

Propuesta para el desarrollo de la Orinoquía colombiana

Elaborado por:

Rafael Puyana

Helena García

Luis Fernando Mejía

Indira Porto

Manuela Bernal

Camila Zambrano

Los autores agradecen la guía y comentarios a lo largo del estudio de Gabriel Jaramillo, Jaime Liévano, Armando Montenegro, Luis Alberto Moreno y Alexandre Mendonça. Así mismo, agradecen los comentarios y el amable apoyo de José Ramón Ramírez, Alejandro Linares, Juan Diego Riveros y Arturo Dajud.

Este documento contiene además el análisis de la Dirección de Análisis Macroeconómico y Sectorial (DAMS) de Fedesarrollo sobre el impacto del desarrollo de la Orinoquía. Los autores agradecen el excelente trabajo de Sara Ramírez, directora de la DAMS, Carlos A. Ayala y Paula Alejandra González, quienes desarrollaron dicho análisis.

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo

FEDESARROLLO

Calle 78 # 9 – 91

Bogotá D.C.

1. DIAGNÓSTICO

Con más de 25 millones de hectáreas (ha), la Región de la Orinoquía representa una proporción significativa del territorio colombiano, con un alto potencial para el desarrollo del territorio. La región de la Orinoquía hace parte de la gran cuenca del río Orinoco, está conformada por los departamentos del Meta, Casanare, Vichada y Arauca y cuenta con una extensión de 25,5 millones de ha, cerca de la cuarta parte del área de todo el país. Esta región cuenta con una serie de características que la hacen ideal para el desarrollo del sector primario y exportador.

Para entender ese potencial es valioso realizar una comparación con el estado brasileño de Mato Grosso, una región de características similares que se ha transformado económica y socialmente. Mato Grosso es un estado ubicado en la región centro-oeste de Brasil, que ha logrado consolidar al estado como la despensa de uno de los mayores productores de granos y ganado en el mundo. Al analizar las características geográficas de Mato Grosso, salta a la vista que estas son similares a las de la Orinoquía, y en particular a las de la subregión de la Altillanura. El caso de Mato Grosso señala los beneficios de décadas de esfuerzos públicos y privados: en 20 años la región expandió su área cultivada de 1 millón de ha a casi 20 millones de ha, producto del esfuerzo conjunto de apoyo en política pública e inversión privada.

A pesar del evidente potencial agropecuario que existe en la Orinoquía, el modelo económico prevalente hasta el momento se distancia de la agricultura eficiente y no permite generar avances en materia social. Este modelo no logra generar los suficientes encadenamientos ni valor agregado a la región y, finalmente, termina perpetuando las brechas existentes en términos de calidad de vida con el resto del país. Como resultado del escaso desarrollo económico en la Orinoquía, la pobreza en los municipios de la región es mucho mayor a la del resto del país.

Este estudio realiza un análisis de los obstáculos que impiden el desarrollo de la Orinoquía, en el que resaltan críticamente la inseguridad jurídica sobre la propiedad rural y la falta de despliegue de infraestructura de transporte. El diagnóstico comprende cinco aspectos críticos para el crecimiento de la región: 1) infraestructura inadecuada; 2) bajo capital humano; 3) inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra; 4) externalidades de coordinación, en particular, la falta de acceso a insumos agrícolas críticos; y 5) el alto costo de financiamiento enfocado principalmente al financiamiento agropecuario. Entre ellos, sobresale el hecho de que existen tres fuentes principales de incertidumbre jurídica sobre la propiedad de la tierra: los terrenos baldíos y su imposibilidad de acumulación, los procesos de restitución de tierras y la alta ocupación informal de la tierra. Así mismo, destaca que la infraestructura inadecuada es una restricción sumamente limitante para el crecimiento de la Orinoquía, y las inversiones en este frente tendrían mayor rédito en esta región frente al resto del país.

2. RECOMENDACIONES

Nota sobre los efectos fiscales de esta propuesta

Este estudio es plenamente consciente de la severa restricción fiscal que enfrenta Colombia y el estrecho margen de maniobra con el que deberá operar la política económica en el próximo gobierno. En ese contexto, las propuestas no se basan en una expansión del gasto público, sino en remover cuellos de botella institucionales y regulatorios que hoy inhiben la inversión privada con alto retorno económico y social. El desarrollo productivo de la Orinoquía constituye una oportunidad fiscalmente responsable, en la medida en que la actividad económica inicial en la región es baja, por lo que el recaudo asociado a nuevas actividades productivas sería positivo en términos netos y no sustituiría bases tributarias existentes. Adicionalmente, las recomendaciones buscan que una parte significativa de los recursos necesarios provengan de un proceso virtuoso de reinversión en la propia región, fortaleciendo su capacidad productiva sin reasignar recursos desde otras regiones del país.

