (50% de su territorio aprox.) y Mapiripán (30% de su territorio aprox.); sin embargo, esta información no se está teniendo en cuenta en la planificación integral del territorio³².

3. Sistema de Ciudades

La Altillanura se conforma por municipios predominantemente rurales, extensos, con asentamientos poblacionales dispersos y con dificultades de integración al resto del país. Es de notar que el territorio se ocupa por una población altamente heterogénea conformada por indígenas, campesinos, llaneros y colonos atraídos por el auge de economías extractivas, en medio de ecosistemas biodiversos, frágiles y vulnerables a las intervenciones antrópicas.

A partir de la caracterización funcional de la Altillanura³³, que se presenta en el mapa 3, se observa que los siete municipios se comportan como centros subregionales y locales, que no prestan funciones urbanas de nivel superior³⁴. Las mayores tasas de crecimiento, densidad y atracción de población se presentan en aquellos municipios con acceso al eje vial nororiental del departamento del Meta, el cual los comunica

³² Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2011). Aportes del IDEAM para la definición y aplicación de la Estructura Ecológica Nacional. Bogotá: IDEAM. Disponible en: http://www.siac.gov.co/documentos/DOC_Portal/DOC_Siac/Estructura%20Ecol%C3%B3gica/20120223_Resumen_est_ecolo_IDEAM.pdf

³³ Con base en el Documento: Departamento del Meta: Gobernabilidad para el desarrollo local con visión de futuro, Convenio IGAC-DNP. Departamento Meta 2010.

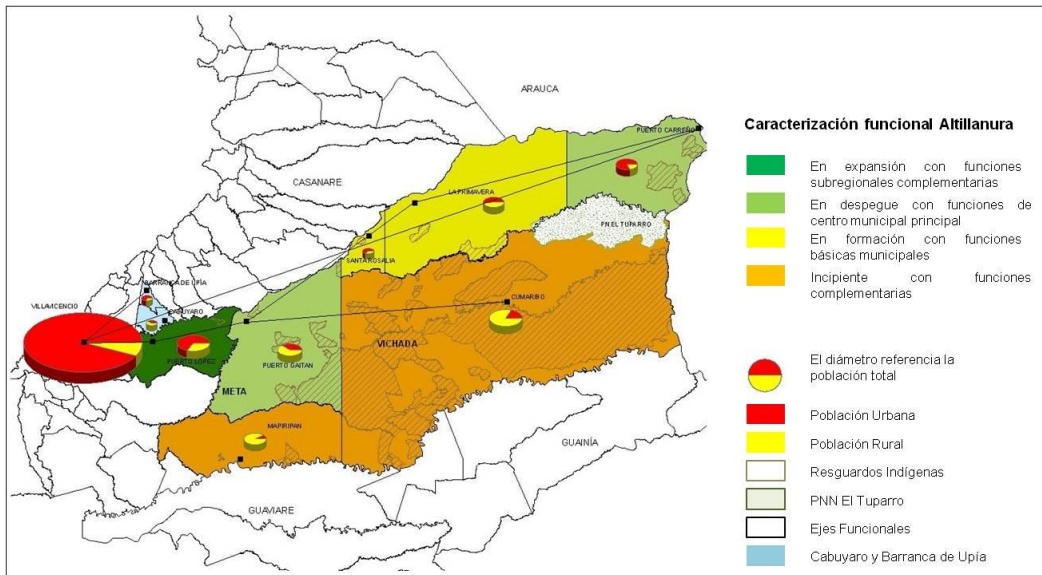
³⁴ Bajo la mirada regional del sistema donde se inscribe la Altillanura, las funciones urbanas de mayor nivel dependen de la aglomeración conformada por Villavicencio y Bogotá, encontrando los municipios de la región, una serie de servicios, accesibilidad y especialización en la cabecera de Villavicencio como nodo integrador de la Orinoquia con el centro del país. Entre las principales funciones de mayor nivel se encuentran la diversificación de los servicios financieros, comerciales, industriales y especializados; los equipamientos más numerosos y especializados; se emplazan grandes empresas de transporte de carga y pasajeros; los servicios médicos y universitarios especializados, entre otros.

con Villavicencio, nodo regional de la Orinoquía que comunica con Bogotá. De manera complementaria, aunque en menor proporción, la ciudad de Yopal tiene potencial de prestar servicios urbanos a la región de la Altillanura, los cuales se ven limitados por la calidad de la vía que conecta esta ciudad con Puerto Gaitán.

Por su parte, Puerto López se constituye en el principal centro subregional, al ser uno de los más importantes puertos fluviales y ser nodo de enlace entre Villavicencio y la Altillanura. Le sigue en jerarquía Puerto Gaitán, como paso obligado hacia el Vichada y debido a los fenómenos de crecimiento urbano que se han presentado en los últimos años fruto de la actividad petrolera. En el Vichada se destaca también Puerto Carreño, un centro local en despegue y principal enclave de control y embarque sobre el río Orinoco, dada su condición fronteriza. La Primavera y Santa Rosalía se caracterizan por brindar funciones básicas del nivel municipal. Finalmente, Mapiripán y Cumaribo son los municipios más aislados de los nodos regionales y con menor capacidad para la prestación de servicios básicos.

Mapa 5.

Caracterización funcional de la Altillanura



Fuente: DNP – DDTS – SODT, con base en información Convenio IGAC-DNP para el departamento del Meta 2010

La Altillanura se encuentra localizada en medio del corredor estratégico del eje IIRSA³⁵ Buenaventura-Puerto Ordaz, que propone consolidar un corredor bioceánico Pacífico-Bogotá-Meta-Orinoco-Atlántico. Pese a ello, la región se caracteriza por una débil integración con el centro del país y con los mercados

³⁵ Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana

internacionales. Adicionalmente, son precarios los ejes transversales que faciliten el acceso de los principales asentamientos poblacionales con las zonas productivas al interior de la región.

Adicionalmente, la región presenta fenómenos descontrolados de urbanización producto del *boom* de actividades económicas que generan flujos de migración y mayor presión sobre los recursos naturales y un incremento en la demanda de suelo urbano, vivienda, servicios e infraestructura. De manera simultánea, persisten fuertes rezagos en el acceso, cobertura y calidad en la prestación de servicios sociales básicos, especialmente en las zonas rurales y dispersas.

En la región han prosperado actividades económicas que se desarrollan bajo el modelo de economías de enclave, que no generan suficientes encadenamientos o valor agregado al territorio, y que perpetúan las brechas en calidad de vida interregionales y frente al resto del país. Ante lo anterior y ante la desarticulación existente entre las grandes apuestas económico-productivas y los procesos de desarrollo local, junto con las dificultades institucionales del nivel local y regional, se evidencia la necesidad de implementar instrumentos de ordenamiento integral armonizados en torno a una visión común de desarrollo con perspectiva regional.

4. Ordenamiento territorial y de la propiedad

En la Altillanura existen conflictos en materia de ordenamiento social de la propiedad, lo que implica limitaciones para la recuperación de las tierras despojadas e informalidad en su tenencia. Esto ha generado inseguridad jurídica y falta de claridad en los derechos sobre la propiedad inmobiliaria y adicionalmente, falencias en la administración de los baldíos de la Nación.

Esta situación se da como consecuencia, entre otras cosas, del rezago que existe en términos de actualización y formación catastral. Particularmente, se observa que mientras que en el departamento del Meta los catastros municipales se encuentran actualizados, en el Vichada, sólo Cumaribo se encuentra formado catastralmente. Es de señalar que, para el año 2013, los valores catastrales en promedio por hectárea van desde los 73 mil pesos, para el caso de Mapiripán, llegando a los 509 mil pesos y 2 millones en Puerto Gaitán y Puerto López, respectivamente. En cuanto a los predios de Cumaribo en el Vichada, se tiene un valor del terreno por hectárea de 141 mil pesos y para los municipios donde no se ha formado el

catastro, los valores de referencia del terreno van desde los 16 mil pesos hasta los 28 mil pesos, lo que evidencia enorme brecha en el valor de la tierra entre los que están formados y lo que no lo están³⁶.

Por otra parte, de acuerdo con el archivo de titulaciones históricas del INCODER, en el que están incorporadas las titulaciones realizadas por el INCORA, en la Altillanura se han entregado títulos a particulares que equivalen a 4.217.805 hectáreas. Adicionalmente, 3.731.224 Ha han sido tituladas a comunidades indígenas bajo la figura de territorios colectivos o resguardos. Por su parte, 548.000 Ha se han titulado para la constitución del PNN El Tuparro. Sin embargo, frente a estas titulaciones, no existe certeza sobre su situación jurídica en tanto que sólo desde el 2009 el INCODER remite las resoluciones de titulación a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

Sumado a esto, en los municipios de Puerto López y Puerto Carreño, el área que aparece titulada en los registros del INCODER supera el área total de los mismos (ver Tabla 1). En este sentido, es posible que los levantamientos topográficos emprendidos en los procesos de titulación hayan tenido imprecisiones y que existan predios con dobles titulaciones³⁷.

Tabla 1
Titulaciones históricas en la Altillanura

Departamento	Municipio	Área municipio (ha)	Área Titulada (ha)				Porcentaje titulado del área municipal
			Particulares	Indígenas	Parques Naturales	Total	
Meta	Mapiripán	1.193.800	179.549	1.938		181.487	15%
	Puerto Gaitán	1.753.600	894.259	167.015		1.061.274	61%
	Puerto López	623.900	820.239	4.838		825.078	132%
Vichada	Cumaribo	6.567.400	311.011	2.877.618	548.000	3.736.629	57%
	Primavera	2.014.100	914.529	7.816		922.345	46%
	Puerto Carreño	1.240.900	1.015.335	582.313		1.597.648	129%
	Santa Rosalía	201.800	82.882	89.686		172.569	86%
Total		13.595.500	4.217.805	3.731.224	548.000	8.497.030	

Fuente: Titulaciones INCODER (2012).

La falta de seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad ha facilitado el proceso de despojo y abandono de tierras a causa de la violencia. A 31 de Agosto de 2013, la Unidad Administrativa Especial

³⁶ IGAC – Julio de 2013.

³⁷ Al respecto, otra irregularidad registrada por la administración actual del INCODER es la adjudicación de predios de propiedad privada en calidad de baldíos, es decir bajo la presunción errada de que eran tierras de la Nación sin serlo realmente.

de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - UAEGRTD reporta 1.443 solicitudes de restitución de las cuales 1.002 corresponden a los municipios del Meta y 441 a los del Vichada.

Respecto a las solicitudes del departamento del Vichada, estas no se encuentran en zona macrofocalizada, por lo que aún no se puede iniciar el proceso de restitución. Por su parte, frente a las 1.002 solicitudes de los Municipios de la Altillanura ubicados en el Meta, que sí están macrofocalizadas, únicamente 427 solicitudes se hallan en zonas microfocalizadas, 323 en Puerto Gaitán y 104 en Puerto Lopez. Es de anotar que no se ha microfocalizado el municipio de Mapiripán por razones de orden público, siendo este el municipio donde más solicitudes se han realizado (575). Respecto a la restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, a través de la Mesa Permanente de Concertación Nacional³⁸ se definen anualmente los casos y se presentan ante el juez de restitución de tierras³⁹.

El proceso de entrega de títulos de propiedad sobre tierras baldías⁴⁰ en la región no ha cumplido apropiadamente con su propósito original en términos de mejores condiciones de vida para los campesinos y un mayor acceso a la tierra. La titulación de baldíos con base en una Unidad Agrícola Familiar⁴¹ - UAF, se ha convertido en un incentivo para que ésta sea vendida a un tercero⁴², en la medida en que existen limitaciones para una explotación eficiente por parte de una familia campesina considerando los costos de producción, la extensión y la disponibilidad de tecnología. Un aspecto a resaltar es que uno de los criterios de entrega de la UAF establece que se debe encontrar aprovechado el 70% del área que se está solicitando para su adjudicación. Según esto, si en la Altillanura se han adjudicado 6.416.977 Ha, como efectivamente registra el archivo del INCODER, deberían estar en producción alrededor de 4 millones de éstas. Al comparar este estimativo contra los datos actuales de producción, se hace evidente la inconsistencia de este postulado con la realidad regional, lo que refuerza

³⁸ Ver Decreto 1397 de 1996.

³⁹ Como lo indica el Decreto 4633 de 2011

⁴⁰ Esta adjudicación está sujeta al cumplimiento de una serie de requisitos: demostrar la ocupación y explotación de dos terceras parte del terreno sobre el cual reclaman propiedad por un periodo no menor a cinco años; desarrollar una actividad económica que corresponda a la aptitud agroecológica del suelo; no poseer un patrimonio neto superior a mil SMMLV; no poseer otro título de bien inmueble en zona rural; y no haber sido funcionario, contratista o miembro de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino dentro de los 5 años anteriores a la fecha de la solicitud de adjudicación. Por su parte, el predio no debe encontrarse al interior de áreas pertenecientes a comunidades indígenas o negras, reservas forestales, o en terrenos que tengan el carácter de bienes de uso público (ver ley 160 de 1994 y Decreto 2664 de 1994).

⁴¹ La UAF se calcula sobre la base de que el predio entregado garantice la generación de al menos dos SMLV. Para la región de la Altillanura, los tamaños de la UAF fueron determinados por la Junta Directiva del INCORA, por medio de la resolución 041 de 1996. En la actualidad, los diferentes tamaños de UAF en la Altillanura van desde las 36 hectáreas en Puerto López hasta 1,725 hectáreas en el norte de Puerto Carreño.

⁴² Uno de los criterios para la adjudicación de baldíos de la Nación, es que su explotación sea acorde a la vocación del terreno. La aplicación de este criterio nunca ha sido clara en la región.

aún más el argumento de las limitaciones que existen para un aprovechamiento eficiente de estos suelos en condiciones normales.

La UAF en la Altillanura es de gran tamaño relativo con las de otras zonas del país. Esto se debe a que las tierras de la región, como se ha mencionado, son de baja calidad agrológica y presentan altos niveles de acidez, lo cual hace difícil el desarrollo de actividades agrícolas competitivas y rentables. Como consecuencia de lo anterior, la extensión de tierra necesaria para que su producción sustente a una familia debe ser alta. Estas grandes extensiones generan además dificultades para que la familia campesina maneje materialmente el predio, incluso en los casos en los cuales la titulación ha sido inferior al tamaño definido para la UAF. Con respecto a esto, es de señalar que desde la creación del INCORA se han titulado un total de 4.853 predios baldíos, de los cuales 2.121 tienen una extensión inferior al mínimo establecido para la respectiva UAF, cuyo tamaño en promedio es de 838 Ha⁴³.

Otro elemento que se identifica como problemático en la región es el aprovechamiento insuficiente de las herramientas de ordenamiento territorial existentes. Por ejemplo, los determinantes ambientales que deben establecer los Planes de Manejo y Ordenamiento de Cuencas - POMCA y que por ley son el insumo de ordenamiento ambiental para los POT locales, no han sido elaborados. En efecto, actualmente los instrumentos de planificación ambiental “no están cumpliendo con los objetivos para los cuales fueron creados, en parte debido a la baja capacidad institucional para articularlos, aplicarlos y hacerles seguimiento”⁴⁴. Debe señalarse que “el sector privado está realizando un ordenamiento del territorio *de facto* a través de la transformación de los ecosistemas y el cambio en el uso del suelo”⁴⁵. En este sentido, las figuras de ordenamiento territorial local son fundamentales para garantizar un correcto ordenamiento ambiental con base en la estructura ecológica para la gestión sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

⁴³ Información suministrada por el SIDER del INCODER

⁴⁴ Falla, P. y Ungar, P. 2011. *Consideraciones y recomendaciones generales al documento CONPES Altillanura*. Bogotá: PNN e IAvH. Documento inédito a partir de “Memorias IV Taller binacional para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en la cuenca del Orinoco: avances, perspectivas y propuestas de trabajo conjunto bajo el contexto de cambio global”. Villa de Leyva (octubre de 2011).

⁴⁵ Falla, P. y Ungar, P. (2011). *Op Cit.*

3. Condiciones para el Desarrollo en la Altillanura

1. Infraestructura y conectividad

La conectividad de la Altillanura con los mercados nacionales e internacionales presenta limitaciones debido principalmente al mal estado (o inexistencia) de infraestructura vial y a las restricciones de navegabilidad del río Meta como una alternativa de transporte.

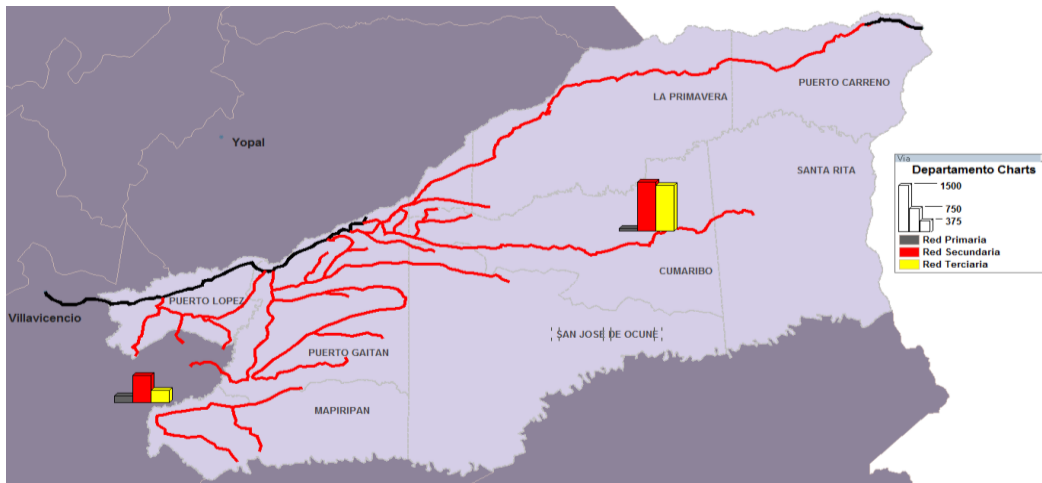
La red vial primaria de los tres municipios del Meta en la Altillanura está compuesta por los tramos Puerto López – Puerto Gaitán – Puente Arimena – La Arepa y Puente Arimena – El Porvenir; estos tramos tienen una longitud de 225,4 Km, de los cuales 110,9 Km cuentan con superficie a nivel de pavimento y los restantes 114,5 Km se encuentran en afirmado.

En el Vichada la infraestructura vial primaria corresponde al tramo Juriepe – Puerto Carreño, con una longitud total de 97 Km de los cuales sólo 14 Km cuentan con pavimento. En lo que se refiere a la red secundaria, ésta abarca 2.438 Km de los cuales 875 Km se localizan en los municipios del Meta que pertenecen a la región de Altillanura y 1.563 Km al departamento de Vichada. De esta red sólo 25 Km cuentan con pavimento⁴⁶. Aunque no se cuenta con un inventario detallado de la red terciaria, de acuerdo con las estimación del Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, los tres municipios del Meta que pertenecen a la Altillanura cuentan con aproximadamente 415 Km, mientras que en el Vichada existen 1.463 Km⁴⁷. En el mapa 4 puede apreciarse la localización de las redes anteriormente descritas.

⁴⁶ 25 Km en Meta y 1,14 en Vichada. Fuente: Planes Viales Regionales publicados en la página del Ministerio de Transporte

⁴⁷ Subdirección de Red Terciaria y Férrea del Instituto Nacional de Vías

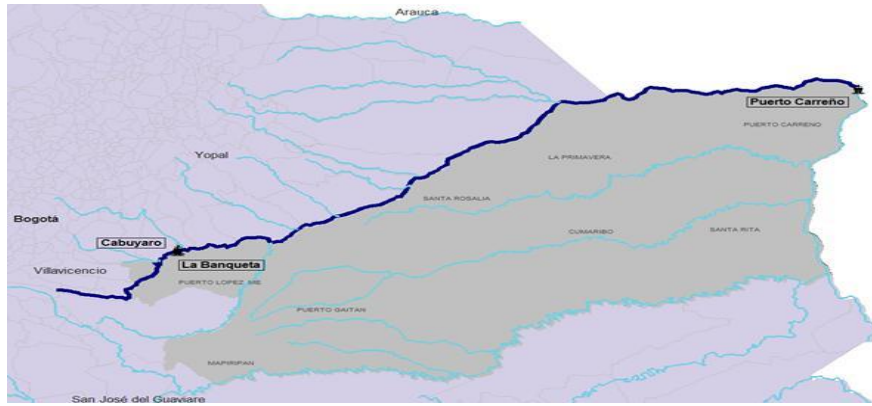
Mapa 6 Malla vial de la Altillanura



Fuente: DNP con base en información de INVÍAS 2011 y Ministerio de Transporte 2011.

Ante el anterior panorama, la alternativa del transporte fluvial de carga en la Altillanura es una apuesta estratégica para la conexión de la región no sólo con el interior del país, sino también para facilitar la salida hacia los mercados internacionales por Venezuela, con la ventaja de que el río Meta es navegable durante los meses de abril a diciembre en los que el acceso terrestre a la región presenta más restricciones, el resto del año sólo es transitable para embarcaciones de bajo calado. Actualmente, existe una red de puertos y muelles a lo largo del río Meta (ver mapa 7), pero para asegurar un sistema de navegabilidad confiable se requieren inversiones adicionales.

Mapa 7
Red fluvial de la Altillanura



Fuente: Elaboración propia con base en información del INVÍAS (2011).

El transporte aéreo en la región está conformado por el terminal aéreo de Villavicencio (Vanguardia) y por 85 aeródromos de diferente escala, de los cuales los más importantes se encuentran en Puerto López, Puerto Gaitán y Puerto Carreño (operado por la Aerocivil).

Durante el año 2012, el MT adelantó una consultoría para definir la solución óptima de transporte multimodal desde el punto de vista técnico, económico y socio ambiental para el desarrollo de la Orinoquía/Altillanura⁴⁸. Este ejercicio comparó varios escenarios de integración modal y estimó que la alternativa más favorable, bajo los supuestos considerados en la modelación realizada, corresponde a la integración del modo carretero con el fluvial y se propusieron actividades en el corto, mediano y largo plazo⁴⁹.

En cuanto a la conectividad eléctrica de la Altillanura, ésta se define como una zona mixta debido a que una parte de los usuarios de la región están conectados al Sistema Interconectado Nacional –SIN y otros forman parte de la Zona No Interconectada⁵⁰ -ZNI.

De acuerdo con la información de la Unidad de Planeación Minero Energética –UPME, la cobertura del servicio de energía eléctrica varía de manera significativa entre municipios. Como se evidencia en la

⁴⁸ Zona conformada por los Departamentos del Meta, Vichada y Casanare.

⁴⁹ Los ajustes y actualizaciones a las variables supuestas, derivadas del proceso de organización territorial propuesta en este documento y la consolidación de la zona, serán consideradas por el Ministerio de Transporte en el ajuste y de sus planes de acción.

⁵⁰ Área geográfica en donde no se presta el servicio de energía eléctrica a través del SIN.

siguiente gráfica, prácticamente el 100% de los habitantes de Puerto Gaitán y Puerto López tienen acceso al servicio, pero los municipios más aislados como Mapiripán y Cumaribo, tienen coberturas por debajo del 40% y presentan brechas entre la cabecera municipal y el resto.

Se identifican dos problemas en el suministro eléctrico: en primer lugar, en las zonas enmarcadas dentro del SIN, el voltaje al que operan las redes y las distancias que éstas cubren, presentan problemas en la regulación del mismo, pérdidas técnicas relativamente altas y una confiabilidad en la prestación del servicio baja. En segundo lugar, en las zonas no interconectadas el servicio depende principalmente de plantas térmicas que utilizan combustibles fósiles, lo que limita la prestación continua. En el caso de La Primavera se prestan actualmente veinte horas de servicio, en Santa Rosalía catorce y en Cumaribo cuatro.

En lo que se refiere a la conectividad por medio de las Tecnologías de Información y Comunicaciones - TIC, todas las cabeceras municipales de la Altillanura cuentan con cobertura de la red de telefonía móvil. No obstante, en términos de acceso a Internet solamente dos de los municipios de la Altillanura (Puerto López y Puerto Gaitán) están conectados a la red troncal nacional de fibra óptica. En términos de la disponibilidad de computadores para el apoyo de la educación, se estima una tasa de 16 alumnos por equipo, la cual se encuentra por debajo de la meta nacional (12) y el déficit es de 2.630 computadores.

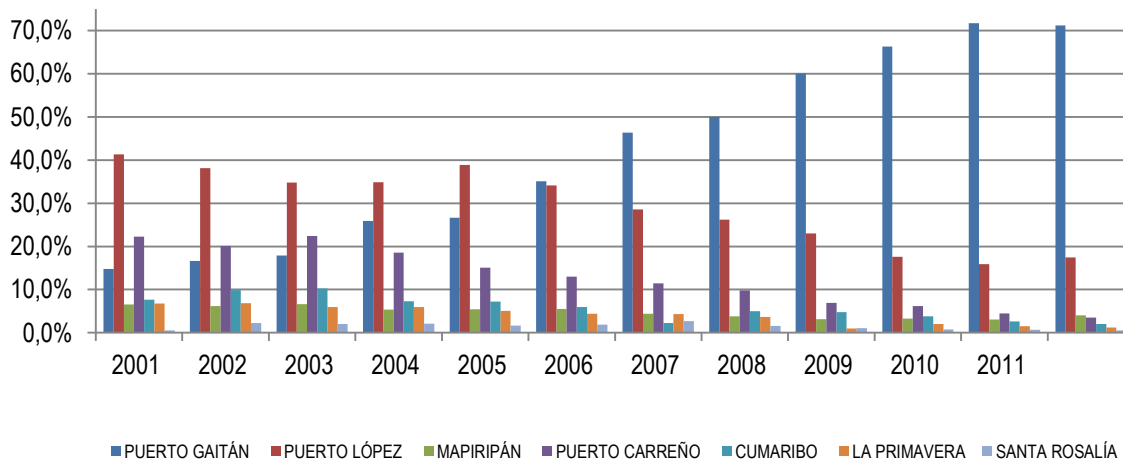
Los anteriores datos reflejan el escaso avance en materia de conectividad digital en la Altillanura. Esto, además de tener implicaciones para el desarrollo del recurso humano en las escuelas, es una limitante para el funcionamiento de la economía, el aumento en la competitividad, el acceso a información, entre otros.

2. Desarrollo económico

La región de la Altillanura ha presentado un crecimiento económico acelerado durante la última década. La estimación del PIB real de la región⁵¹ se incrementó 16,8 veces, al pasar de \$409.000 millones en 2001 a \$5,9 billones en 2011, con cambios en la participación de los municipios. Mientras en 2001 Puerto López tenía la mayor participación (41,3%) y Puerto Gaitán aportaba el 15%, en el 2011 el último aportó el 71,2%.

⁵¹ Estimación de PIB municipal calculado entre 2000 y 2011, basado en la participación de variables municipales Método de Componentes Principales, frente al PIB departamental (Ingresos tributarios, población estimada, unidades productivas, unidades financieras, presupuesto de financiamiento, presupuesto de inversión, valor de la cartera, regalías, producción agrícola, licencias de construcción y hoteles. Fuente: DANE – SuperFinanciera – FUT – Superintendencia de Industria y Comercio – DNP – ENA – SGR – DIAN.

Gráfica 1
Participación de los municipios de Altillanura respecto a la región



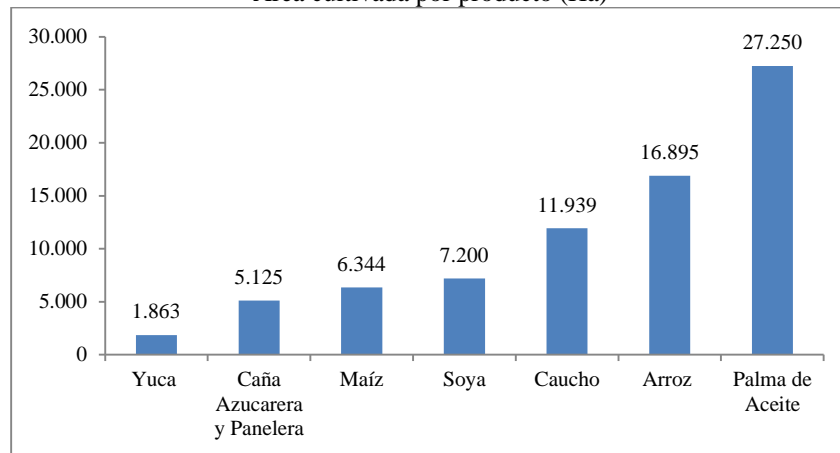
Fuente: Cálculos propios DNP

Cabe resaltar que mientras el PIB del Vichada entre el 2010 y el 2011 decreció un 6,9%, la región de la Altillanura creció un 37,1%, con una alta volatilidad.

En cuanto a la composición del PIB por grandes ramas de actividad económica, en los municipios del Meta predominan las actividades relacionadas con la explotación de minas y canteras (y específicamente la extracción de crudo y gas), que representan el 57% del PIB departamental. Por su parte, en el Vichada las principales actividades económicas son las de servicios sociales, comunales y personales con un peso del 49%, el agropecuario representa el 7% y la explotación de minas y canteras el 3%.

Con respecto al desarrollo de la actividad agropecuaria, la Altillanura cuenta con 80.167 Ha cultivadas, de las cuales 27.250 Ha son palma africana, 16.895 Ha, 11.939 en forestales (caucho), y el restante en soya, maíz, caña, yuca y otros cultivos menores.

Gráfica 2
Área cultivada por producto (Ha)



*Otros cultivos incluye cultivos de pan coger.

Fuente: EVA (2012) y Corporinoquia para cultivos forestales (2012).

El área cultivada en la Altillanura se encuentra concentrada en los municipios de Puerto López y Puerto Gaitán en el Meta, la cual representa cerca del 82% de las hectáreas cultivadas. Cumaribo cuenta con 5.156 Ha seguido de los municipios de Mapiripán, Santa Rosalía, Puerto Carreño y La Primavera.

Adicional al uso de la tierra para fines agrícolas y forestales, la región cuenta con aproximadamente 664.604 cabezas de ganado de carne. Esta es una ganadería tradicional principalmente que realiza escasas inversiones en la adecuación de las sabanas nativas y presenta una carga promedio de 0,3 animales por hectárea⁵², inferior al promedio nacional (0,5 cabezas por hectárea). Además, genera un empleo directo por cada 61 hectáreas con pocos o nulos encadenamientos con valor agregado⁵³.

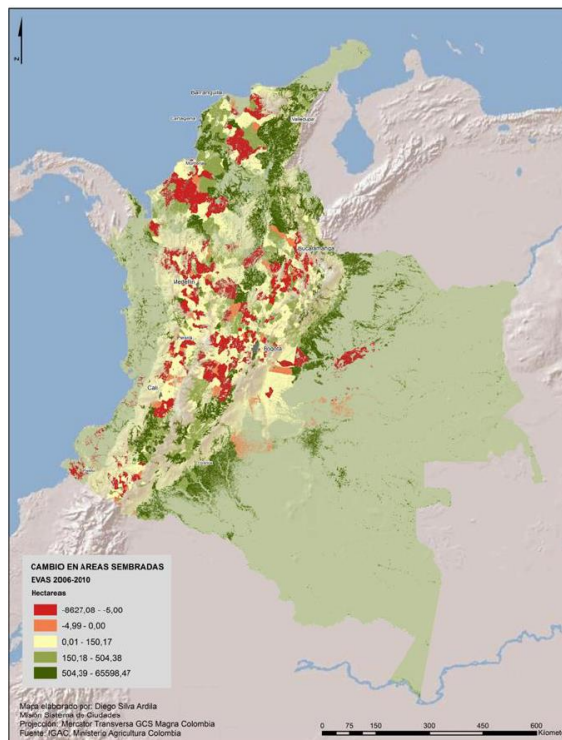
La región de la Altillanura ha experimentado un aumento en el área sembrada entre 2006 y 2010, hecho que se confirma en el estudio de la Misión de Ciudades del DNP (2013). Esta región es de las que presenta un mayor aumento del área sembrada, como se aprecia en el Mapa 8. Además, coincidente con la afirmación de que el aumento en áreas sembradas tiende a ser mayor en los municipios más apartados de los núcleos de aglomeraciones poblacionales (urbanos), donde en términos generales, el costo del suelo es menor.

52 ENA (2009). *Ibíd.*

53 ENA (2009). *Op Cit.*

Mapa 8

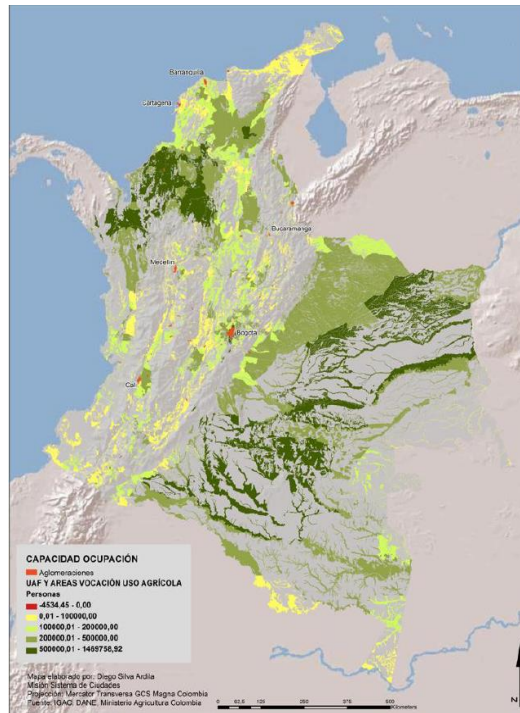
Cambio en el área sembrada – 2006 a 2010



Fuente: IGAC – MADR. Elaboración Misión Sistema de Ciudades – DDU, DNP

A pesar de que la Altillanura tiene un alto potencial de expansión de áreas cultivadas y de ocupación poblacional, como se observa en el mapa 9, en la región se presentan bajas productividades por hectárea y altos costos de producción, lo que representa un obstáculo para lograr un desarrollo competitivo. Lo anterior, principalmente por las bajas economías de escala, los altos precios de los insumos y la ausencia de paquetes tecnológicos, como se menciona anteriormente.

Mapa 9
Capacidad de ocupación de la tierra



Fuente: IGAC – MADR. Elaboración Misión Sistema de Ciudades – DDU, DNP

En materia de desarrollo empresarial, la Altillanura se ha caracterizado por un débil tejido empresarial, lo anterior se evidencia en el número de sociedades matriculadas en la Cámara de Comercio. Para el departamento del Vichada en el periodo enero - noviembre de 2013, se han creado 22 sociedades y 23 Sociedades por Acciones Simplificadas -SAS cifra que representa menos del 0,0004% de las empresas creadas en el país. Por tamaño, la conformación empresarial es de 166 microempresas, 8 pequeñas empresas y 77 no determinadas, para un total de 251 a 30 de noviembre de 2013.

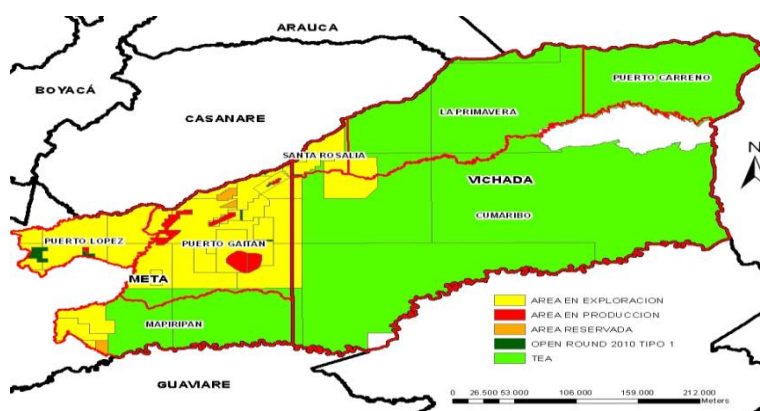
En todo caso es importante mencionar que recientemente se vienen consolidando actividades empresariales que pueden impulsar el desarrollo de la región, una de estas es el turismo. Actualmente, se encuentran 11 registros de empresas activas en Vichada y 586 en Meta, 0,03% del total de registros del país, de acuerdo con el registro nacional de turismo. El Plan Maestro de Turismo del departamento del Meta (PMTDM) 2010 [ITM-GM, 2010]⁵⁴, plantea que en Puerto Gaitán el principal atractivo turístico es su riqueza hídrica, representada en caños, lagunas y ríos.

⁵⁴ ITM-GM [2010]. Plan Maestro de Turismo del Departamento del Meta 2010 "Meta es el Llano". Instituto de Turismo del Meta (ITM) - Gobernación del Meta (GM). Junio.

Otro atractivo importante es el avistamiento de Toninas (especie de delfines de agua dulces) en el sitio conocido como La Boca, donde desemboca el río Manacacías en el río Meta.

Un sector económico que presenta un gran potencial de crecimiento en la región es el de hidrocarburos. Esta industria se concentra principalmente en Puerto Gaitán, donde se extrae aproximadamente el 22%⁵⁵ de la producción total de crudo del país. Los importantes hallazgos en este municipio y en los departamentos vecinos han despertado un gran interés por la exploración de crudos pesados en la Altillanura, lo que se refleja en la puesta en marcha de grandes proyectos exploratorios que abarcan la totalidad del territorio (ver Mapa 10). Es importante resaltar que en las zonas donde se están llevando a cabo procesos de exploración de hidrocarburos se pueden desarrollar actividades agrícolas y ganaderas simultáneamente.

Mapa 10
Contratos de exploración de hidrocarburos



Fuente: ANH (2011).

Con respecto a la actividad minera, en los municipios de la Altillanura sólo se encuentran vigentes 38 títulos en el Registro Minero Nacional, que cubren 25.594 Ha. Adicionalmente, existen 212 solicitudes mineras que están pendientes de trámite y 44 solicitudes pendientes de legalización. La Agencia Nacional de Minería - ANM delimitó mediante la Resolución 0045 de 2012, como Área Estratégica Minera el territorio del departamento del Vichada, con excepción de las áreas ambientalmente protegidas.

⁵⁵ Según la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH

3. Mercado laboral

Con respecto al mercado laboral en la región de la Altillanura, según las cifras oficiales del DANE, (información disponible para Meta)⁵⁶, este registró una tasa de desempleo de 10,5%, similar a la del total nacional. Es de notar que las mujeres tienen una mayor tasa de desempleo (13,6%) frente a los hombres (8,5%), al igual que se encuentra una mayor tasa de desempleo en jóvenes (18,7%) y en personas con educación media y secundaria (13,6% y 10,7%). Por su parte, la tasa de ocupación fue una de las más altas del país (56,3%) al igual que la tasa global de participación (63%).

Tabla 2
Principales Indicadores del Mercado Laboral (2012)

Concepto	Total Nacional	Meta
% Población en edad de trabajar	79,1	77,2
TGP	64,5	63,0
TO	57,8	56,3
TD	10,4	10,5
Tasa de subempleo subjetivo	32,4	27,7
Población total	45.253.707	906.806
Población en edad de trabajar	35.781.056	700.482
Población económicamente activa	23.090.644	441.125
Ocupados	20.696.417	394.682
Desocupados	2.394.227	46.443
Inactivos	12.690.412	259.357
Subempleados subjetivos	7.483.677	122.230

Fuente: DANE - GEIH. Cálculos: SESS - DNP.