El estudio indica que el PIB agropecuario nacional sería un 20% superior en 2045 si se implementan las reformas necesarias, y el valor presente generado por esta política supera los \$800 billones. El impacto estimado contempla desarrollar 2 millones de hectáreas adicionales en la Orinoquía. Como resultado, el PIB agropecuario nacional en 2045 sería un 20% superior si hoy se implementan las reformas y políticas necesarias. Así mismo, el PIB nacional en 2045 sería 8,2% superior. El VPN del valor agregado adicional –que se calcula como el acumulado de 2024 a 2045– sería de \$805 billones (a precios de 2023), lo cual equivale al 51,2% del PIB de 2023. Por último, el desarrollo agropecuario y los encadenamientos generados en la economía nacional permitirían generar hasta 54 mil empleos anuales.

Las recomendaciones se enfocan en seis frentes de trabajo, los cuales deben impulsarse simultáneamente para lograr un “big push” en la región:

SEGURIDAD JURÍDICA DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

- Aprobar una Ley especial para la Orinoquía que modifique la aplicación de la Ley 160 de 1994 en la región y modernice el régimen de tierras.
- Reformar la Ley 1448 de 2011 para un proceso más equilibrado y eficiente, con una mejor aplicación del principio de inversión en la carga de la prueba; establecimiento de segunda instancia; balance procesal entre las partes; mecanismos de compensación; y mecanismos para dar continuidad a proyectos productivos.
- Adelantar el barrido del catastro multipropósito y otras acciones para la formalización de predios.

INFRAESTRUCTURA

- Desarrollar un Plan Maestro Prospectivo de Transporte para la Orinoquía, con un modelo que prediga la probabilidad de ubicación de las hectáreas desarrolladas al 2045 y las traslape con los proyectos viales y fluviales necesarios.
- Provisión de un bien público con la rehabilitación por tramos de la vía I40 entre Puerto López y Puerto Carreño, utilizando terraplenes para recuperar gradualmente el trazado existente. Se estima una inversión de \$1,5 billones de pesos en 10 años.
- Garantizar estabilidad institucional y financiación para proyectos de concesiones nacionales con el objetivo de disminuir la incertidumbre asociada con inversiones de largo plazo como lo es la infraestructura.
- Fondo para la financiación para proyectos viales departamentales y municipales, como el FETHAB de Mato Grosso. La fuente de los recursos del fondo, en un principio, provendría de las regalías departamentales y municipales. Más adelante se puede diseñar un impuesto a la producción con destinación específica.

ACCESO A INSUMOS DE PRODUCCIÓN

- Profundizar la oferta local de insumos críticos para la Orinoquía con una planta de producción en el piedemonte de Villavicencio con capacidad para abastecer hasta 2 millones de toneladas anuales de cal dolomita.
- Diversificar la oferta y aumentar la eficiencia en el manejo de insumos agrícolas esenciales para la productividad agropecuaria, usando asociatividad en compras.

ACCESO A FINANCIAMIENTO

- Fortalecimiento de la demanda de crédito agropecuario con esquemas de asistencia técnica para la estructuración y debida diligencia de solicitudes de crédito.
- Expansión del mercado de bonos de carbono en la Orinoquía.
- Promoción de la Orinoquía como destino de inversión estratégica internacional, para atraer socios e inversionistas internacionales que no solo aporten capital, sino también know-how y capacidades técnicas.

CAPITAL HUMANO Y MERCADO LABORAL

- Establecer un programa de becas e incentivos para 23 mil estudiantes en habilidades técnicas relacionadas con agronegocios, con una inversión de \$58 mil millones.
- Introducir una mayor colaboración entre el sector privado y el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria para adelantarse a las necesidades futuras de talento.
- Implementación de la educación dual en la Orinoquía apalancando los descuentos del impuesto de renta por I+D+i.
- Aumentar el acceso educativo de la población en edad escolar a través de una estrategia inteligente de construcción de colegios y priorización del transporte escolar

PRODUCTIVIDAD Y ENCADENAMIENTOS

- Estrategia empresarial de valor agregado hacia proteínas y productos agroindustriales, en particular hacia proteínas animales y sus derivados, producción de biocombustibles (biodiesel y SAF), agroindustrias basadas en cacao, frutos secos, caucho natural, o maderables, y productos de cultivos tropicales como palma, coco, frutales y verduras con alto margen.
- Propuesta 3: Crear mecanismos tributarios para incentivar efectos de mayor productividad e intensidad en el uso de tecnología, como un descuento de inversiones en productividad e I+D+i y un esquema de depreciación acelerada para nuevo CAPEX en la Orinoquía.
- Programa de largo plazo para la I+D+i agropecuaria en la Orinoquía de al menos 1% del PIB agropecuario
- Desarrollar un programa de mejora regulatoria para modernizar el agro e incentivar la I+D+i.