La calidad del empleo registró una mejoría considerable al disminuir el subempleo de 36,6% a 27,7%, mientras que a nivel nacional disminuyó 2,4 puntos porcentuales. En cuanto a la informalidad, definida como los ocupados que no aportan o cotizan al sistema general de pensiones, el departamento del Meta tiene una de las tasas más altas del país (73,3%), superior a la del total nacional (67,4%).

Existen datos de mercado laboral a nivel de los municipios de la Altillanura en lo que respecta a los beneficiarios de la Red UNIDOS, estrategia para la superación de la pobreza que beneficia a 4.280 familias de la Altillanura. Con respecto a esta población de familias beneficiarias, se encuentra que

⁵⁶ Los cálculos estadísticos para el Vichada no se publican y al calcularlos no son significativos.

la Población en Edad de Trabajar - PET es de 11.950⁵⁷ personas, 14,3% de la PET de la Red UNIDOS total en Meta y Vichada.

Sobre los siete municipios, las mayores tasas de ocupación se encuentran en los municipios de Mapiripán (42,7%) La Primavera (40,9%) y Puerto Lopez (40,8%). Este escenario evidencia la baja capacidad de inserción laboral de la población en pobreza extrema. En cuanto a la tasa de desempleo en esta población, las mayores se encuentran en los municipios de Puerto Gaitán (60,4%), Puerto Carreño (57,8%) y Cumaribo (65,4%). La tasa más baja se encuentra en Mapiripán (18,5%), aún muy por encima a la tasa de desempleo o nivel nacional (9,4%⁵⁸).

Esto obedece en primera medida a los bajos niveles educativos, al bajo capital social, la falta de formación para el trabajo y competencias generales, la baja experiencia en ocupaciones de calidad, falta de asistencia técnica para los emprendedores, entre otros. Adicionalmente, la Altillanura, no ofrece un tejido productivo lo suficientemente fuerte para demandar mano de obra no calificada de manera continua, lo cual constituye una barrera de mercado para la inserción laboral de esta población.

Tabla 3
Actividad Población UNIDOS en Edad de Trabajar por municipio región Altillanura

Municipio	Actividad				
	Ocupados	Desocupados	Ha trabajado	No ha trabajado	Total
Cumaribo	213	402	24	7	646
La primavera	610	194	224	464	1.492
Mapiripán	299	68	145	188	700
Puerto Carreño	603	831	108	267	1,809
Puerto Gaitán	428	654	174	398	1.654
Puerto López	2.002	973	574	1.355	4,904
Santa Rosalía	280	70	168	227	745
TOTAL	4.435	3.192	1.417	2.906	11.950

Fuente: SIUNIDOS con corte a 30 de junio. Cálculos GPE/DNP

4. Desarrollo social

La Altillanura, pese a su gran extensión territorial, tiene una población de 136 mil personas (proyecciones - Censo 2005), con una densidad poblacional inferior a 1 habitante/km². Se estima

⁵⁷ Población en Línea Base de la Red UNIDOS con corte a Abril de 2013.

⁵⁸ Tasa de desempleo calculada como: personas que están buscando trabajo / Población Económicamente Activa. DANE, GEIH. Corte Junio de 2013.

que la población llegará aproximadamente a 155.095 en el 2020⁵⁹, manteniendo las tendencias actuales, sin considerar las migraciones que se pueden derivar por la demanda de trabajo.

El 30%⁶⁰ de la población es indígena⁶¹ y existe población campesina heterogénea conformada por poseedores de pequeñas extensiones, trabajadores rurales estacionales, pobladores urbanos dedicados a actividades de servicios, otros pobladores dedicados a actividades de ganadería extensiva y agricultura y población colona⁶² que migró desde el interior del país. En la región existen 46 resguardos indígenas (ver Mapa 11) y 12 asentamientos⁶³ indígenas ubicados en su mayoría en las cabeceras municipales y como se mencionó anteriormente, el área total que abarcan estos resguardos es de 3.928.007 Ha.

⁵⁹ DANE 2013.

⁶⁰ Frente a esta cifra hay que anotar que la información demográfica de la población indígena de la región presenta inconsistencias según las diferentes fuentes consultadas (Censo 2005, DANE 2011, Gobernación del Vichada y Alcaldía de Puerto Gaitán). Sin embargo, para efectos de este CONPES se optó por utilizar únicamente el Censo 2005. Ahora, hay que anotar que la divergencia estadística mencionada tiene como debilidad principal la omisión censal, que se torna más crítica en contextos de conflicto armado y específicamente de desplazamiento forzado.

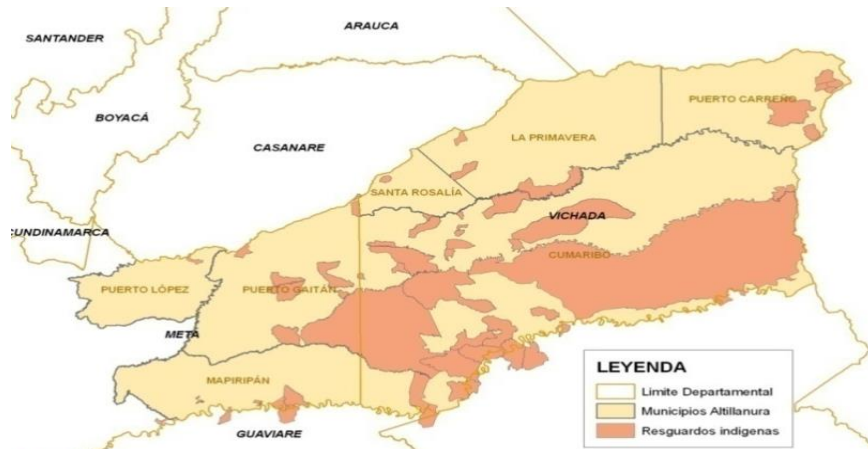
⁶¹ En la región se han identificado 12 pueblos indígenas que pertenecen a 7 familias lingüísticas diferentes: las etnias sikvani, guayabero, kuiba y amorúa pertenecen a la familia Guahibo; las etnias achagua, piapoco y curripaco pertenecen a la familia Arawak; las etnias sáliva y piaroa pertenecen a la familia Sáliva; la etnia cubeo pertenece a la familia Tucano; la etnia puinave pertenece a la familia Puinave; la etnia yaruro pertenece a la familia Yarura-betoy; y la etnia kichwa pertenece a la familia Quechua (Sánchez, 2003; DANE, 2005; ONIC, 2009).

⁶² Desatada por la época de la violencia, la mayor migración de colonos a la región se dio a mediados del siglo pasado (Sánchez, 2003). Si bien las guerras civiles del XIX y el afianzamiento de la ganadería igualmente generaron una migración masiva a la región, se considera que sus protagonistas asimilaron y adoptaron con facilidad la identidad campesina llanera. Debido a su arraigo, hoy se los reconoce entonces como campesinos. La oleada de los años 50, por el contrario, produjo unos patrones propios de movilidad y adaptación al territorio, que derivaron en la transformación de los paisajes de bosques y sabanas y terminaron por ampliar espontáneamente la frontera agrícola nacional (Correa *et al*, 2005). No obstante lo anterior, los protagonistas de esta colonización itinerante de los 50 hoy en día claman por que se los reconozca como campesinos, en tanto que su larga permanencia trasciende su condición original de colonos. Más aún, esta consigna expresa una postura política ligada al territorio que va más allá del uso instrumental de la tierra.

⁶³ Se estima que la población indígena no resguardada del Vichada es de 2.309 personas, de acuerdo con información de la Gobernación de Vichada. Adicionalmente, en Puerto Gaitán hay un asentamiento y en Mapiripán hay alrededor de 1.200 indígenas guayabero viviendo en fincas que las gobernaciones de Meta y Guaviare arrendaron para recibir a esta población que desde la masacre de 1997 ha sufrido 17 desplazamientos forzados (PNUD, 2009 y <http://www.verdadabierta.org>).

Mapa 11

Resguardos indígenas

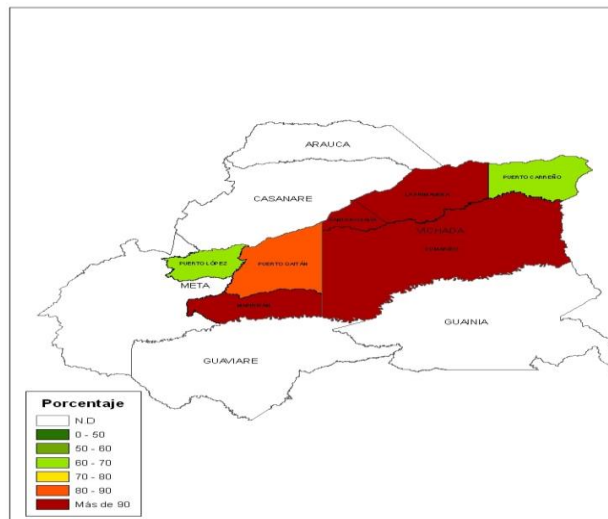


Fuente: DNP con base en información del IGAC (2011).

Con respecto a la situación de pobreza en la región, a 2005 la incidencia de la pobreza multidimensional alcanzó un 90,5%, por encima de la media nacional (49%). Puerto Lopez y Puerto Carreño, registraron las menores incidencias con 61% y 68%, respectivamente, mientras que Mapiripán registró la mayor proporción de hogares en condiciones de pobreza con 97,6%⁶⁴.

Mapa 12

Incidencia de la pobreza multidimensional en Altillanura con K=33%, 2005



Fuente: DNP – SPSCV con cartografía IGAC

⁶⁴ IPM - calculado con base en el Censo 2005

A nivel municipal, Mapiripán, Puerto Gaitán, Cumaribo, La Primavera y Santa Rosalía presentan privaciones severas en alfabetismo⁶⁵, asistencia escolar, trabajo infantil, aseguramiento en salud y agua potable. Por otro lado, Puerto Carreño y Puerto López reportan privaciones importantes en logro educativo, rezago escolar, acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia⁶⁶, acceso a servicios de salud y pisos de tierra.

Gráfica 3

Porcentaje de hogares en la Altillanura que sufren de privación para cada indicador, 2005



Fuente: DNP – SPSCV con base en información Censo 2005 (2012).

En la región de la Altillanura existen importantes brechas en materia de oferta de educación media y secundaria. En Puerto Gaitán, según el Directorio Único de Establecimientos -DUE, en la zona rural existen 86 sedes educativas con 2.437 estudiantes de primaria y solo nueve sedes para estudiantes de secundaria, de las que únicamente dos ofrecen educación media. No obstante, es de mencionar que el Ministerio de Educación Nacional –MEN está ejecutando tres proyectos⁶⁷ de construcción de infraestructura educativa en la región.

La cobertura neta en educación en la vigencia 2012, de los siete municipios de la Altillanura muestra las brechas existentes entre estos. Por un lado, la cobertura neta en Puerto Gaitán es

⁶⁷ El primer proyecto se encuentra en Puerto Gaitán y consiste en la construcción de 4 aulas nuevas con un presupuesto de \$1.500 millones; el segundo es en Mapiripán e igualmente busca construir aulas con un presupuesto de \$1.600 millones provenientes de recursos de regalías; y el tercero está dirigido al departamento del Vichada, con 2 proyectos de construcción de aulas por \$2.200 millones provenientes de la Ley 21.

138,3% y en Mapiripán es 48%, y la cobertura neta en educación media, es inferior a 50% en todos los municipios.

Tabla 4
Cobertura Neta en Educación de la Altillanura - 2012

Departamento	Municipio	Transición	Primaria	Secundaria	Básica	Media	Total
META	Mapiripán	38,69%	51,78%	18,58%	51,87%	6,00%	48,04%
	Puerto Gaitán	102,09%	138,18%	74,60%	144,11%	27,67%	138,32%
	Puerto López	78,16%	89,64%	79,19%	99,13%	38,12%	96,98%
VICHADA	Puerto Carreño	61,21%	88,64%	59,30%	87,66%	32,82%	85,40%
	La Primavera	28,02%	56,09%	39,07%	56,14%	18,47%	54,81%
	Santa Rosalía	41,96%	66,98%	44,25%	67,77%	12,22%	65,45%
	Cumaribo	31,58%	62,97%	18,82%	67,22%	5,20%	63,68%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional –MEN-.

Se han adoptado estrategias semi-escolarizadas y de atención tanto a la población vulnerable como a las minorías étnicas con criterios diferenciales. En este orden de ideas, se atendieron en el 2011, 11.905 estudiantes en modelos de educación flexible y estrategias pertinentes, y el MEN ha promovido y apoyado la implementación de los Programas Etnoeducativos Comunitarios -PEC.

En cuanto a formación técnica, a julio de 2013, se ofrecieron 6.928 cupos en formación titulada y complementaria y se encontraron 5.982 aprendices en formación, con mayores cupos en Puerto Carreño, Puerto López y Puerto Gaitán. A pesar de la existencia de esta oferta, el porcentaje de ocupados con nivel educativo técnico y profesional en los municipios de la Altillanura es muy reducido (3,1%) y se encuentra por debajo del promedio nacional y en especial, se evidencia una brecha entre las zonas rurales y urbanas (13,1% en Villavicencio).

Tabla 5
Profesionalización (%) población ocupada con nivel educativo técnico y profesional (2010)

Departamento	Municipio	Profesionalización (%)
META	Mapiripán	0,23
META	Puerto Gaitán	1,71
META	Puerto López	3,44
VICHADA	Cumaribo	1,08
VICHADA	La primavera	1,04
VICHADA	Puerto Carreño	8,3
VICHADA	Santa Rosalía	1,98

A partir del análisis de la información relativa al Sistema Nacional de Cultura - SNCu⁶⁸, se evidencian debilidades en las instituciones responsables del desarrollo cultural, falta de infraestructura o en su precario estado de conservación y falta de apropiación social, baja cualificación de los agentes culturales, baja participación en convocatorias mediante las cuales se otorgan recursos para el desarrollo de iniciativas culturales locales, y desaprovechamiento de las fuentes de financiación destinadas a los proyectos culturales en los municipios. Con lo anterior se puede afirmar que la cultura no es considerada como elemento determinante para el desarrollo integral del territorio.

Es de señalar que en Mapiripán, Puerto Gaitán, Puerto López, Puerto Carreño y Santa Rosalía se creó el tributo de la estampilla pro-cultura que opera con dificultades; entre tanto en el municipio de La Primavera la contribución está creada pero no opera y en el municipio de Cumaribo, no la han creado aún.

En la Altillanura se cuenta con diez bibliotecas públicas en los siete municipios y con todas se realizan procesos de asistencia técnica. Es importante mencionar que con excepción de la Mega biblioteca del municipio de Puerto Gaitán y la nueva biblioteca pública entregada por el Ministerio de Cultura en el año 2013 al municipio de La Primavera, la infraestructura de bibliotecas públicas de la región de la Altillanura se encuentra en regular estado. Entre los programas culturales ofrecidos en la región se destacan el Plan Nacional de Música para la Convivencia - PNMC, el Plan Nacional de Lectura y Escritura “Leer es mi cuento”, el Programa Nacional de Concertación Cultural - PNC y el Programa Nacional de Estímulos - PNE. Los municipios de La Primavera, Cumaribo y Santa Rosalía cuentan con escuelas de formación en el marco del Plan Nacional de Música para la Convivencia.

Por otro lado, el acceso a los servicios de salud muestra que, de acuerdo con la Base de Datos Única de Afiliados- BDUA del Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS, a 31 de diciembre de

⁶⁸ El cual comprende “el conjunto de instancias, espacios de participación y procesos de desarrollo institucional, planificación, financiación, formación e información articulados entre sí, que posibilitan el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales”. En el marco del análisis se consideran también variables relativas a la incorporación de las políticas culturales expresadas en los programas estratégicos del Ministerio de Cultura (Programa Nacional de Concertación Cultural y Programa Nacional de Estímulos), así como aquellas contempladas en planes de largo alcance como lo son el Plan Nacional de Música para la Convivencia y el Plan Nacional de Lectura y Escritura “Leer es mi cuento”.

2012, la región de la Altillanura cuenta con 142.911 afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS-. Del total de afiliados un 80,4% pertenecen al régimen subsidiado, que tiene una cobertura⁶⁹ del 100% en la región. Sin embargo, la cobertura total del sistema (régimen subsidiado y contributivo) presenta rezagos importantes, en especial en Mapiripán, La Primavera y Santa Rosalía, donde por lo menos un 30% de la población no se encuentran afiliadas al SGSSS. Lo anterior sugiere problemas en la promoción de la afiliación al régimen contributivo entre la población con capacidad de pago o en la consistencia de las proyecciones de población construidas a partir del Censo de Población de 2005 (Ver Tabla 6).

Tabla 6
Afiliación al SGSSS Región Altillanura 2012

DEPTO	MUNICIPIO	COBERTURAS	Afiliados Cargados en BDU A DIC 31/2012			DANE(estimación y proyección)	Cobertura total en Salud
			CONTRIBUTIVO	SUBSIDIADO	TOTAL		
META	Mapiripán	100%	578	4.873	5.451	15.978	34,1%
META	Puerto Gaitán	100%	13.080	22.472	35.552	18.207	100,0%
META	Puerto López	100%	9.003	17.734	26.737	32.108	83,3%
VICHADA	Puerto Carreño	100%	4.701	16.308	21.009	15.012	100,0%
VICHADA	La primavera	100%	476	9.232	9.708	13.791	70,4%
VICHADA	Santa Rosalía	100%	14	2.746	2.760	3.807	72,5%
VICHADA	Cumaribo	100%	134	41.560	41.694	34.307	100,0%

Fuente: MPSP –Afiliados cargados en BDU A con corte 31 de diciembre de 2012

En cuanto a coberturas de vacunación se tomaron dos indicadores trazadores que coinciden con los seleccionados por el país para hacer seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM: i) coberturas de vacunación contra la Difteria, Tos ferina y Tétano - DPT⁷⁰, y ii) coberturas de vacunación de Triple Viral en menores de un año. Al finalizar el 2012, se reportaron 2.316 vacunas aplicadas (tercera dosis) en menores de un año para un cumplimiento regional de 64,9%. Los municipios con menor cumplimiento de la meta programática de vacunación con DPT en menores de un año fueron: Cumaribo (23,1%), La Primavera (54,4%) y Santa Rosalía (68,6%). Por su parte, la meta de vacunación con triple viral en menores de un año fue 3.557 vacunas, al finalizar el 2012 en la región se habían aplicado 3.050 vacunas para un cumplimiento global de 85,7%; lo que implica que de la misma forma que lo observado con el cumplimiento de la meta de DPT, los

⁶⁹ Población afiliada al régimen subsidiado sobre la población pobre y vulnerable definida de acuerdo a su nivel o puntaje del Sisbén.

⁷⁰ Tercera dosis en menores de un año.

municipios de Cumaribo (61,8%), La Primavera (62,6%) y Santa Rosalía (72,5%) presentan las coberturas más bajas en esta región. Cinco municipios de la región para el caso de vacunación con DPT y tres para la vacunación con triple viral se encuentran por debajo del cumplimiento del promedio nacional para 2012.

Frente a la atención en salud, en la región de Altillanura confluyen la red pública del Vichada y la red del departamento del Meta. La región cuenta con la Empresa Social del Estado (ESE), Hospital departamental San Juan de Dios (en Puerto Carreño), la Unidad Básica de Atención Nuestra Señora del Carmen (Cumaribo), el Hospital local de Puerto López y cinco IPS indígenas⁷¹. Tomando como indicador de referencia la disponibilidad de camas por habitante, el Vichada cuenta con una relación de 1,56 (cerca al promedio nacional de 1,44) y el Meta cuenta con una relación de 1,7 camas, no obstante esta relación no es igual en el caso de los municipios de Altillanura⁷².

Al analizar la Tasa de Mortalidad Infantil –TMI⁷³, se encuentra que en 2012, Colombia presentó una TMI de 18,4, para este mismo año todos los municipios de la Altillanura presentaron TMI mayor al nivel nacional, las mayores diferencias se observan en Mapiripán, Cumaribo y Puerto Gaitán. En el caso de la Mortalidad Materna –RMN, definida como la relación entre las defunciones maternas por cada cien mil nacidos vivos, los resultados muestran que para 2012, a nivel nacional este indicador se encontraba en 71,6, lejos de la meta de 45 establecida para el país en 2015, mientras que para el Meta fue de 46,3 y para el Vichada de 118,3.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia - ENSIN de 2010, a nivel nacional, un 13,2% y un 3,4% de los menores de cinco años presentaban desnutrición crónica y global, respectivamente. La prevalencia de retraso en talla para Vichada fue de 15,9% mientras que para Meta fue de 7,7%. De acuerdo con lo anterior, los menores de cinco años del departamento del Meta presentan una situación nutricional mejor que los menores del total del país y además como departamento ya ha cumplido la meta trazada por el país en este indicador en los Objetivos del Milenio - ODM, que es del 8%⁷⁴.

⁷¹ Conforme al Registro de Prestadores de Servicios de salud disponible a julio de 2013, se encuentran las IPS Indígenas MATSULDANI, MAVESALUD, UNUMA ACIM en Vichada y en municipios del Meta en Altillanura se encuentran las IPS Indígenas UNUMA ACIME y MATSULUDANI UNUMA.

⁷² Sin información municipal.

⁷³ Que se define como el número de defunciones en menores de un año por cada mil nacidos vivos.

⁷⁴ DNP – 2011.

Sin embargo, el indicador para el departamento de Vichada es menos alentador, a 2010 la prevalencia de desnutrición crónica en menores de cinco años es tres puntos porcentuales mayor que la observada para el total del país. En cuanto a la prevalencia de bajo peso para la edad se observa un comportamiento similar al de desnutrición crónica: el Meta tiene un mejor desempeño (1,8%) que el total del país (3,4%) mientras que en Vichada existe un rezago (5,5%).

La región cuenta con 20.062 niños y niñas menores de 5 años, que representan el 15,5% de la población total de la región, lo que evidencia que es una población relativamente joven. El 29,3% de los nacimientos se presenta en mujeres menores de 19 años. La mortalidad infantil oscila entre 30,6 (Puerto López) y 66,8 (Cumaribo) fallecimientos durante el primer año de vida por cada mil nacimientos, lo que equivale a 1,5 y 3,3 veces el promedio nacional (16% - ENDS). Para el departamento de Vichada, la mortalidad materna asciende a 208 fallecimientos por cien mil nacimientos, nivel equiparable al promedio nacional de hace sesenta años.

En cuanto al número de personas con discapacidad, el municipio de Cumaribo es el único que se encuentra por encima del promedio nacional 7,6% en prevalencia de discapacidad.

5. Saneamiento básico y Vivienda

El diagnóstico realizado por la gerencia asesora del Plan Departamental de Agua - PDA del Vichada muestra que Puerto Carreño y La Primavera son los municipios con mayor cobertura en acueducto (Tabla 7). En general los sistemas de distribución del departamento se encuentran construidos en PVC con un estado que se puede clasificar en términos generales como bueno. Respecto al alcantarillado, las zonas que no cuentan con el servicio, poseen sistemas individuales como pozos sépticos o letrinas o vierten sus aguas residuales a campo abierto o a fuentes de agua aledañas.

Tabla 7

Metas PDA del Vichada Infraestructura de Agua y Saneamiento área urbana.
Línea base (2010) y Meta (2015)

Municipio	Acueducto		Alcantarillado		Aseo (disposición adecuada de residuos sólidos)		Calidad de Agua		Continuidad del servicio de Acueducto Horas/Día	
	Línea base	Meta	Línea base	Meta	Línea base	Meta	Línea base	Meta	Línea base	Meta
Puerto Carreño	95	95	6	60	0	90	APTA	APTA	10	18
La Primavera	83	95	1	90	62	90	NO APTA	APTA	6	8
Santa Rosalía	60	95	0	90	0	100	NO APTA	APTA	6	8
Cumaribo	45	95	43	67	90	90	NO APTA	APTA	2	6

Fuente: UT PDA ORIENTE Año 2010

Tabla 8

Metas PDA del Meta - Infraestructura de Agua y Saneamiento Área urbana
Línea base en 2013 y Meta a 2015

Municipio	Acueducto		Alcantarillado		Aseo (disposición adecuada de residuos sólidos)		Calidad de Agua		Continuidad del servicio de Acueducto Horas/Día	
	Línea base	Meta	Línea base	Meta	Línea base	Meta	Línea base	Meta	Línea base	Meta
Puerto López	73	100	73	90	0	100	APTA	APTA	12	24
Puerto Gaitán	98	100	96	100	62	100	NO APTA	APTA	3	24
Mapiripán	98	100	64	89	0	100	NO APTA	APTA	2	24

Fuente: EDESA Año 2013

Sobre el servicio de aseo, la cobertura en el departamento de Vichada es del 72,7%. Se generan aproximadamente 502 toneladas de residuos sólidos mensualmente, de las cuales se recogen 365 toneladas. Al 21% de las poblaciones se les presta el servicio de barrido y limpieza de vías y áreas públicas. Del total de residuos generados en el departamento, el 7% aprovecha los residuos orgánicos e inorgánicos. En cuanto a la disposición final, el 86% se realiza en botaderos a cielo abierto o sin manejo técnico y ambiental apropiado, y el 7% en otros sistemas de disposición final, lo cual deja ver la necesidad de inversiones para lograr una adecuada disposición de residuos sólidos.

Según el DANE, el déficit habitacional en la Altillanura asciende a 65% del total de hogares de esa región. En la zona urbana éste asciende a 53,4% y en la zona rural este porcentaje asciende a 79%.

En particular, en la zona urbana el 18% del total de hogares presentan déficit cuantitativo y el 35,2% de hogares reportan déficit cualitativo. En Puerto Carreño y Santa Rosalía cerca del 100% de las viviendas se encuentran con deficiencias en sus unidades habitacionales, en su mayoría relacionadas con temas cualitativos.

Tabla 9
Déficit habitacional en los municipios de Altillanura. 2005

Municipio	Total hogares			Hogares en déficit					
	Total	Cabecera	Resto	Total	%	Cabecera	%	Resto	%
Puerto López	7.609	4.880	2.729	2.696	35%	1.312	27%	1.384	51,3%
Puerto Gaitán	3.108	1.586	1.522	2.099	68%	721	45%	1.378	65,7%
Cumaribo	4.967	1.319	3.648	4.493	90%	1.015	77%	3.478	77,4%
Puerto Carreño	2.804	2.084	720	2.634	94%	2.046	98%	588	22,3%
Santa Rosalía	584	375	209	545	93%	372	99%	173	31,7%
Total Altillanura	19072	10.244	8.828	12.466	65%	5.465	53%	7.001	56,2%

Fuente: DANE – Censo 2005. Cálculos: DNP – DDU Nota: Para los municipios de Mapiripán en Meta y La Primavera en Vichada no se calculó déficit de vivienda por falta de información.

6. Defensa y Justicia

La región de la Altillanura se ha visto afectada por distintos hechos violentos y delictivos que han afectado las condiciones de seguridad, principalmente relacionados con la presencia de Grupos Armados al Margen de la Ley - GAML y bandas criminales, que participan en actividades ilegales como narcotráfico, contrabando y minería ilegal. Dichas actividades se han facilitado por la cercanía a la frontera, la dificultad de acceso geográfico y las dificultades en el control de la red de ríos navegables. Los GAML en la región se han concentrado en explotar como fuente de recursos el control de varias fases de las actividades ilícitas mencionadas y en el aprovechamiento del tránsito hacia la frontera.

En los municipios de Cumaribo, Puerto López y Puerto Gaitán se presentó al menos un acto de terrorismo o un acto subversivo en el período 2010-2012 (Ministerio de Defensa). Otra evidencia de la presencia de los GAML es el alto número de desmovilizados y el registro de víctimas Minas Antipersonales - MAP y Municiones sin Explotar - MUSE, concentrados principalmente en los municipios de Cumaribo y Mapiripán.

De otro lado, en la región se presentan eventos relacionados con las diferentes fases de esta actividad ilícita, en los que participan los GAML y distintas bandas criminales. De hecho, una de

los esfuerzos más relevantes de la Fuerza Pública ha sido la activación de la Fuerza de Tarea Conjunta “Ares” orientada principalmente a disminuir las actividades de narcotráfico en esta región del país.

En el caso específico de cultivos de coca, los municipios de Puerto Gaitán y Mapiripán han sido identificados con amenaza alta por presencia de cultivos⁷⁵. Esta clasificación de amenaza se explica en parte porque “la región Meta-Guaviare había sido tradicionalmente la zona de mayor cultivo de coca en el país. Sin embargo, a partir de 2005 se inició una fuerte y continua tendencia a la reducción de los cultivos, pasando de 28.509 hectáreas en 2004 a 9.878 en 2011. Específicamente, entre 2004 y 2005 el departamento del Meta tenía el nivel más alto de cultivos de coca en Colombia, en 2008 bajó al sexto puesto y luego ocupó el octavo, con el 5% del total de área de coca del país en el 2011”⁷⁶. Durante el 2010 y 2011 se ha registrado que el 37% del área con cultivos de hoja de coca en el Meta, se encuentran en Mapiripán, mientras que el área destinada a este cultivo en Puerto Gaitán, corresponde al 5% del área departamental con cultivos de coca. Lo que indica que esta actividad tiende a concentrarse en unos municipios determinados.

Por su parte, “en el departamento del Vichada, el cultivo de coca alcanzó su máximo de 9.200 hectáreas en 2001 y se redujo a 5.523 en 2006, aumentó en 2007 hasta 7.218 y en 2008 disminuyó nuevamente a los niveles de 2003 con 3.172; para 2011, el área muestra nuevamente una reducción alcanzando 2.264 hectáreas, el valor más bajo de la serie histórica” (UNODC, 2012, pg.31). Adicionalmente, durante 2010 y 2011 únicamente se han registrado cultivos de hoja de coca en Cumaribo y La Primavera, en el primero se concentra el 99% del área total del departamento.

A continuación se presentan los indicadores de conflicto armado y de los cultivos ilícitos y narcotráfico para la región de la Altillanura, en donde se destaca la disminución del área sembrada en los cultivos de coca en la región.

⁷⁵ Índice calculado en el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - SIMCI a partir de la información histórica territorial del fenómeno de cultivo de coca durante el periodo 2006-2011. El índice de amenaza municipal por presencia de cultivos de coca es un índice compuesto a partir de las ponderaciones estadísticas de los siguientes factores, los cuales son significativos en la comprensión integral de la dinámica del cultivo de hoja de coca en Colombia: área afectada (cultivadas, erradicadas y asperjadas), persistencia, expansión, concentración, resiembra y abandono.

⁷⁶ UNODC – 2012, Pg. 29. Además, en el Meta se encuentra el Parque Nacional Sierra de la Macarena, uno de los tres Parque Nacionales Naturales más afectados por cultivos de coca en el que se llegó a destinar 825 hectáreas para este cultivo.

Tabla 10
Indicadores de Conflicto Armado y Cultivos Ilícitos 2010 – 2012 – Altillanura

Eje	Indicador	2010	2011	2012
Conflicto armado	Actos subversivos (C)	0	1	0
	Actos de terrorismo (C)	2	4	3
	Víctimas MAP y MUSE * (P)	8	4	1
	Desmovilizados (P)	27	31	11
Cultivos ilícitos y narcotráfico	Cultivos de coca (Ha)	4.068	3.495	n.d
	Cocaína incautada (Kg)	1.595	5.987	2.171
	Marihuana incautada (Kg)	33	46	154

Nota (*): MAP=Minas antipersona; MUSE=Municiones sin explotar; (C)= Casos; (Ha)= Hectáreas; (Kg)=Kilogramo; nd="no disponible".

Fuente: Ministerio de Defensa Dirección de Estudios Estratégicos.

En cuanto a los indicadores de seguridad y convivencia ciudadana, se presenta un contraste entre un grupo de indicadores (secuestro extorsivo, secuestro simple y extorsión) que presentan cifras inferiores a ocho casos o incluso de cero en algunos municipios como Puerto Gaitán y Puerto López, y otro grupo de indicadores (homicidio, hurto y lesiones personales) que presentan niveles altos en los municipios con mayor población dentro de Altillanura (Ver Tabla 11).

Tabla 11
Indicadores de Seguridad y Convivencia Ciudadana en la Altillanura 2010 – 2012

Indicador	2010	2011	2012
Homicidio (P)	77	42	88
Extorsión (C)	2	3	8
Secuestro extorsivo (C)	0	1	1
Hurto (C)	157	174	264
Lesiones personales (C)	133	149	237
Secuestro simple (C)	0	0	4

Nota: (C) = Casos; (P) = Personas.

Fuente: Policía Nacional - Siedco

Al analizar estos indicadores, se observa que los municipios con mayores niveles de homicidios dentro de la región de Altillanura (Cumaribo, Puerto Gaitán, y Mapiripán), son los mismos que presentan un número considerable de cultivos ilícitos, incluso superiores a los niveles de Puerto Carreño. En cuanto al hurto y lesiones personales, los casos se concentran en los municipios de Puerto Carreño, Puerto López y Puerto Gaitán, debido en parte a que éstos presentan una mayor dinámica urbana con respecto a los demás municipios de la región.

Con respecto a la situación en la prestación de los servicios de justicia en los municipios de la Altillanura, esta reproduce los mismos problemas que a nivel nacional. De acuerdo con los datos suministrados por el CSJ, para el 2010 en esta zona se registró un nivel de congestión judicial del 47% (llegando a un total de 4.474 procesos)⁷⁷. Sin embargo, la congestión judicial es asimétrica entre los municipios, encontrándose la situación más crítica en Mapiripán, La Primavera y Cumaribo, donde se registran niveles de congestión del 92%, 89% y 86%, respectivamente.

Otro de los problemas relacionados con el servicio de justicia son las barreras al acceso, debido a que existen municipios con débil presencia de los operadores judiciales, situación que dificulta el acceso efectivo por parte de la población en condiciones de vulnerabilidad.

En materia de infraestructura carcelaria y penitenciaria, la Altillanura presenta el hacinamiento que aqueja a todo el país, más aun considerando que en el Meta solo se cuentan con tres Establecimientos de Reclusión de Orden Nacional - ERON⁷⁸ y el departamento del Vichada, no cuentan con ningún ERON.

Con referencia a la victimización en la Altillanura, a mayo de 2013 en el Meta se reportaron 203.202⁷⁹ registros de personas asociadas a hechos victimizantes, los cuales equivalen al 3,2% del total de registros de Colombia (6.443.207). De estos registros, el 82,1% corresponde a desplazamiento forzado, seguido del 10,1% asociado a homicidios y masacres. En Puerto López el número de víctimas asciende a 3.457 personas, de las cuales el 1.670 son hombres, 1.762 son mujeres y 25 no definido. Con relación a la presencia de grupos al margen de la Ley, en este municipio registró presencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC en el año 2012, para lo corrido del 2013 no se tiene reportada información.

En Puerto Gaitán se registraron 1.702 hechos victimizantes, 0,8% del total de registros del departamento del Meta. De éstos, el 80,6% corresponde a desplazamiento forzado, seguido por el 9,9% asociado a homicidios y masacres. Con relación a la presencia de grupos al margen de la Ley,

⁷⁷ Estos cálculos no incluyen al municipio de Santa Rosalía del departamento del Vichada.

⁷⁸ Los tres ERON en el departamento del Meta corresponden a Establecimientos Penitenciarios de Mediana Seguridad y Carcelario en Villavicencio, Acacias y Granada. Además, en Acacias también se encuentra la Colonia Penal de Oriente: Establecimiento Penitenciario Colonia Agrícola de Acacias – Meta.

⁷⁹ Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Red Nacional de Información.

se registró presencia de las FARC y Bandas Criminales tanto en el año 2012 como de lo corrido del 2013.

En Mapiripán, se tiene un total de 4.196 registros de personas asociadas a hechos victimizantes que equivalen al 2,1% del total de registros del departamento del Meta, de éstos 95,5% corresponde a desplazamiento forzado, seguido por el 2,3% asociado a homicidios y masacres.

En el caso del departamento del Vichada, se registraron 6.305 hechos victimizantes que equivalen al 0,10% del total de registros reportados en el país. De éstos, 90,4% corresponde a desplazamiento forzado. De los cuatro municipios del Vichada, Puerto Carreño ocupa el primer puesto frente al número de registros (3.555), seguido por Cumaribo (1.295), La Primavera (1.235) y Santa Rosalía (220). El número de víctimas estimada a mayo de 2013 en el departamento del Vichada es 5.915, de 2.977 son hombres, 2.800 mujeres y 138 no definido. En todos los municipios el principal hecho victimizante es el desplazamiento forzado, con un promedio de 81% en los municipios.

4. Capacidad Institucional

Los municipios que conforman la Altillanura tienen poca capacidad administrativa para gestionar sus recursos, una limitante adicional para lograr el desarrollo social y económico de la región. Este rezago se da a pesar de que la región recibe por parte del Sistema General de Participaciones - SGP, más recursos por habitante que el promedio nacional⁸⁰. Además de la baja capacidad de las administraciones para cumplir con sus planes de gobierno y ejecutar eficientemente sus recursos conforme a los requisitos legales, la baja densidad poblacional y su dispersión rural contribuyen a la situación anterior.

En efecto, la evaluación de estos municipios bajo el Índice de Desempeño Integral Municipal⁸¹ - DIM arroja un resultado negativo a nivel de la región, en tanto que, en su mayoría éstos tienen una desviación estándar por debajo del promedio nacional⁸². Aunque Puerto López obtiene una calificación en el rango medio del indicador, su desempeño todavía se encuentra por debajo del

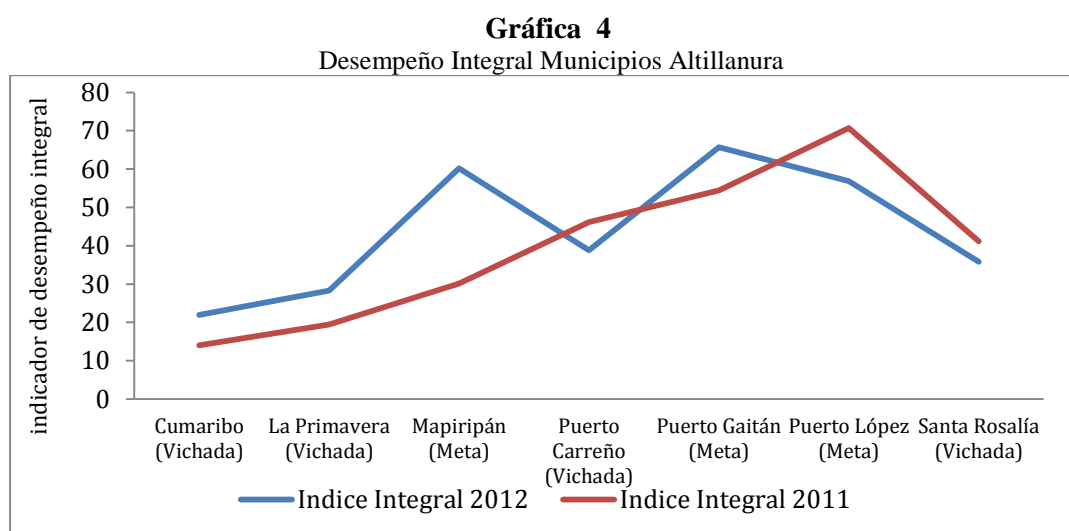
⁸⁰ Para 2012, en términos per cápita los departamentos del Meta y del Vichada reciben respectivamente recursos superiores en un 48 y 67% al promedio nacional.

⁸¹ El Índice de Desempeño Integral Municipal, calculado por el DNP-DDTS, “mide de manera sintética el comportamiento de los municipios en variables de tipo social y financiero”. Para una explicación más detallada, ver: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/EvaluacionySeguimientodelaDescentralizacion/DocumentosdeEvaluacion.aspx>

⁸² Para el periodo 2006 – 2010, la media nacional se registró en 60, 5 mientras que los municipios de la región reportaron índices por debajo de 40.

promedio de los municipios del país. Por su lado, Puerto Carreño, La Primavera y Mapiripán son calificados como de desempeño bajo y Puerto Gaitán, Cumaribo y Santa Rosalía se encuentran en niveles de desempeño críticos.

La gráfica 4 muestra el comportamiento del índice de desempeño integral de los municipios de la Altillanura durante el período 2011-2012. Se evidencia que tres de ellos, Santa Rosalía, Puerto López y Puerto Carreño, redujeron el indicador en 5,3; 13,8; y 7,3 puntos respectivamente. Por el contrario, cuatro municipios mejoraron su calificación: Mapiripán 30 La Primavera 8,8, Cumaribo 7,9 y Puerto Gaitán 11,2.



Fuente: DDTS, DNP

Cabe resaltar también que la mayoría de los municipios de la región están ubicados en rangos medios y bajos ocupando los últimos lugares del país en el Ranking Nacional de Desempeño Integral de la vigencia 2012, ningún municipio de la Altillanura presenta un valor satisfactorio en la calificación con resultados superiores a 80 puntos. (ver Tabla 12).

Tabla 12
Posición Nacional de Desempeño
Integral de los municipios de la Altillanura, vigencia 2012⁸³

Municipio	Índice Integral 2012	Posición Nacional	Posición Departamental	Rango de calificación
Puerto Gaitán (Meta)	65,7	559	12	3. Medio (≥ 60 y < 70)
Mapiripan (Meta)	60,2	699	19	3. Medio (≥ 60 y < 70)
Puerto López (Meta)	56,8	764	24	2. Bajo (≥ 40 y < 60)
Puerto Carreño (Vichada)	38,8	1043	1	1. Crítico (< 40)
Santa Rosalía (Vichada)	35,8	1063	2	1. Crítico (< 40)
La Primavera (Vichada)	28,2	1091	3	1. Crítico (< 40)
Cumaribo (Vichada)	21,9	1098	4	1. Crítico (< 40)

Fuente: DDTs, DNP

Para el año 2012 la información del indicador de desempeño fiscal⁸⁴ muestra que ningún municipio de la Altillanura está en rango solvente. Los indicadores más altos los presentan Puerto Carreño (70,5), Puerto López (76,7) y Puerto Gaitán (79,5), con desempeño sostenible. Mapiripan, La Primavera, Santa Rosalía y Cumaribo se encuentran en situación de vulnerabilidad con indicadores de 61,5; 62,5 y 68,2 respectivamente, y el último presenta una situación de riesgo, con una puntuación de 45,3.

Es importante señalar que la anterior situación se ve reforzada por la fuerte dependencia que tienen estos municipios frente a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), debido particularmente a la baja generación de ingresos por recaudo del impuesto predial y el de industria y comercio. Igualmente, se agrava por la combinación de una baja capacidad de gestión y ausencia de actividades económicas con valor agregado que permitan la generación de recursos propios y alimenten las finanzas públicas.

Respecto al SGP, debe mencionarse que de acuerdo con el análisis realizado por el DNP sobre la presupuestación, ejecución y orientación del mismo, los municipios de la Altillanura presentan una alta ineficiencia. Su calificación promedio es de 63,3% sobre el 100%. Los municipios más críticos

⁸³ Para el año 2012 se realizó un cambio a la metodología de cálculo de Desempeño Integral, en el componente de Eficacia, a partir del cual se realiza un promedio del cumplimiento de las metas sectoriales que fueron planteadas en el plan de desarrollo.

⁸⁴ El indicador de Desempeño Fiscal, es el resultado de agregar en un indicador sintético el cálculo de seis indicadores financieros a saber: i) Autofinanciación de los gastos de funcionamiento, ii) Respaldo del servicio de la deuda, iii) Dependencia de las transferencias y regalías de la Nación, iv) Generación de recursos propios, v) Magnitud de la inversión y vi) Capacidad de ahorro. El indicador sintético mide globalmente el resultado fiscal alcanzado en cada año y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100 significan que la entidad territorial logró en conjunto los siguientes resultados: Buen balance en su desempeño fiscal, suficientes recursos para sostener su funcionamiento, cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617/00, importante nivel de recursos propios (solvencia tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP, altos niveles de inversión, adecuada capacidad de respaldo del servicio de su deuda, generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solvencia financiera.

son Mapiripán, Cumaribo y La Primavera, cuyos resultados son bajos en casi todos los componentes del SGP. Los sectores que evidencian mayores problemas son agua potable y saneamiento básico, alimentación escolar y propósito general (Ver Tabla 13).

Tabla 13
Evaluación de Presupuestación y Ejecución del SGP - vigencia 2012

Departamento	Municipio	Sector				Alimentación Escolar	Indicador Integral de Requisitos Legales
		Educación	Salud	Agua	Propósito General		
Meta	Mapiripán	30%	30%	30%	30%	30%	30%
	Puerto Gaitán	60%	96%	71%	47%	30%	72%
	Puerto López	98%	97%	30%	75%	83%	85%
Vichada	Cumaribo	38%	67%	53%	22%	92%	55%
	La Primavera	91%	53%	87%	47%	100%	58%
	Puerto Carreño	67%	54%	80%	90%	30%	68%
	Santa Rosalía	78%	45%	27%	93%	38%	75%
Promedio Región		66,0%	63,1%	54,0%	57,7%	57,6%	63,3%

Fuente: DNP – DDTS – SFPT con base en reportes de las entidades territoriales al Formulario Único Territorial - 2012

Lo anterior evidencia que hay desconocimiento sobre la normatividad o no se cuenta con los instrumentos adecuados para realizar una buena presupuestación y gestión de los recursos que son la principal fuente de financiación para servicios de educación, salud y agua potable entre otros. Esto es consistente con las bajas coberturas y calidad de dichos servicios en los municipios de la Altillanura. Sumado a esto, la administración y ejecución de las regalías que la región recibió por hidrocarburos hasta el 2011 tuvo dificultades tanto en la identificación de prioridades como en la estructuración de los proyectos, lo que derivó en que éstas no impactaran positivamente el crecimiento y el desarrollo social de estos municipios⁸⁵.

En la actualidad las alcaldías difícilmente cuentan con recursos autónomos que les permitan hacer las inversiones necesarias en bienes públicos para fomentar el desarrollo de la región, que por la gran extensión del territorio representa además un reto mayor.

Por otro lado, la ausencia de un registro catastral actualizado ha tenido consecuencias negativas sobre las finanzas públicas municipales⁸⁶, lo que entre otros, se refleja en un escaso recaudo del

⁸⁵ Benavides, J. (2010). *Ibid.* Vargas, J.F, y Cortés, D. (2012). *Ibid.*

⁸⁶ En la actualidad, el área catastrada incluyendo resguardos indígenas y PNN en zona rural del departamento del Meta correspondiente a la Altillanura es de 3.421.114 hectáreas, y en el Vichada de 5.666.703 hectáreas. Respecto al área

impuesto predial. Esto limita su capacidad de inversión en bienes públicos que apoyen el desarrollo regional y profundiza su dependencia frente a las transferencias efectuadas a través del SGP.

En cuanto a la capacidad institucional de los municipios de la Altillanura, es importante señalar que la configuración urbano-regional y el ordenamiento territorial de la región son procesos que se encuentran en plena formación, de hecho los Planes de Ordenamiento Territorial - POT de los municipios de la Altillanura carecen de una visión regional, en la medida que no existe un arreglo institucional territorial que oriente este ordenamiento, que permita que los procesos de transformación productiva sean coherentes con las necesidades de su población y la estructura ecológica del territorio⁸⁷.

IV. OBJETIVOS

Objetivo General

Crear las condiciones sociales y económicas para un desarrollo incluyente y sostenible de la Altillanura, basado en la construcción de un modelo de región a partir de:

- Equipar a la región de infraestructura y servicios sociales para el desarrollo
- Ordenar el territorio de una manera armónica y acorde a la vocación de la región.
- Generar condiciones que incentiven la inversión para aprovechar el potencial agropecuario y agroindustrial de la región
- La ampliación de capacidades institucionales para la gestión del desarrollo regional

Objetivos específicos de la Altillanura – Fase I

- ✓ Apoyar la construcción del ordenamiento territorial de la Altillanura en el que converjan las oportunidades agropecuarias, minero energéticas y del sistema de ciudades con la oferta ambiental., junto al desarrollo de las capacidades institucionales,

catastrada en zona rural del departamento del Vichada, el área hasta hoy identificada nunca ha sido verificada en terreno debido a que el catastro rural nunca ha sido formado.

⁸⁷ En la actualidad los municipios de Mapiripán, Puerto López, Puerto Gaitán y La Primavera deben actualizar sus POT de largo plazo; Puerto Carreño y Santa Rosalía sus POT de mediano plazo; y Cumaribo su POT de corto plazo.

- ✓ Desarrollar un sistema de incentivos de diferente naturaleza para promover la inversión, el desarrollo productivo y el ordenamiento territorial y urbano.
- ✓ Impulsar el desarrollo de la infraestructura de transporte vial, fluvial y aeroportuario, la interconexión eléctrica y las tecnologías de la información y comunicaciones en la región para potenciar su desarrollo económico.
- ✓ Propiciar un enfoque diferencial en la implementación de los programas o acciones que tenga en cuenta las diferentes comunidades que hacen parte del territorio.
- ✓ Articular las políticas y proyectos de las diferentes entidades públicas del Estado en una visión integral orientada al desarrollo de la Altillanura.

V. ESTRATEGIAS Y PLAN DE ACCIÓN – FASE I

Con el propósito de generar las condiciones para el desarrollo integral en la Orinoquía se requiere de un esfuerzo conjunto Nación- Territorio en términos de fortalecimiento institucional y de ordenamiento y planificación para toda la región. Esta primera fase representa el punto de partida de la articulación de la inversión y la oferta institucional dirigida especialmente para la Altillanura, dada su importancia en términos de potencial agroindustrial y sus impactos para toda la región y el país.

Por lo tanto, esta política, además de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la Altillanura, podría acelerar, en un escenario conservador, la disminución la pobreza nacional en un punto porcentual, en los próximos 10 años. Así mismo, la dinamización de la economía de la región podría contribuir en el crecimiento del PIB total en 0,4 puntos porcentuales para el mismo período, considerando las externalidades generadas de la inversión del sector privado especialmente en infraestructura, inversiones agropecuarias, minería y servicios, y comercio.

Particularmente, para el caso de la Altillanura como se mencionó anteriormente, considerando la proyección de hectáreas sembradas y usadas en ganadería de 780 mil Ha⁸⁸ a 2024 (ver anexo 1), la producción agropecuaria podría llegar a 1.322.000 toneladas, lo que en términos de empleo significaría alrededor de 300 mil empleos indirectos y directos nuevos, lo que podría a su vez contribuir a una reducción de la pobreza de la región en 3 puntos porcentuales frente a 2013.

⁸⁸ Esta proyección se realizó teniendo en cuenta las recomendaciones de rendimientos de Corpoica, los procesos para desarrollar capa arable en los suelos de la región y el potencial de uso de los mismos.

Considerando lo anterior, esta política se basa en tres ejes que parten del ordenamiento del territorio y el fortalecimiento del sistema de ciudades; la identificación y aprovechamiento del potencial productivo y la adecuación institucional para el desarrollo de las inversiones y la sostenibilidad de las mismas. Para tal efecto se proponen cinco estrategias y su respectivo plan de acción, las cuales se describen a continuación:

ESTRATEGIA 1: Ordenar el territorio para avanzar en un desarrollo de largo plazo con condiciones propicias para el uso del suelo de manera sostenible, teniendo en cuenta la fragilidad de los ecosistemas, la conservación de los recursos naturales y su diversidad étnica y cultural.

Para el desarrollo de esta estrategia se avanzará además en la identificación del potencial productivo agropecuario, en un ordenamiento ambiental, de la propiedad y territorial que sirva de base para el desarrollo integral e incluyente de la Altillanura.

Para aprovechar el potencial agropecuario y forestal de la Altillanura en términos de su disponibilidad de tierras aptas para esta actividad, se propone ordenar el territorio productiva y socialmente, de forma que se desarrollen las condiciones propicias para una agricultura sostenible y rentable. Lo anterior sobre la base de que las actividades agropecuarias son importantes generadoras de empleo y riqueza que se pueden desarrollar de una manera ambientalmente adecuada considerando la fragilidad de los ecosistemas presentes.

Para esto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR- a través de la de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA, antes del 31 de diciembre de 2014, realizará la metodología de zonificación de tierras para usos agrícolas y forestales a escala 1:25.000 y la validará en los municipios de la Altillanura que dispongan de información de suelos a esa escala. Así mismo, elaborará un documento con la zonificación agropecuaria y forestal a escala 1:25.000 y desarrollará metodologías específicas para la evaluación de tierras que considere lineamientos y criterios técnicos para definir el uso eficiente de los suelos y el agua.

Con los insumos entregados por la UPRA, el MADR formulará una política de acceso a tierras y de administración de aquellas que pertenecen a la Nación, para implementar el esquema de ordenamiento social de la propiedad rural en la Altillanura. Esta política estará orientada a facilitar el uso productivo del suelo y a dinamizar la región, promoviendo múltiples formas de asociatividad y diferentes alternativas de asignación de derechos de uso y propiedad de la tierra.

Adicionalmente, el MADR a través del INCODER aclarará, antes de diciembre de 2017, los conflictos de tierra de las comunidades indígenas. Lo anterior, por medio de la delimitación del Sistema de Información Georeferenciada -SIG, del saneamiento de siete resguardos indígenas, y la puesta en consideración ante el Consejo Directivo del INCODER de la ampliación de 22 resguardos y la conformación de 18 más.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- por su parte, realizará la actualización y formación, según corresponda, de los catastros de los municipios de la Altillanura, y coordinará con la Superintendencia de Notariado y Registro –SNR- las acciones necesarias para que los predios actualizados y formados se encuentren interrelacionados. Esta actividad se llevará a cabo con tecnología de punta que permita lograr una correcta identificación de los predios y por tanto un registro adecuado de la propiedad. Esto contribuirá a dar una mayor seguridad jurídica a las transacciones que se realicen sobre la tierra, a conocer con mayor precisión las tierras baldías de la nación, a mejorar las finanzas territoriales y a facilitar la restitución de tierras despojadas. Por su parte, el INCODER administrará los baldíos de la Nación presentes en la región, realizando jornadas de titulación por barrido y avanzando en los procesos de adjudicación, siempre y cuando se cumpla con los requisitos de adjudicación.

De otro lado en materia ambiental, para garantizar la conservación de los ecosistemas estratégicos de la Altillanura, el MADS, de manera conjunta con CORPORINOQUIA y CORMACARENA, definirá los lineamientos ambientales para el ordenamiento territorial y generará los insumos para avanzar en la estructuración ecológica de la Altillanura, antes de diciembre de 2015. Adicionalmente, el IDEAM con CORMACARENA realizarán las Evaluaciones Regionales del Agua – ERAs en la Altillanura, incluyendo la capacidad de almacenamiento hídrico subterráneo de la zona, antes del 31 de diciembre de 2015.

En el marco de la implementación de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, el MADS definirá los lineamientos para el manejo ambiental de la Macrocuenca del Orinoco (Fases I, II, III y IV), en virtud de lo cual se elaborará el Plan Estratégico de la misma antes del 31 de diciembre de 2014. Este Ministerio también asesorará y acompañará a las Corporaciones con jurisdicción en la Altillanura en el proceso de formulación de los POMCAS priorizados y a CORPORINOQUIA y CORMACARENA, en lo referente a la incorporación de determinantes ambientales en los POT, PBOT, EOT de los municipios de su jurisdicción.

En el Marco del Nodo Regional de Cambio Climático de la Orinoquia, la dirección de Cambio Climático del MADS apoyará a CORPORINOQUIA Y CORMACARENA, en el proceso de formulación de su Plan Territorial de Adaptación al Cambio Climático.

En cuanto a la reserva de biosfera el Tuparro, el MADS adelantará las siguientes acciones: i) la conformación del Comité Regional de la reserva de biósfera El Tuparro y ii) la delimitación y zonificación formal de la Reserva de la Biósfera El Tuparro. Así mismo, a través de Parques Nacionales, Naturales se adelantarán las siguientes acciones: i) aplicar la fase de aprestamiento de la ruta de declaratoria de PNN para dos sitios estratégicos de la región: los bosques transicionales del norte del río Guaviare (Cumaribo, Vichada) y el Alto Manacacías y ii) desarrollar el Plan de Manejo del PNN El Tuparro; iv) diseñar e implementar el Programa de Monitoreo del PNN El Tuparro⁸⁹.

Por su parte, CORMACARENA realizará la identificación y cuantificación de servicios ecosistémicos para sistemas agrícolas en la Altillanura. CORPORINOQUIA realizará, la delimitación de ecosistemas de humedal como base para el ordenamiento de la propiedad rural.

En materia ordenamiento territorial sobre la base del ordenamiento ambiental, social-productivo y urbano-regional, reconociendo las particularidades económicas, culturales e institucionales de la región, el DNP promoverá un proceso participativo de planeación estratégica en la Altillanura. Para llevar a cabo este ejercicio, el DNP conjuntamente con el IGAC avanzará en el análisis del estado actual de la ocupación del territorio, identificando y espacializando los elementos estructurantes de la Altillanura, sus interrelaciones, sus dinámicas y evoluciones, así como los principales conflictos y desequilibrios intrarregionales.

A partir del estudio de los asuntos estratégicos actuales y su posible comportamiento en el mediano y largo plazo, se convocará a los actores nacionales y territoriales, del sector público, privado y social, así como a los representantes de grupos étnicos, a participar de la estructuración de escenarios futuros de desarrollo, que conduzcan a un gran acuerdo nación-territorio, sobre la visión de largo plazo para el ordenamiento regional de la Altillanura.

⁸⁹ Los 2.863 millones que corresponden a las acciones de PNN deberán ser gestionados en el marco de este Documento Conpes.

Sobre la base de una visión concertada de desarrollo territorial donde converjan los intereses de los actores de la región, se definirán de manera conjunta lineamientos de política, estrategias e instrumentos que busquen la armonización entre los procesos agropecuarios, industriales, minero-energéticos, de expansión urbana, según las condiciones ambientales y socioculturales del territorio, permitiendo orientar el uso, ocupación y transformación del suelo. Para esto se tendrán en cuenta todos los insumos y estudios que aborden propuestas de ordenamiento rural de la propiedad, de zonificación de tierras para usos agrícolas y demás herramientas de planificación y ordenamiento ambiental.

Para avanzar en la consolidación de los procesos de ordenamiento territorial regional y local, el MVCT brindará asistencia técnica a los municipios de la Altillanura en la revisión y ajuste de sus POT, con énfasis en temas relacionados con la incorporación de la gestión del riesgo y, el análisis y concreción de escenarios, cuando se requiera, de habilitación de suelo para vivienda social y otros usos potenciales que dichas revisiones determinen.

Adicionalmente, el MADS a través del acompañamiento que brindará a las CAR y a los municipios para los procesos de revisión y ajuste de POT, tomará en cuenta particularmente la vulnerabilidad de las ciudades o centros poblados a futuros impactos ocasionados por el cambio climático; como también, la implementación de acciones de protección de bosques y ecosistemas estratégicos que estén siendo amenazados por la urbanización (expansiones urbanas o surgimiento de nuevos centros poblados dispersos asociados con actividades productivas localizadas en zonas rurales).

El DNP se encargara de definir herramientas metodológicas para proponer mecanismos de solución a los conflictos en el uso y la ocupación del territorio, así como de liderar la implementación de las mismas, en conjunto con los demás miembros de la COT demás actores que el Gobierno Nacional considere pertinente para lograr un desarrollo sostenible y armónico con la vocación de la región.

ESTRATEGIA 2. Consolidar el sistema de ciudades de la Altillanura

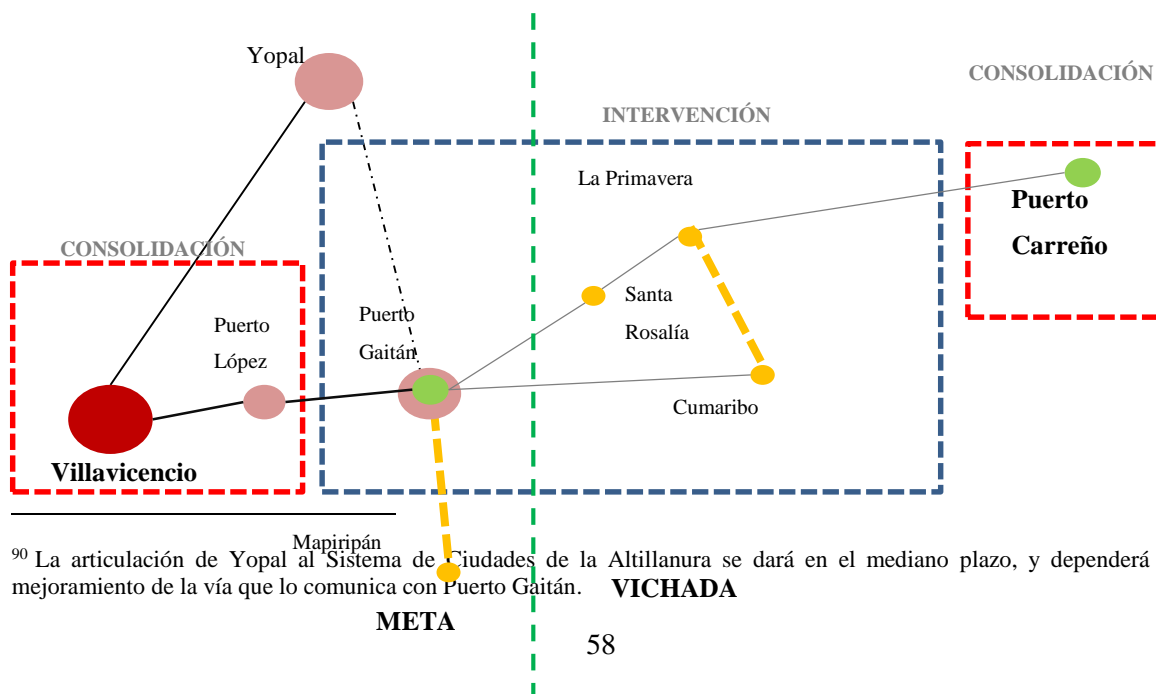
El sistema de ciudades de la Altillanura, conformado por los centros urbanos de los 7 municipios de esta región, debe garantizar la articulación y complementariedad de los mismos con las zonas y usos potenciales rurales y la estructura ecológica principal. Para lo anterior, además de fortalecer la armonización de los diferentes instrumentos a través de los cuales se promueve el ordenamiento territorial (POT y POMCAS, principalmente), se debe garantizar la definición de una propuesta de

consolidación de dicho Sistema, articulada e integral, a partir de la visión local, que en suma permita la construcción de una visión regional incluyente y sostenible.

El DNP, mediante trabajo articulado con la Comisión de Ordenamiento Territorial - COT y las entidades territoriales de la región, promoverá el análisis, diseño prospectivo y definición de proyectos estratégicos para fortalecer la estructura urbano-regional de la Altillanura y su articulación con Villavicencio, Yopal y el resto del Sistema de Ciudades nacional. Con base en la información de la Misión del Sistema de Ciudades y aquella disponible en la región, se analizará y propondrán diferentes escenarios de intervención de mediano y largo plazo para el fortalecimiento y/o creación de asentamientos que alberguen la nueva mano de obra y sus familias.

Complementariamente, se identificarán los cuellos de botella normativos y técnicos para que las entidades territoriales, con el apoyo del sector privado productivo, puedan desarrollar o fortalecer nuevos asentamientos urbanos. Con base en lo anterior, se propondrán los ajustes normativos pertinentes en los POT y la formulación e implementación de proyectos que apunten a la consolidación del sistema de ciudades, particularmente en las áreas que prioriza la Misión, como: conectividad, calidad de vida y productividad. Adicionalmente, teniendo en cuenta la importancia de Villavicencio, Yopal⁹⁰ y otras ciudades en la estructura urbano-regional de la Altillanura se solicitará su articulación con otros municipios que puedan hacer parte del Programa de Ciudades Emblemáticas de FINDETER.

Gráfica 5
Escenarios de intervención para la consolidación del Sistema de Ciudades de la Altillanura



⁹⁰ La articulación de Yopal al Sistema de Ciudades de la Altillanura se dará en el mediano plazo, y dependerá del mejoramiento de la vía que lo comunica con Puerto Gaitán. **VICHADA**

Fuente: Estudio Caracterización de Casos Pilotos para la Misión de Ciudades, DNP - 2012. Alejandro Rodriguez.

ESTRATEGIA 3: Adecuar la región para aprovechar el potencial y avanzar en el desarrollo integral de la Altillanura a partir de una infraestructura física apropiada, un capital humano pertinente y el acceso a servicios sociales básicos, con condiciones de justicia y seguridad para su población.

La infraestructura de transporte es determinante en el desarrollo integral de la Altillanura, debido a que permite profundizar la integración tanto regional, económica y social, facilitando la conectividad entre los centros de producción y consumo. Así mismo, mejora la competitividad, reduciendo los costos asociados a la producción.

Sobre la base de lo anterior, para facilitar las condiciones de movilidad y distribución de carga y pasajeros en la Altillanura, el Ministerio de Transporte - MT, a través la Agencia Nacional de Infraestructura, culminará las estructuraciones de los tramos viales Villavicencio - Puerto López - Puerto Gaitán - Puente Arimena, Villavicencio – Granada – Ciudad Porfía, y el anillo vial de Villavicencio que hacen del parte del Proyecto Malla Vial del Meta. Estas estructuraciones se realizarán con base en los estudios adelantados por este Ministerio, los cuales incluyeron los modos vial, fluvial, férreo y aéreo y que recomendaron la combinación del uso del río Meta y una red de carreteras⁹¹ en el corto y mediano plazo en el departamento del Meta. (ver Tabla 14).

⁹¹ Definición de la solución óptima de transporte multimodal desde el punto de vista técnico, económico y socio ambiental, para el desarrollo de la Orinoquía / Altillanura: zona conformada por los Departamentos del Meta, Vichada y Casanare” Ministerio de Transporte 2011-2012.

Tabla 14.

Adecuación Vial para la Altillanura

Vías	Kilómetros
Malla vial Meta *	340
Villavicencio - Puente Arimena	257
Villavicencio - Ciudad Porfía	72
Anillo vial de Villavicencio	11
Conexión Interregional	880
Bogotá - Villavicencio (sectores 1 y 3)	53
Villavicencio - Yopal - Arauca	632
Puerto Gaitán Puerto Araujo	195
Puente Arimena - Puerto Carreño **	650

Nota *: corresponde a Cuarta Generación de Concesiones

Nota **: La ANI adelanta estudio de pre - factibilidad.

Fuente: MT – ANI.

Para responder a los desarrollos económicos de mediano y largo plazo esperados en el Vichada, se realizará el levantamiento topográfico y estructuración de la vía Puente Arimena - Puerto Carreño, que busca definir la mejor alternativa de conectividad del Meta y el centro del país con los municipios del Vichada. Además, buscando aprovechar la potencialidad del río Meta, a partir de la actualización de estudios y diseños para la navegabilidad del río, el INVÍAS definirá el plan de acción a realizar en este canal navegable y sus accesos; en ambos casos se considerará el modelo de ocupación y desarrollo territorial que defina la región con el apoyo del DNP, mencionado anteriormente.

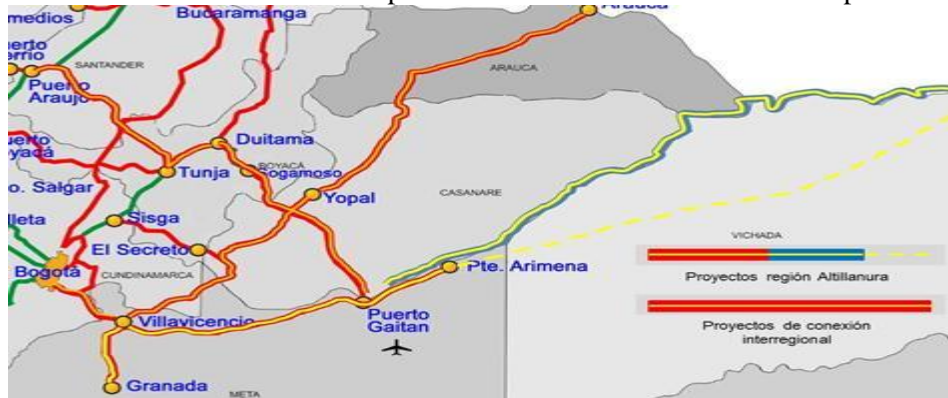
Adicionalmente, para apoyar los procesos de consolidación económica y social que se están dando en el departamento del Vichada, el MT seguirá prestando su apoyo a la Gobernación en la estructuración de proyectos estratégicos y mecanismos para la gestión de la Malla Vial a su cargo. Así mismo, el DNP adelantará un Plan Intermodal que incluya soluciones viales, férreas y fluviales que respondan a las proyecciones de crecimiento de la Altillanura, con énfasis en el Vichada.

En la misma línea, se apoyará técnicamente a la Gobernación del Meta y a la Alcaldía de Puerto Gaitán en las gestiones necesarias para la construcción del Aeropuerto en el municipio de Puerto Gaitán.

Adicional a lo anterior, se espera que las principales necesidades de movilización de carga se produzcan hacia Bogotá y la Ruta del Sol, por ese motivo y con el fin de potenciar la conexión de la zona con Venezuela, el MT trabajará en la consolidación de corredores que, aunque no se

desarrollan en el área definida para la Altillanura, generan conectividad entre la región y esos destinos, como lo son Puerto Gaitán - Puerto Araujo y Bogotá - Villavicencio y Villavicencio - Arauca. En el Mapa 13 se observa la localización de los proyectos mencionados.

Mapa 13
Localización de corredores prioritizados en Infraestructura de Transporte



Fuente: elaboración DNP con base en información Ministerio de Transporte

Es importante señalar que los proyectos que está estructurando la ANI hacen parte de la denominada Cuarta Generación de Concesiones, y para su estructuración se vienen considerando los parámetros y lineamientos de la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios, los cuales contemplan retribución al concesionario condicionado a la disponibilidad de la infraestructura y al cumplimiento de niveles de servicio y estándares de calidad, lo cual se estima que inicie hacia el año 2021, fecha estimada en la cual estarán disponibles los proyectos para su entrada en operación.

El plan de desembolsos y pagos deberá compatibilizarse con los límites anuales de autorizaciones para comprometer vigencias futuras para proyectos de Asociaciones Público Privadas – APP- establecido en el documento Conpes 3749 de 2013, así como con el cupo del sector transporte aprobados por el CONFIS y el CONPES⁹², acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

De igual forma, se resalta que las inversiones necesarias (e incluidas en la matriz del plan de acción de éste documento Conpes) para el desarrollo de dichos proyectos corresponden al CAPEX,⁹³

⁹² El documento CONPES 3749 de 2013 define el límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras de APP. El cupo de vigencias futuras APP del sector Transporte fue aprobado en sesiones del CONPES del 6 y 16 de agosto de 2013, previo concepto del CONFIS, en sus sesiones del 2 y 16 de Agosto

⁹³ CAPEX (capital expenditures) o gastos de capital, en este ítem se incluyen todos los gastos necesarios para la construcción, mejoramiento o rehabilitación de la infraestructura. Adicional a estas inversiones, deben considerarse costos de operación y mantenimiento durante el desarrollo del proyecto, gastos financieros, administrativos, de interventoría, entre otros.

valores que serán retribuidos en todo el periodo de operación y mantenimiento de los proyectos, una vez éstos entren en operación, hacia mediados del año 2021. Dependiendo de los resultados de las estructuraciones, estos pagos pueden ir hasta el año 2038.

Con el fin de contribuir en los procesos tanto de desarrollo económico como del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, se dará continuidad a los programas de interconexión eléctrica a través del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas - IPSE y se buscará la implementación de proyectos que aumenten la cobertura en la prestación de energía eléctrica en los municipios de la Altillanura.

En ese sentido, se desarrollará el proyecto de Interconexión Casanare - Vichada, con el cual se pretende obtener una cobertura de energía eléctrica del 95% para los municipios de La Primavera y Santa Rosalía, representado en el beneficio de 1.974 usuarios del departamento del Vichada, haciendo posible que puedan contar con un servicio continuo y de calidad de energía eléctrica las 24 horas del día. Permitiendo que la productividad de la región mejor, de igual manera se disminuirá el impacto ambiental ocasionado debido al uso constante de grupos electrógenos *diesel*, al emplear una energía más limpia para suplir las necesidades de la región.

En el marco del “Proyecto Nacional de Fibra Óptica” que adelanta el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MINTIC, se conectarán los municipios de Puerto López, Puerto Gaitán, Mapiripán, La Primavera, Cumaribo y Santa Rosalía de la región que no cuentan con conexión a la red nacional de fibra óptica.

Por su parte, el programa “Computadores Para Educar” brindará a los estudiantes acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, y de esta manera mejores condiciones en su educación. En ese sentido, el programa dotará con 2.275 computadores a las sedes urbanas y rurales de la región de la Altillanura y buscará alianzas con los entes territoriales para suministrar otros 355 y así alcanzar la meta de Gobierno para todo el país en 2014, de 12 niños/estudiantes por computador.

Así mismo y considerando lo planteado en esta estrategia, para adecuar el capital humano y el acceso a servicios sociales básicos, con condiciones de justicia y seguridad para su población, se desarrollarán programas y actividades con enfoque diferencial generando inclusión y progreso social.

Particularmente, en el sector de educación se desarrollarán acciones que comprenden temas relacionados con la reducción de la deserción escolar, mejoras en la oferta de infraestructura educativa, fortalecimiento de la educación media y programas de alfabetización. Igualmente, se realizarán acciones para la promoción del empleo formal y de calidad, por medio de la formación y capacitación del recurso humano dentro del marco del trabajo decente, la pertinencia de la formación y el enfoque diferencial.

En el programa "Ni uno Menos", se diseñarán y desarrollarán planes de permanencia educativa en el marco de la estrategia que el Ministerio de Educación Nacional-MEN ha venido desarrollando en el municipio de Cumaribo – Vichada, con lo que se busca que toda la población en edad escolar finalice su ciclo de formación educativa media y pueda continuar su proceso de formación técnica, tecnológica o superior. Es importante precisar que la formulación de los planes se realizará con las Secretarías de Educación Departamentales Certificadas.

Adicionalmente, el MEN diseñará un plan para el mejoramiento de la infraestructura escolar, que incluya la infraestructura para la educación media, para ser desarrollado en tres años a partir del 2014. Así mismo, el MEN con el apoyo del DNP y de las gobernaciones desarrollarán un programa acceso y permanencia escolar para la Altillanura. Este plan debe incluir apoyos para el transporte y alimentación escolar, entre otros. Adicionalmente, el MEN elaborará un programa para el fortalecimiento de la educación media para los estudiantes de la región, que los vincule con los programas adelantados por el SENA.

Así mismo, el MEN prestará, a los municipios interesados, la asistencia técnica necesaria para la creación de los Centros Regionales de Educación Superior - CERES, sumado a los logros tempranos que se han alcanzado en municipios como Puerto Carreño en donde se redefinieron las alianzas entre las universidades, el sector productivo y el sector público (gobernación y/o alcaldía), logrando que la Uniminuto oferte sus programas en la región.

Igualmente, se brindará asistencia técnica para ampliar la oferta de Programas Técnicos Profesionales y Tecnológicos de las alianzas estratégicas a través de los Centros Regionales de Educación Superior - CERES. Para conocer la oferta que se presenta de programas técnicos y tecnológicos en los municipios que conforman la Altillanura, el MEN adelanta gestiones con las diferentes alianzas para lograr un inventario preciso que permita direccionar las acciones planeadas.

También, se iniciarán actividades en alfabetización de la población iletrada joven y adulta, así como asesorar y acompañar a las entidades territoriales certificadas en temas de ampliación de cobertura educativa para la población indígena.

Con respecto a las oportunidades de empleabilidad de las personas y la calidad de los empleos e ingresos en la Altillanura, se desarrollarán estrategias permanentes orientadas a transformar las condiciones de productividad y competitividad en los diferentes sectores productivos. En este sentido el Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA, adelantará las siguientes acciones: i) Creará el Centro de Formación para la Producción Agroindustrial y la explotación de Hidrocarburos en la Altillanura (Puerto Gaitán-Meta); ii) Implementará el Programa Certificación de Competencias Laborales; iii) Implementará el programa Fortalecimiento a Unidades Productivas y el programa de Capacitación para el Trabajo a Jóvenes Rurales y poblaciones vulnerables en el territorio nacional, con énfasis en la Altillanura; v) Realizará un estudio de dinámica ocupacional y necesidades de formación actuales y prospectivas; vi) Implementará el Programa de Capacitación para Personas en Situación de Desplazamiento⁹⁴. También, el SENA con el apoyo de Ecopetrol y las fundaciones petroleras, implementará el programa de Formación para el Futuro: Alianza para el Fortalecimiento de Oportunidades Laborales.

En cuanto a la promoción de la cultura, con el fin de impulsar la lectura y la escritura facilitando la circulación y el acceso a la información, así como al conocimiento y contribuyendo al desarrollo integral de los niños de 0 a 6 años, se fortalecerá la infraestructura cultural de los municipios de la Altillanura y se dotarán y actualizarán las colecciones de sus bibliotecas públicas a través del Plan Nacional de Lectura “Leer es mi Cuento”.

Para fortalecer la apropiación social del patrimonio cultural, se elaborará la Fase II del Plan Especial de Salvaguardia y expediente para la Lista de Salvaguardia Urgente de la Unesco de Cantos de trabajo del Llano. También se acompañará la elaboración de la Fase I del inventario del patrimonio cultural inmaterial del Vichada y la elaboración de los planes especiales de salvaguardia a las manifestaciones culturales del Vichada. El Ministerio de Cultura - Mincultura, desarrollará una estrategia de capacitación en patrimonio cultural inmaterial.

Así mismo, se fortalecerán los procesos locales en torno a músicas tradicionales desarrollados por las Escuelas de Música del departamento del Vichada y se elaborará una estrategia de capacitación

⁹⁴ Modelo Tropenbos Seguridad Alimentaria y Generación de Ingresos

en Patrimonio Cultural Inmaterial. Con el fin de recuperar y preservar el patrimonio cultural de la región se desarrollará el componente de memoria indígena a través de procesos de investigación participativa sobre el territorio ancestral Amorua. También, se realizarán encuentros de sabores y saberes, y la presentación de la política para el conocimiento, salvaguardia y fomento de la alimentación y las cocinas tradicionales.

De otra parte, con el fin de mejorar el estado de salud de la población de la Altillanura con condiciones de calidad, eficiencia y sostenibilidad, se apoyará el desarrollo, implementación y fortalecimiento de la estrategia de Atención Primaria en Salud, se fortalecerá la organización de la red pública de prestadores de servicios de salud, se implementará el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad -SOGC en las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud, y se dotará de equipos biomédicos a las mismas.

Con la asistencia técnica del Ministerio de Salud y Protección Social-MSPS, se promoverá el aseguramiento universal de la población, con énfasis en el régimen contributivo en los siete municipios de la Altillanura.

Así mismo, con la asistencia técnica del MSPS, las Secretarías de Salud del Meta y del Vichada desarrollarán un modelo de Atención Primaria en Salud - APS, el cual considerará las condiciones especiales de la región de la Altillanura y el Plan Decenal de Salud. Para tal efecto se desarrollarán acciones dirigidas a la reducción de la morbi-mortalidad materno infantil y el fortalecimiento de la salud pública de la región. Adicionalmente, el MSPS dotará a los municipios de la Altillanura con siete (7) refrigeradores horizontales y seis (6) termos para el almacenamiento correcto de los biológicos para vacunación en el marco de la red de frío del Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI. También, garantizará la entrega oportuna de biológicos e insumos para asegurar la operatividad del PAI en los departamentos de Meta y Vichada y su distribución a los municipios de la Altillanura.

El MSPS de manera conjunta con las Secretarías de Salud del Meta y Vichada, apoyará la implementación del Sistema de Información del PAI en las IPS de los departamentos para lograr mayor cobertura de vacunación.

Igualmente el MSPS, contribuirá a la reducción de la carga por Enfermedades Transmitidas por Vectores mediante entrega oportuna de medicamentos e insumos para el control y tratamiento, además de realizar diez (10) sesiones de asistencia técnica.

Así mismo, el MSPS brindará asistencia técnica a las Secretarías de Salud del Meta y Vichada, para la organización y gestión de la prestación del servicio de salud acorde a las características de la región y su población y conforme a los desarrollos legales y normativos del sistema de salud (incluido el contexto de reforma). El MSPS brindará acompañamiento y asistencia técnica para el mejoramiento continuo de la calidad en el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad -SOGC, mediante el fortalecimiento de los procesos de habilitación, el sistema de auditoría y el sistema de información; la promoción del desarrollo de mayores estándares de calidad, así como, proporcionando herramientas para la gestión y consecución de la respectiva acreditación. Lo anterior se efectuará considerando medidas especiales para apoyar el proceso de habilitación de hospitales y puestos de salud en los municipios de la Altillanura.

El MSPS, en el marco de su estrategia de desarrollo de talento humano en salud en la región de la Altillanura, desarrollará acciones dirigidas a: i) Gestionar el fortalecimiento del talento humano en salud de las entidades territoriales a través de la implementación del módulo de formación en salud con pertinencia étnica, ii) Realizar asistencia técnica para el diseño e implementación del componente de Talento Humano en Salud de la estrategia de Atención Primaria en Salud y el modelo de salud aplicable a las características de la región, incorporando el enfoque intercultural, iii) Gestionar el desarrollo de procesos de formación de auxiliares en salud de los pueblos indígenas con enfoque intercultural y iv) Apoyar la gestión de la Entidad Territorial para fortalecer el ejercicio de las parteras a través de procesos de formación con enfoque intercultural.

Igualmente, se implementará la estrategia para la reducción del embarazo en la adolescencia en la región de la Altillanura con el apoyo del MSPS, la ACPEM⁹⁵, el ICBF, el MEN y el SENA. Por su parte, la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, en coordinación con la Comisión Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos, brindará asistencia técnica al departamento del Meta⁹⁶, para la implementación de la estrategia para la reducción del embarazo en la adolescencia.

⁹⁵ ACPEM: Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

⁹⁶ De los 192 municipios priorizados en el marco de la estrategia propuesta por el Conpes Social 147, cinco pertenecen al departamento: Villavicencio, Puerto Gaitán, Puerto López, Granada y Acacias.

En el marco de la rehabilitación integral de la población de la Altillanura se priorizarán las situaciones de mayor vulnerabilidad, ampliando la cobertura del registro para la localización y caracterización de las personas con discapacidad y se entregarán ayudas técnicas no cubiertas por el POS a esta población.

En cuanto a la atención de la población con discapacidad, el MSPS ampliará la cobertura del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad - RLCPCD a los municipios de la Altillanura, que provea información sobre variables sociodemográficas de la población en situación de discapacidad.

Para la atención a la primera infancia, la niñez y la adolescencia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, en el marco de la estrategia de “Cero a Siempre”, transitará progresivamente del esquema anterior de Hogares ICBF hacia Centros de Desarrollo Infantil. Así mismo, con el acompañamiento a las gobernaciones y a las alcaldías por parte de las entidades que componen la Comisión Intersectorial de Primera Infancia se establecerá la estrategia regional de Atención Integral a la Primera Infancia.

Adicionalmente, el ICBF a través del Programa Generaciones con Bienestar, atenderá aproximadamente 1.350 niños niñas y adolescentes con el ánimo de combatir cinco grandes amenazas o riesgos para los jóvenes: embarazo adolescente, trabajo infantil, reclutamiento, drogas y explotación sexual.

De otra parte, el Departamento para la Prosperidad Social – DPS promoverá la implementación de un programa de generación de ingresos con enfoque diferencial étnico en el municipio de Cumaribo. Este aportará al desarrollo propio y a la prevención del desplazamiento, promoviendo la soberanía alimentaria, el fomento a las prácticas productivas tradicionales o de ingresos y el fortalecimiento organizacional y social. Esta iniciativa beneficiará a 250 familias vinculadas al programa IRACA.

Adicionalmente, el DPS, a través de la Dirección de Programas Especiales, implementará el Programa Música para la Reconciliación, el cual beneficiará a 140 personas y contará con una inversión de \$186 millones, para el periodo 2013 y 2014. Igualmente, el DPS realizará

transferencias condicionadas para fortalecer el capital humano de los niños y jóvenes del SISBEN, desplazados e indígenas. Con esta iniciativa se beneficiarán 6.785 familias beneficiadas.

La Agencia Nacional de Superación de la Pobreza Extrema -ANSPE -, como coordinadora de la Red UNIDOS, acompañará a 4.860 familias de los municipios de la Altiplanura a superar su situación de pobreza extrema.

Adicionalmente, la Innovación Social (IS) como enfoque alternativo, complementario y transversal a las estrategias de generación de condiciones para la igualdad de oportunidades en la región de la Altiplanura será una de las herramientas claves para desarrollar soluciones novedosas, a partir de la generación, transferencia y uso de conocimiento (tradicional, empírico, tecnológico, científico), que generen mayores niveles de empoderamiento de la comunidad y favorezcan la creación de alianzas entre diferentes sectores de la sociedad. La IS responde a las necesidades y retos de las comunidades de forma más pertinentes, eficiente y sostenible que los enfoques tradicionales pues permite que las comunidades tengan un papel activo en la definición de las problemáticas a resolver y las coloca en el centro del proceso de diseño e implementación de sus soluciones.

La implementación, desde una perspectiva territorial, de una estrategia de IS se llevará a cabo mediante la puesta en marcha de un Laboratorio de Innovación Social que se apalancará en la experiencia de la Dirección de Innovación Social de la Agencia Nacional para la Superación de la pobreza Extrema - ANSPE, y de los demás actores públicos y privados del Nodo Nacional de Innovación Social que como COLCIENCIAS y el Parque Científico y Tecnológico de Innovación Social vienen desarrollando capacidades para el fomento de la IS en el país.

El laboratorio identificará innovaciones sociales pertinentes para el contexto local y apoyará su desarrollo, para el caso de innovaciones en etapas tempranas, y replicamiento, cuando se trate de innovaciones maduras. El Laboratorio también facilitará el rediseño de las intervenciones públicas existentes, es decir, de la oferta tradicional del Estado, para ajustarlas a las características de la región por medio de ejercicios de innovación colaborativa para el diseño de servicios públicos como “Eficiencia Radical”. Del mismo modo, servirá como un potenciador de las iniciativas de Responsabilidad Social Empresarial existentes en el territorio a través de esquemas alianzas público-privadas que focalicen recursos en temas estratégicos para las comunidades.

De otra parte, para garantizar ciudades más amables en la Altillanura, se articularán a la presente Política acciones relacionadas con el acceso de la población a una vivienda digna y a mejores coberturas y calidad de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

El MVCT priorizará asistencia técnica para la asignación de Subsidio Familiar de Vivienda - SFV del Programa de Vivienda de Interés Prioritaria para Ahorradores – VIPA a hogares de los municipios de la Altillanura, según los requisitos establecidos en el documento Conpes 3746 de 2012 y el Decreto 1432 de 2013. Según la distribución de los cupos por departamentos realizada a través de la Resolución 510 de 2013, se asignó un cupo de 2.806 viviendas al Meta y 349 a Vichada. Así mismo, a través del Programa de Vivienda Gratuita impulsado por el MVCT, se asignaron 200 cupos a Vichada para un proyecto de vivienda en el municipio de Puerto Carreño (bajo el esquema de convenio).

En el marco del PAP - PDA⁹⁷ del Meta, para las vigencias 2013 – 2015 se contemplan inversiones para el sector de agua potable y saneamiento básico, del orden de \$213.112⁹⁸ millones en los municipios vinculados al programa en el departamento, provenientes de la Nación, el departamento y los municipios.

En particular para los municipios de Mapiripán, Puerto Gaitán y Puerto López se estiman inversiones por cerca de \$10.000 millones en el 2015, que complementan las inversiones por \$25.523 millones que se ejecutan actualmente con recursos del departamento y los municipios. Es de resaltar que estas inversiones dependen de los estudios y diseños disponibles, así como de la priorización de inversiones que realicen las entidades territoriales en los planes de acción suscritos con el PDA.

En el marco del PAP - PDA⁹⁹ del Vichada, para la vigencia 2013, se cuenta con recursos por \$19.258 millones¹⁰⁰, para el desarrollo del componente de infraestructura (Preinversión e Inversión de Proyectos), con el fin de continuar las inversiones realizadas desde el año 2009 y velar por el cumplimiento de las metas de prestación de servicios planteadas por el programa en los municipios

⁹⁷ Programa Agua para la Prosperidad – Planes Departamentales de Agua

⁹⁸ Monto estimado con los recursos del PAEI 2013 y las proyecciones del SGP y Regalías del departamento para las vigencias 2014 y 2015, de acuerdo con la distribución para 2013 de las once doceavas (Conpes Social 160 - Sistema General de Participaciones Vigencia 2013 y los compromisos de regalías del departamento con el Programa).

⁹⁹ Programa Agua para la Prosperidad – Planes Departamentales de Agua

¹⁰⁰ Fuente: Plan Anual Estratégico de Inversiones Año 2013.

de Puerto Carreño, La Primavera, Santa Rosalía y Cumaribo. Estas inversiones también dependen de los estudios, diseños y priorización de inversiones, como se mencionó en el anterior párrafo.

Es importante que la Gobernación y los municipios definan mecanismos de revisión periódica de los planes maestros de acueducto, alcantarillado y Los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS, de tal forma que se garantice una planeación en servicios públicos articulada con el ordenamiento territorial y la dinámica poblacional de la región. Para ello, el MVCT brindará apoyo técnico, haciendo énfasis en los municipios de Puerto López y Puerto Gaitán.

Adicionalmente, el PAP-PDA y los municipios culminarán los estudios y diseños contratados o que se contraten para el sector rural y gestionar recursos para la construcción y operación de la infraestructura priorizada en éstos.

El desarrollo integral de la región de la Altillanura requiere condiciones de seguridad para su gestión, consolidación y sostenibilidad. En tal sentido, el Ministerio de Defensa Nacional - MDN, a través de la Armada Nacional, ejecutará obras de construcción, adecuación y dotación de infraestructura de las unidades militares¹⁰¹ en el departamento del Vichada que integran la Fuerza Naval de Oriente¹⁰². Esto permitirá mejorar las condiciones de seguridad interna, contrarrestar el fenómeno de minería ilegal y fortalecer la seguridad fronteriza, en el marco de la aplicación efectiva de la política de desarrollo fronterizo.

Adicionalmente, en coordinación con el MME y el MADS, la Dirección de Carabineros de la Policía Nacional continuará realizando labores para contrarrestar el fenómeno de minería ilegal en la región Altillanura, en especial en el departamento de Vichada. En particular, se realizarán las operaciones policiales tendientes a: cerrar yacimientos ilegales, siguiendo la reglamentación vigente (Decreto 2235 de 2012¹⁰³); y/o desarticular las estructuras delincuenciales dedicadas a la actividad de minería ilegal.

¹⁰¹ En particular, hace referencia a obras desarrolladas en los puestos de mando de la Brigada de Infantería de Marina (BRIM) No. 5 y el Batallón Fluvial de Infantería de Marina (BAFLIN) No. 40.

¹⁰² La jurisdicción de la Fuerza Naval del Oriente comprende los ríos navegables de las cuencas de Orinoco, Arauca, Meta, Vichada, Tomo, Vita, parte del Guaviare, Inírida y otros afluentes menores como el río Manacacias y el Metica. Además que contribuye con el mejoramiento de las condiciones de seguridad de los departamentos de Arauca, Casanare, Meta, Vichada y Guainía.

¹⁰³ Por el cual se reglamentan el artículo 6o de la Decisión número 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley.

Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho - MJD con el apoyo del Supernotariado, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, apoyará a las administraciones locales de la Altillanura en las iniciativas relacionadas con la cofinanciación para la construcción de las Casas de Justicia y los Centros de Convivencia Ciudadana en las zonas de influencia de éste documento Conpes¹⁰⁴, en especial en los municipios Puerto Gaitán y Mapiripan, así como la creación de una notaría en el municipio de Santa Rosalía. Igualmente, diseñará e implementará el programa de prevención del reclutamiento para niños, niñas y adolescentes y brindará capacitación sobre los lineamientos técnicos en violencia basada en género a los funcionarios de las Casas de Justicia de la región.

Por su parte, la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial-UACT, a través de la Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos - DPCI, trabajará en la atención a los territorios y sus comunidades que presenten afectación por cultivos ilícitos mediante la aplicación de la metodología de focalización e intervención.

En el marco del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad para la Atención Integral a Víctimas - UARIV promoverá las siguientes intervenciones dirigidas a la región de la Altillanura:

La UARIV como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas-SNARIV priorizará la ruta única de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas con enfoque diferencial en la región de la Altillanura, con el fin de promover, a través de un acompañamiento pertinente, el goce efectivo de sus derechos. Para ello, se contará con la participación activa de las víctimas en el proceso de transformación. Adicionalmente, contará con un acompañamiento con enfoque psicosocial, que contempla las particularidades propias de cada hecho victimizante, desarrollará el enfoque diferencial y tendrá en cuenta las necesidades de las condiciones individuales y familiares para brindar una orientación adecuada y oportuna que

¹⁰⁴ La solicitud para la construcción e implementación de una Casa de Justicia o un Centro de Convivencia puede tener diferentes orígenes, lo indispensable es contar con la gestión y compromiso de las administraciones locales y/o departamentales quienes deben enviar la solicitud previo el cumplimiento de los requisitos definidos por la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho para su respectiva evaluación y aprobación. La cofinanciación se asigna bajo el compromiso de la Entidad Territorial de aportar los recursos financieros para parte de la construcción de la infraestructura; así como también se debe garantizar la operación y la sostenibilidad de la casa de justicia o el centro de convivencia.

reconozca el daño sufrido¹⁰⁵. Para esta actividad se dispone de una inversión de \$1.766 millones durante el periodo 2013-2017.

Así mismo, la UARIV suministrará materiales de obra, herramientas, maquinaria y mobiliario destinados a la adecuación de infraestructura social y comunitaria en procesos que sean focalizados en el marco de la atención a la población víctima. Los proyectos serán priorizados según las necesidades establecidas por las comunidades, y los municipios y/o departamentos, las cuales permitirán definir las actividades a desarrollar. El porcentaje en que la UARIV contribuirá será del 60%, atendiendo a las prioridades de intervención que la misma tiene para tal fin.

La UARIV implementará una ruta de coordinación nación - territorio para brindar acompañamiento en la implementación y ajuste de los Planes de Acción Territorial - PAT, además de apoyar el funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional - CTJT, encargados de elaborar los PAT en el marco de los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal y en el territorio de influencia del presente documento Conpes.

Igualmente, la UARIV desarrollará en todos los municipios de la Altillanura una estrategia de fortalecimiento a los enlaces designados por los Alcaldes y la Gobernación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, así como los designados para reportar la información actualizada por semestre mediante el instrumento de Reporte Unificado del Sistema de Información de Coordinación y Seguimiento Territorial - RUSICT-.

De otra parte, sobre el procedimiento de restitución de tierras, la Unidad Especial de Restitución de Tierras tramitará, antes de diciembre de 2021, las solicitudes de ingreso al registro de tierras despojadas y abandonadas en las zonas microfocalizadas en la región de la Altillanura.

ESTRATEGIA 4: Promover la inversión en la Altillanura para un desarrollo económico sostenible, propiciando un entorno adecuado para los negocios que brinde seguridad jurídica a la misma, amplíe las actividades económicas, los ingresos de la población en la región y dinamice el mercado laboral.

¹⁰⁵ La ruta cuenta con diferentes etapas en las cuales la Unidad brindará una atención diferenciada: acogida servicio al ciudadano; bienvenida servicio al ciudadano; orientación básica servicio al ciudadano; formulación del plan de atención, asistencia y reparación; remisión a la oferta; y seguimiento al acceso a las medidas de asistencia y reparación.

Con el propósito de contar inversiones que dinamicen la economía de la región, se requiere mejorar la productividad de los sistemas productivos agropecuarios, contar con instrumentos de política que movilicen las inversiones hacia proyectos empresariales estratégicos, desarrollar esquemas que permitan la vinculación de capitales con pequeños, medianos y grandes productores y lograr escalas adecuadas de producción.

Para mejorar la productividad agropecuaria, se avanzará en investigaciones en temas de suelos, condiciones climáticas y tecnología que faciliten introducir y desarrollar diferentes variedades de productos más acordes a las condiciones climáticas de la región y su vocación productiva. Particularmente, CORPOICA desarrollará un programa de ciencia, tecnología e innovación que identificará las necesidades de desarrollo, transferencia y propagación de nuevos paquetes tecnológicos para el corto (1 a 10 años), mediano y largo plazo (más de diez años). Adicionalmente se posicionará a Carimagua como un centro experimental de la Altillanura y finalmente, se desarrollará un paquete tecnológico para la seguridad alimentaria de la Altillanura. Acorde con este se deberá aprovechar las diferentes experiencias internacionales en investigación y desarrollo tecnológico que pueden acelerar el aprovechamiento del potencial de la Altillanura.

Con el fin de contar con instrumentos que movilicen las inversiones, se mejorará el acceso de los productores agropecuarios de la región de la Altillanura a esquemas de financiación agropecuario. Particularmente, el MADR creará un Incentivo a la Capitalización Rural para la Altillanura, orientado a las siguientes actividades: i) corrección de los suelos: se otorgará un Incentivo a la Capitalización Rural –ICR para el enclamiento de suelos de la región de la Altillanura, el cual reconocerá los costos asociados al enclamiento por hectárea de suelos para uso agrícola, pecuario y forestal; ii) sistemas de producción silvopastoril: en los proyectos desarrollados bajo sistemas de producción silvopastoril, se reconocerá el ICR a la siembra de especies forrajeras no maderables y las especies forestales maderables (especialmente teka y caucho), asociadas a la producción ganadera. El monto del ICR para estas actividades será de hasta el 40% para el enclamiento por hectárea y estará acorde con lo establecido por tipo de productor, en el manual de Finagro, para el otorgamiento del ICR para los proyectos silvopastoriles. El MADR priorizará recursos anuales, del Programa Desarrollo Rural con Equidad - DRE, para estas actividades. Es de resaltar que los productores de la región de la Altillanura también podrán acceder al ICR normal para el desarrollo de sus proyectos productivos.

Por otro lado, el MADR focalizará recursos del Certificado de Incentivo Forestal - CIF para el desarrollo de proyectos forestales en la Altillanura en los proyectos que cuentan con paquete tecnológicos validados en la región. Adicionalmente, Finagro adelantará jornadas permanentes de capacitación a los productores forestales de la Altillanura con el objeto de asesorar en la formulación de los proyectos para acceder al CIF.

Adicionalmente, por ser la Altillanura una zona geográfica remota y alejada de los mercados urbanos más significativos, con muy baja densidad poblacional y altos índices de pobreza, que carece de una infraestructura mínima para el transporte y la comercialización de los productos, con condiciones agrológicas y climáticas que impiden un óptimo aprovechamiento de sus recursos productivos, con deficiencias comprobadas de sus suelos orgánicos y con elevados costos de adaptación productiva, se requiere de una apuesta productiva de la región, encaminada a promover la incorporación de sistemas sustentables de producción que contribuyan a la superación de estas dificultades.

En este orden de ideas, se promoverán en la Altillanura las alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores para garantizar economías de escala en la compra de insumos, mayor y mejor acceso a información de mercados, tecnología, asistencia técnica, agregación de valor y comercialización de los productos de los pequeños, así como su acceso a la propiedad sobre la tierra.

Así mismo, el Gobierno Nacional promoverá el aprovechamiento de los baldíos que se encuentran en la zona a través de un nuevo modelo de administración de baldíos y acceso a la tierra. Este nuevo modelo deberá apuntar a cerrar la frontera agrícola, entregar a pequeños productores la propiedad de los baldíos de mejor calidad para desarrollar en ellos proyectos rentable y sostenibles con enfoque territorial, y aquellos baldíos de menor calidad podrán ser aprovechados mediante contratos de arrendamientos, concesión u otras modalidades que no impliquen transferencia de la propiedad, a los productores, las asociaciones, cooperativas o empresas agropecuarias que aseguren la aplicación de sistemas productivos sustentables conforme a las políticas que para el efecto determine el Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional establecerá una política de apoyo a los pequeños productores que fortalezca los esfuerzos de promoción de alianzas productivas. Esto incluirá medidas como: a) la creación de líneas de crédito especiales para pequeños productores que entren en alianzas productivas; b) la

creación de mecanismos especiales de garantía para el acceso de los campesinos sin tierra al crédito productivo y a la financiación de la tierra; c) estímulos a la promoción, formación, capacitación y empresarización; y d) la creación de incentivos a la capitalización para los pequeños productores. Para efectos de la compra de tierra y para el establecimiento del cultivo, el MADR solicitará a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario estudiar la posibilidad de aprobar los reglamentos respectivos.

De otra parte, con el propósito de impulsar el desarrollo empresarial de la Altillanura se generarán las condiciones apropiadas para crear un entorno adecuado para los negocios y se promoverá la generación de los mismos. En cuanto al entorno de negocios, las entidades territoriales identificarán los proyectos de desarrollo productivo a partir de la oferta existente o potencial. El DNP, acompañará técnicamente la formulación de proyectos de desarrollo productivo y de ciencia tecnología e innovación, susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías – SGR. Así mismo, se realizarán tres eventos Colombia Prospera del MCIT para presentar la oferta del sector focalizada a las necesidades de la región.

Adicionalmente, se adecuará desde el nivel central la oferta de instrumentos de desarrollo empresarial disponible y aplicable en el corto plazo, a partir de la utilización de la metodología de identificación de proyectos de desarrollo productivo y gestión de instrumentos formulada por el DNP. También, se acompañará el desarrollo de proyectos turísticos identificados en el Plan de Desarrollo Turístico, así como la puesta en marcha de los planes departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación de Vichada y Meta, que en el corto plazo impacten el desarrollo productivo de la Altillanura.

De otra parte, considerando la situación actual de la región de la Altillanura en materia de minería, el Gobierno Nacional buscará asegurar que las condiciones en las cuales se desarrolla dicha actividad sea la más adecuada en términos técnicos, ambientales, sociales y además, que esté bajo el amparo de un título. En ese sentido, la Agencia Nacional de Minería - ANM adelantará las siguientes acciones para promover la legalización y formalización de la minería en la región de la Altillanura:

En primera instancia, resolverá de fondo las solicitudes de minería de hecho (685) y minería tradicional (Decreto 933 de 2013¹⁰⁶) ubicadas en los departamentos de Meta y Vichada. Para esto, realizará una jornada de capacitación, en cada uno de los departamentos, sobre el Programa de Formalización de Minería Tradicional, con el fin de informar a las comunidades sobre las herramientas diseñadas por el Gobierno Nacional para promover la formalización. Adicionalmente, realizará visitas en terreno que permitan la revisión de las solicitudes de minería tradicional que cuenten con la viabilidad técnico-jurídica cuyo yacimiento se encuentre en los departamentos de Meta y Vichada.

Por otra parte, y considerando el potencial del sector hidrocarburos de la región, a través de la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH se promoverá la ejecución de Programas en Beneficio de las Comunidades encaminados de acuerdo con los objetivos planteados. Para esto, se verificará que se adelanten los procesos adecuados de socialización y participación con los actores sociales presentes en las áreas de influencia de los proyectos de hidrocarburos. La ANH como autoridad sectorial promoverá en la industria la implementación de Buenas Prácticas Ambientales de los operadores de bloques de hidrocarburos con un especial énfasis en las zonas con función amortiguadora de las áreas protegidas para evitar la degradación de los objetos de conservación de la biodiversidad cuando los bloques se encuentren en zonas aledañas a las áreas protegidas.

Adicionalmente, se establecerán mesas de trabajo entre los actores públicos y privados relacionados con el sector hidrocarburífero con presencia en la Altillanura, de manera que se consolide una estrategia para el fortalecimiento de procesos participativos y la consolidación de la institucionalidad local sobre la base de un manejo sostenible del ambiente.

Así mismo, teniendo en cuenta la declaratoria del Vichada como Área Estratégica Minera, el proceso de selección objetiva que adelantará la ANM para la extracción de minerales, se estructurará bajo los principios de sostenibilidad y eficiencia y considerará el modelo de desarrollo formulado para la región.

ESATRATEGIA 5. Adecuar la institucionalidad de la región de la Orinoquía para que ésta sea el vehículo para un desarrollo ordenado, integral y sostenible

106 Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero

Con el fin de liderar el proceso de construcción, implementación y seguimiento a la visión regional, el gobierno nacional en cabeza del DNP apoyará la conformación de una Región de Planeación y Gestión –RPG-, la cual será la encargada de la gerencia del desarrollo de la Fase 1 – Altillanura conforme lo establece la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Esta RPG para el desarrollo de sus acciones, contará con una Agencia de Desarrollo Económico Local –ADEL-, la cual será una entidad mixta, con personería jurídica y patrimonio propio, sometida a las reglas del derecho privado, cuya junta directiva será integrada por las entidades territoriales, el sector privado y sociedad civil, quienes se encargarán de elegir a un Director Ejecutivo encargado de la implementación de las acciones necesarias.

Con este fin, el DNP, antes del 31 de diciembre de 2014, elaborará un proyecto de fortalecimiento institucional para las entidades territoriales de la Altillanura, con énfasis en el acompañamiento a los municipios para el mejoramiento de la eficiencia en la gestión de sus fuentes de financiación. Este proyecto busca mejorar las capacidades de los gobiernos territoriales para diseñar e implementar estrategias sólidas de inversión pública con enfoque de desarrollo regional. Para este propósito, el DNP priorizará los municipios de la Altillanura para que sean beneficiarios de acciones de asistencia técnica y acompañamiento que permitan fortalecer sus capacidades gerenciales, técnicas y administrativas. Este acompañamiento incluirá el apoyo en temas como: formulación, estructuración y ejecución de proyectos, gestión financiera y presupuestal, planeación territorial y del desarrollo, contratación, esquemas de asociatividad, entre otros.

Adicionalmente, para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades territoriales en el ejercicio de sus competencias en el ordenamiento de sus territorios, el DNP de manera conjunta con el Ministerio del Interior, implementará una estrategia para la puesta en marcha de la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial de la Altillanura¹⁰⁷.

Finalmente, los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial - COT, con el apoyo del DNP como Secretaría Técnica de la misma, establecerán lineamientos para que los departamentos formulen sus Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial – DDOT¹⁰⁸, según lo ordena la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT.

¹⁰⁷Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Artículo 8

¹⁰⁸ Artículo 29 Numeral 2.

VI. FINANCIAMIENTO – FASE I ALTILLANURA

A continuación se presenta el resumen de la propuesta de financiamiento con base en las actividades a desarrollar para el cumplimiento de las estrategias planteadas en el documento. El presupuesto indicativo estará sometido al trámite y ejecución de los recursos de las entidades que participan en la elaboración y desarrollo de esta política y previo cumplimiento de la normatividad presupuestal.

Tabla 15
Financiación indicativa por área de acción
(Millones de pesos corrientes)

AREAS DE ACCIÓN	2014	2015-2017	2018-2021	2013 - 2038
Transporte *				9.145.222
TICs	2.930			
Electrificación		81.967		
Desarrollo Rural y Agropecuario	50.343	125.491	181.418	
Desarrollo Empresarial	1.850			
Desarrollo Minero	163	150		
Desarrollo Ambiental	4.073	1.829		
Capacidades Institucionales	350			
Educación y cultura	29.402	770		
Salud	7.081	19.213		
Vivienda, Acueducto, Alcantarillado	5.000	15.000		
Inclusión Social	1.213	3.556		
Defensa, Justicia y Víctimas **	9.781	2.530		
TOTAL	112.186	250.506	181.418	9.145.222

* El valor final de los proyectos que hacen parte de la Cuarta Generación de la Agencia Nacional de Infraestructura así como la programación de su ejecución y desembolso, dependerá de los resultados de las estructuraciones que actualmente adelanta la entidad.

** Incluye recursos para temas de cultivos ilícitos.

VII. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Transporte -MT, el Ministerio de Defensa Nacional -MDN, el Ministerio de Minas y Energía -MME, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MTIC, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -MVCT, el Ministerio de Educación Nacional -MEN, el Ministerio de Cultura -MC, el Ministerio del Trabajo -MTR, el Ministerio de Salud y Prosperidad Social -MSPS, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, el Ministerio del Interior -MI, el Ministerio de Justicia y del Derecho -MJD, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MCIT, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-DPS, La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial - UAECT, y el Departamento Nacional de Planeación -DNP, recomiendan al CONPES:

1. Aprobar los lineamientos de política para el desarrollo integral de la Altillanura contenidos en el presente documento.
2. Aprobar el plan de acción (matriz: Anexo 2) presentado en este documento y solicitar a las entidades involucradas la adecuada y oportuna implementación de todas las acciones propuestas y priorizar en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector y entidad los recursos requeridos para el cumplimiento de las mismas.
3. Solicitar al DNP y al MI, acompañar la conformación de la Región de Planeación y de Gestión para la Altillanura.
4. Solicitar al DNP definir una hoja de ruta para proponer mecanismos de solución y de decisión sobre los conflictos de uso y ocupación del territorio, en la cual participen las entidades con competencia en el ordenamiento territorial de la región que apunten a brindar elementos técnicos contribuyan a mejorar el balance entre sus diversos usos (ambiental, minero y agrícola).
5. Solicitar al MADR, diseñar y poner en marcha un esquema de ordenamiento social de la propiedad rural que facilite el uso productivo del suelo y que dinamice la región promoviendo múltiples formas de asociatividad, teniendo en cuenta el resultado de los pilotos implementados en la región que arrojen información sobre los determinantes de productividad y alternativas de asignación de derechos de uso y propiedad de la tierra.

6. Solicitar al MADR desarrollar una política de apoyo a los pequeños productores, específica para la Altillanura orientada a fortalecer las alianzas productivas, incluyendo medidas como: a) la creación de líneas de crédito especiales para pequeños productores que entren en alianzas productivas; b) la creación de mecanismos especiales de garantía para el acceso de los campesinos sin tierra al crédito productivo y a la financiación de la tierra; c) estímulos a la promoción, formación, capacitación y empresarización; y d) la creación de incentivos a la capitalización para los pequeños productores.
7. Solicitar a DNP, al MVCT y a FINDETER apoyar a la Comisión de Ordenamiento Territorial en el análisis, prospectiva y definición de proyectos estratégicos para fortalecer la estructura urbano-regional de la Altillanura y su articulación con el Sistema de Ciudades.
8. Solicitar al MT que, a través de la ANI, adelante las estructuraciones de los corredores que están en la Malla Vial del Meta que incluye los tramos Villavicencio - Puerto López - Puerto Gaitán - Puente Arimena, Villavicencio – Granada – Ciudad Porfía, y el Anillo Vial de Villavicencio, y adelantar las gestiones necesarias para la ejecución de las obras, de acuerdo con los resultados de las mismas estructuraciones.
9. Solicitar al MT y al DNP que adelanten un Plan Intermodal que incluya soluciones viales, férreas y fluviales que respondan a las proyecciones de crecimiento de la Altillanura, con énfasis en el Vichada.
10. Solicitar al MHCP, MT y DNP que evalúen la creación de instrumentos financieros que permitan contar con nuevas fuentes de recursos para proyectos de infraestructura regional en el futuro.
11. Solicitar al MME, el IPSE y la Gobernación del Vichada adelantar las gestiones pertinentes para el desarrollo del proyecto de “Interconexión Casanare-Vichada”. Así como, evaluar las soluciones energéticas más adecuadas para la prestación del servicio eléctrico en el municipio de Cumaribo.
12. Solicitar al MADS conformar el Comité Regional de la reserva de biósfera El Tuparro y la delimitación y zonificación formalmente la figura de la Reserva de la Biósfera El Tuparro, a través de Parques Nacionales, Naturales; Aplicar la fase de aprestamiento de la ruta de declaratoria de PNN para dos sitios estratégicos de la región: los bosques transicionales del norte del río Guaviare (Cumaribo, Vichada) y el Alto Manacacías; Desarrollar el Plan de Manejo del PNN El Tuparro y Diseñar e implementar el Programa de Monitoreo del PNN El Tuparro. Lo anterior se debe realizar antes del 31 de diciembre de 2017.

13. Solicitar al MEN diseñar e implementar un plan de mejoramiento de la infraestructura escolar, que incluya la infraestructura para la educación media, a ser desarrollado por tres años a partir de 2014.
14. Solicitar al MSPS promover el aseguramiento universal de la población, con énfasis en el Régimen Subsidiado en los siete municipios de la Altillanura y realizará asistencia técnica para la formulación de un modelo de atención aplicable a las características de la región y su población, y desarrollar la estrategia de atención primaria en salud, incluyendo la implementación de telemedicina como modalidad de atención.
15. Solicitar al DPS que, a través de la ANSPE, diseñe y ponga en marcha un Laboratorio de Innovación Social en la Altillanura, con el fin de generar soluciones alternativas y replicar innovaciones sociales apropiadas para el contexto local mediante la aplicación de metodologías de innovación abierta e innovación participativa con enfoque comunitario. Esto se debe realizar antes del 30 de diciembre de 2014.
16. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho que, antes del 31 de diciembre de 2014, diseñe e implemente el programa de prevención del reclutamiento para niños, niñas y adolescentes y brinde capacitación sobre los lineamientos técnicos en violencia basada en género a los funcionarios de las Casas de Justicia de la región.
17. Solicitar al DNP liderar la preparación de los insumos requeridos en la estructuración de las siguientes fases para el desarrollo integral en la Región Orinoquía con la participación de entidades del Gobierno Nacional, Departamentos y Alcaldías.
18. Solicitar al DNP elaborar un reporte de seguimiento del documento con base en la información consignada en el Sistema de Seguimiento a Documentos Conpes – Sisconpes – , con corte semestral a partir de la fecha de aprobación del este documento.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Benavides, J. (2010). “El desarrollo económico de la Orinoquia”. Bogotá: CAF, Redesarrollo.

Calvachi, B. (2010). “Caracterización ecológica básica de los complejos de humedales en Colombia”. Informe Final. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA) (2011). “Establecimiento y manejo de especies forrajeras para producción bovina en el trópico bajo”. Bogotá: CORPOICA.

Departamento Nacional de Planeación (2009). “Actualización de los Estimativos de Jornales Demandados y Cálculo de Coeficientes de Empleo Directo en el Sector Agropecuario”. Bogotá: DNP.

__ (2010). Sistema Nacional de Competitividad (SiCompito). Disponible en: <http://www.sicompito.dnp.gov.co/>, recuperado en febrero de 2012.

__ (2010). CONPES 3641. Política Nacional para consolidar la interrelación del catastro y el registro.

__ (2010). CONPES 3680. Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

__ (2011). “PND. Prosperidad para todos (2010-2014)”. Tomo I. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación-DDTS (2012). Índice de Desempeño Integral municipal. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/DesarrolloTerritorial/EvaluacionySeguimientodelaDescentralizacion/DocumentosdeEvaluacion.aspx>, recuperado en marzo de 2012.

Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) (2012). Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

Ministerio de Transporte - EPYPSA (2012). “Definición de la solución óptima de transporte multimodal desde el punto de vista técnico, económico y socio ambiental, para el desarrollo de la Orinoquía / Altillanura: zona conformada por los departamentos del Meta, Vichada y Casanare”.

García, A. (2012). Estudio para la Misión de Ciudades. DNP - DDU.

Gaviria, S. (1993). “Évolution minéralogique et géochimique du fer et de l’alluminium dans les sols ferrallitiques hydromorphes des Llanos Orientales de Colombie. Les états précoces du cuirassement”. París: *Université de Nancy I*. Tesis de doctorado en Pedología.

Goveset, V. (1998). "Geografía de los lugares inacabados del territorio: el caso colombiano". Bogotá: Mimeo, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2010). Estudio Nacional de Agua. Bogotá: IDEAM.

LEIBOVICH GOLDENBERG, JOSE (2012), "Estudios preliminares Conpes Altillanura", Departamento Nacional de Planeación-DNP, Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2010). Encuesta Nacional de Deserción.

Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2011). Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SINEB).

Ochoa, M., Hutchinson, J., Abondano, M. y Tobon, P. (2010). "Palabra dulce aire de vida. Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia". Bogotá: ONIC.

Rausch, J. (1994). "Una Frontera de la Sabana Tropical. Los Llanos de Colombia 1531-1831". Bogotá: Banco de la República.

Rivas, L., Hoyos, P., Amézquita, E. y Molina, D. (2004). "Manejo y uso de suelos de la Altillanura colombiana: análisis económico de una estrategia para su conservación y mejoramiento: construcción de la capa arable". Proyecto de evaluación de impacto. Proyecto de suelos. Cali: Convenio MADR-CIAT.

Roldán, R. (1995). *Aproximación histórica a la explotación de petróleo en territorios indígenas en Colombia*. En: "Tierra Profanada, grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia", pp. 261-299. Roberto Pineda Camacho et al. (ed.). Proyecto ONIC, CECOIN, GhK. Bogotá: Disloque Editores.

Sánchez, E. y Arango, R. (1998). "Los pueblos indígenas de Colombia. En el umbral del nuevo milenio". Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP) – Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS),