

**CACHACOS EN EL LLANO,
LLANEROS POR ADOPCIÓN**
HISTORIA DE UNA EXPERIENCIA
DE DESARROLLO TERRITORIAL

Julio Izaquita

**CACHACOS EN EL LLANO,
LLANEROS POR ADOPCIÓN**
HISTORIA DE UNA EXPERIENCIA
DE DESARROLLO TERRITORIAL

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
Facultad de Ciencias de la Educación

2021



Cachacos en el Llano, llaneros por adopción. Historia de una experiencia de desarrollo territorial / Cachacos in the Llano, llaneros by adoption. History of a territorial development experience / Izaquita, Julio. Tunja: Editorial UPTC, 2021. 158 p.

ISBN: 978-958-660-499-4

ISBN Digital: 978-958-660-500-7

1. Colombia. 2. Desarrollo territorial. 3. Reforma agraria.
4. Organizaciones. 5. Historia.
(Dewey 300)



Primera Edición, 2021

200 ejemplares (impresos)

Cachacos en el Llano, llaneros por adopción.
Historia de una experiencia de desarrollo territorial

Cachacos in the Llano, llaneros by adoption.
History of a territorial development experience

ISBN: 978-958-660-499-4

ISBN Digital: 978-958-660-500-7

Libro No. 14 – Colección 80 años UPTC

Proceso de arbitraje doble ciego

Recepción: 09-2019

Aprobación: 04-2020

© Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2021

Editorial UPTC

Edificio Administrativo – Piso 4

Avenida Central del Norte 39-115,

Tunja, Boyacá

comite.editorial@uptc.edu.co

www.uptc.edu.co

Rector, UPTC

Óscar Hernán Ramírez

Comité Editorial

Manuel Humberto Restrepo Domínguez, Ph. D.

Enrique Vera López, Ph. D.

Yolima Bolívar Suárez, Mg.

Sandra Gabriela Numpaque Piracoca, Mg.

Oscar Pulido Cortés, Ph. D.

Edgar Nelson López López, Mg.

Zaida Zarely Ojeda Pérez, Ph. D.

Carlos Mauricio Moreno Téllez, Ph. D.

Editora en Jefe

Lida Esperanza Riscanevo Espitia, Ph. D.

Coordinadora Editorial

Andrea María Numpaque Acosta, Mg.

Impresión

Búhos Editores Ltda.

Calle 57 No. 9 – 36

Tunja – Boyacá – Colombia

Libro financiado por la Facultad de Ciencias de la Educación. Se permite la reproducción parcial o total, con la autorización expresa de los titulares del derecho de autor. Este libro es registrado en Depósito Legal, según lo establecido en la Ley 44 de 1993, el Decreto 460 del 16 de marzo de 1995, el Decreto 2150 de 1995 y el Decreto 358 de 2000.

Libro resultado de investigación con SGI

Citar este libro / Cite this book

Izaquita, Julio (2021). *Cachacos en el Llano, llaneros por adopción*. Tunja: Editorial UPTC. Colección 80 años – Facultad de Ciencias de la Educación, No. 14. <https://doi.org/10.19053/9789586604994>

Colección 80 Años



Facultad de Ciencias de la Educación

Director de la Colección

Dr. Julio Aldemar Gómez Castañeda
Decano

Sub-Comité de Publicaciones de la Facultad de Ciencias de la Educación

Antonio E. de Pedro – Doctor en Historia del Arte
Pedro María Argüello García – Doctor en Antropología
Rafael Enrique Buitrago Bonilla – Doctor en Educación Musical
Claudia Liliana Sánchez Sáenz – Doctora en Educación

Corrector de Estilo

Adán Alberto Ramírez Santos

Diseñador de la Colección:

Pedro Alejandro Leguizamón Páez

Diseñador del Logo de la Colección:

Pedro Alejandro Leguizamón Páez

Libro N° 14

Autor: Julio Izaquita

Título: Cachacos en el Llano, llaneros por adopción.

Imagen de Portada:

Julio Izaquita. A partir del mapa elaborado por Jaime Quintero Russi– topógrafo, geógrafo y artista tunjano fallecido en 2017 – , copiado del Archivo General de la Nación, Fondo Dainco, caja 605, carpeta 3087, folio 258, modificado en sus datos básicos para este texto por el autor, con la ayuda de Oscar Gómez, Foto Veracruz (Tunja) y de un software gráfico.

Las opiniones vertidas en los textos son de entera responsabilidad del autor.

Resumen

El mapa de la caratula contiene lo que fue un proyecto de reforma agraria, uno de los mayores logros de cooperación colectiva de esta región en un país con agudísimos conflictos por la tierra.. Uno de ellos, en esta franja de los Llanos orientales, fue transformado en el lapso de unas pocas décadas en una trayectoria exitosa de desarrollo en donde empresarios y comunidad – organizados en una fundación social y en una corporación de empresarios – jalonaron la dinámica de los logros alcanzados, incluido el cambio acertado en las instituciones públicas. La historia de estas organizaciones en Casanare muestra importantes lecciones acerca de la acción social en Colombia, sus relaciones con el Estado, los emprendimientos empresariales y lo dañino de la persistente violencia para cualquier proceso de desarrollo.

Palabras clave: Colombia, Desarrollo territorial, Reforma agraria, Organizaciones, Historia.

Abstract

The map on the cover contains what was an agrarian reform project, one of the greatest achievements of collective cooperation in this region in a country with extremely acute conflicts over land. One of them, in this strip of the eastern Plains, was transformed in the space of a few decades into a successful development trajectory where entrepreneurs and the community – organized in a social foundation and a corporation of entrepreneurs – marked the dynamics of the achievements, including successful change in public institutions. The history of these organizations in Casanare shows important lessons about social action in Colombia, their relations with the State, business ventures, and the harm of persistent violence for any development process.

Keywords: Colombia. Territorial development. Agrarian reform. Organizations. History.

CONTENIDO

PREFACIO	15
PRIMERA PARTE. HISTORIA NARRATIVA.....	17
LOS HOMBRES, LOS ANIMALES Y LA TIERRA.....	19
[1] Los “herrajes caprichosos”	19
[2] La cabalgata de las sombras.....	21
[3] La cuenca del río Upía.....	24
EL HATO LA LIBERTAD	27
[4] El tiempo del hato	27
[5] Un conflicto por la tierra.....	31
[6] El acuerdo de titulación	33
EL DESPEGUE DE UNA TRANSICIÓN PRODUCTIVA	39
[7] El grupo de bogotanos llaneros.....	39
[8] Los empresarios pioneros	41
[9] Las inversiones iniciales en obras de beneficio común.....	44
[10] Una élite política, técnica y empresarial bogotana	46
[11] “El escándalo del hato La Libertad”	49
DOS INSTITUCIONES PÚBLICAS	53
[12] El municipio de Villanueva	53
[13] El Dainco	59

LA FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL UPÍA. DEL
FOGÓN LLANERO A LA CRISIS DEL LIDERAZGO REGIONAL ..61

[14]	Orígenes	61
[15]	La Corporación Piedemonte Llanero	68
[16]	Una organización de organizaciones	72
[17]	Microempresarios, Idema, hospital, emisora, vivienda, SAI	74
[18]	Veedurías ciudadanas, comités de programa y promotores comunitarios	78
[19]	La tensión entre la gestión y la ejecución	82
[20]	La red de relaciones externas	86
[21]	“La relación Fundación–Corporación”	88
[22]	La disposición reflexiva	91
[23]	Las crisis	93
[24]	La cuestión de la seguridad y el “nuevo orden regional”	96
[25]	El proyecto de reforma agraria	102

CASANARE..... 107

[26]	De intendencia a departamento	107
[27]	La política en Casanare	108
[28]	Balance de una trayectoria	111

SEGUNDA PARTE: ENSAYO DE CONCEPTUALIZACIÓN..... 113

1. LA FUNCIÓN DE INTERCONEXIÓN ENTRE ESPACIOS ECONÓMICOS	117
---	-----

2. UN MODELO DE DESARROLLO DONDE TODOS GANAN	123
--	-----

3. EL GIRO HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS ACCIONES SOCIALES.....	125
---	-----

4. EL ROL DEL ESTADO Y LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES.....	131
---	-----

5. LA NACIONALIZACIÓN DE LA GUERRA EN COLOMBIA	137
--	-----

CONCLUSIÓN	147
FUENTES DOCUMENTALES.....	149
BIBLIOGRAFÍA	155

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Herrajes caprichosos.....	19
Figura 2. Mapa cuenca del río Upía.....	25
Figura 3. Plano del hato La Libertad (1969).....	28
Figura 4. Foto corregimiento de Villanueva, 1974.....	54
Figura 5. Símbolos de tres organizaciones sociales.....	62
Figura 6. Plano del proyecto de reforma agraria. Predio Viso del Toro.....	104
Figura 7. Plano carretera Marginal del Llano	116
Figura 8. Interconexión escalonada entre espacios económicos	119
Figura 9. Actores sociales en etapa 1: 1974–1982.....	141
Figura 10. Actores sociales en etapa 2: 1982–1991.....	141
Figura 11. Actores sociales en etapa 3: después de 1991	142
Figura 12. Interacciones en la etapa 1: 1974–1982	143
Figura 13. Interacciones en la etapa 2: 1982–1989	143
Figura 14. Interacciones en la etapa 3: de 1989 a 2002	144
Figura 15. Interacciones en la etapa 4: después de 2002	145

PREFACIO

Este libro nació del asombro. De la sorpresa que produce constatar estar al frente de una historia desconocida cuya novedad deslumbra por lo inverosímil. Una historia que comenzó como un suceso bastante local, incluso anodino, pero que fue adquiriendo un alcance territorial regional. Al inicio de esta historia, por allá en 1970, una porción de los Llanos orientales llamada el hato La Libertad, en donde las aerofotografías no registraban nada más que llanuras, bosques y ríos en territorios deshabitados, fue transformada en el curso de unas pocas décadas en una de la regiones más prósperas de Colombia.

Colombia es, como bien sabemos y nos hemos convencido, un país signado por los conflictos sociales, conflictos cíclicos que no cesan de recrear diversas manifestaciones de violencia. Entonces el asombro que me ha hecho volver sobre estos pasos, es el de estar frente a un paréntesis en nuestra historia de conflictos y de violencia. Una tregua, si se quiere, o un apaciguamiento, si se prefiere, sucedido en un territorio propicio para el conflicto y con profundos antecedentes previos.

Habitantes y nuevos pobladores de esta zona de frontera interior de colonización campesina fueron capaces de crear oportunidades de prosperidad, de dignidad y de cooperación colectiva cuya experiencia no solo parece inverosímil frente a la tendencia general, sino que ofrece lecciones alentadoras sobre la capacidad de los colombianos para la construcción cooperativa y no solo para el conflicto destructivo. Esta historia pasa de la solución a un conflicto por la tierra hasta la creación de instituciones públicas y de organizaciones sociales agenciadoras de esa cooperación, en este caso, la Fundación para el Desarrollo del Upía.

Hace ya nueve años de mi primer encuentro con esta historia y desde entonces no he dejado de exigirme volver sobre ella, de buscar sus huellas, de rastrear pistas de investigación que condujeron a entrevistas personales en las cuales la intuición del peso de los factores humanos sobre los resultados alcanzados han pasado a ocupar el pri-

mer plano. Debido a la concepción misma de este trabajo y a las etapas que ha atravesado, he preferido redactar una parte de tipo narrativo, la primera, pero que fue escrita en segundo lugar, y otra parte que corresponde a una escritura de conceptualización, más de tipo teórico, pero que estructura toda la trama narrativa. La segunda parte corresponde pues a lo que usualmente se antepone a la descripción narrativa en la escritura académica, allí se trata de las teorías, los conceptos y del método de abordaje del tema de estudio. Por diversas razones que sería largo de tratar en un prefacio he invertido el orden de la presentación de esta historia, separando su narración de sus implicaciones teóricas, conceptuales y metodológicas. El lector escogerá lo de su preferencia y en el orden de sus intereses.

* * *

Como en toda historia basada en documentos y testimonios, esta es deudora de colaboradores para el acceso y la consulta de estas fuentes de información. El acervo documental más importante para su escritura, el de la Fundación para el Desarrollo del Upía, me fue accesible gracias a la colaboración de la presidenta de su junta directiva, Lucy Piña de Gross y de su directora ejecutiva, Katherine Pardo. También me ayudaron a establecer contacto con las personas entrevistadas. Juan Manuel López Caballero estuvo interesado en la realización de esta historia desde que conoció su primera escritura y también fue un destacado colaborador para su terminación. La construcción y escritura de esta historia también es deudora del primer estudio amplio hecho por el CEDE de la Universidad de los Andes y el equipo de Julio Carrizosa en 1989, no publicado, de donde he tomado abundante información necesaria para la narración de esta historia¹.

1 Este libro también es resultado de una investigación adelantada dentro de las convocatorias de la Vicerrectoría de Investigaciones de la UPTC, haciendo parte del grupo de investigaciones regionales IRES, y contó con la colaboración de Matilde Vega Castellanos (socióloga). Mi primera aproximación a esta historia data de 2011, un poco por azar, y su resultado fue el libro, escrito con Mariela Piratova Morales, *Villanueva. Una historia de poblamiento en los Llanos de Casanare*, Yopal: Secretaría de Educación, 2011.

PRIMERA PARTE.
HISTORIA NARRATIVA

LOS HOMBRES, LOS ANIMALES Y LA TIERRA

LOS “HERRAJES CAPRICHOSOS”



Figura 1. Herrajes caprichosos

Cuando la vida de los llaneros era la vida en los hatos, hace ya mucho tiempo, entre las reses y los caballos, una de sus labores obligadas era el marcaje del ganado. Antes de la utilización de los códigos numéri-

cos y de letras que impuso la Federación de ganaderos, cada criador encargaba a un herrero la fundición de un molde que el mismo ganadero escogía y quizás hasta dibujaba, que le serviría como sello distintivo de sus reses y de su propietario. A estos primeros tipos en su género se les dio el nombre de “herrajes caprichosos”.

Con el mismo hierro que se marcaba el ganado, aplicándole una tintura a base de anilina roja o azul, se registraba el sello de cada propietario en el corregimiento o la inspección de policía más cercana con los datos de identificación de él y de sus tierras o su estancia de permanencia, el tipo de ganados que se iban a marcar – entre vacunos, caballares, mulares y asnales –, los rasgos tipográficos del herraje y las marcas en la oreja. El encabezado del trámite administrativo podía llevar los rótulos de “registro de una cifra quemadora de ganados” o “registro de un fierro”, o también “registro de un fierro quemador de compañía”, para los casos de sociedades entre dos propietarios de los semovientes. En la zona de la que trata esta historia, y de la que existen rastros, este registro lo hacía el corregidor en los años en que Villanueva fue corregimiento.

Las marcas de los herrajes caprichosos nos dicen mucho más sobre la vida de los hatos que sus homólogos federados. Es como si una parte de esa vida se trasladara a la memoria impresa de un registro público para quedar allí plasmada. Esas huellas relatan vidas de vaqueros que evocan el rodeo y los encierros de ganado en las grandes sabanas, la lidia para voltearlo y someterlo al ardor del hierro al rojo vivo, pero también una vida de cazadores y recolectores más que de cultivadores agrícolas. Nombrar la tierra que se habita tal vez sin ser propietario o aun con título de propiedad, remite al entorno del que se hace parte. Poner nombres a las cosas integra a quien las nombra a ellas y a las mismas cosas a una existencia que transcurre entre ellas. “La Comarca”, “La Agualinda”, “La Cabaña”, “La Ceiba”, “La Palmita”, “Los Topochos”, “El Corozo”, “Corocito” son nombres de fincas o de fundos en donde pasta el ganado del que se registra su marca. Puede ir desde el marco geoespacial de referencia más amplio hasta las cosas más próximas. Cualquiera de ellas sirve para designar el lugar que se habita con los animales que se posee.

Así mismo las marcas de los herrajes se agrupan en varios conjuntos de sentido entre el enlace de letras mayúsculas, iniciales de letras sin enlazar, letras o figuras enmarcadas, figuras abstractas y figuras reconocibles. Una de las labores que de forma cotidiana hacían los vaqueros también las hacían los herreros para ellos. Como en las demás letras reconocibles en estos herrajes, sueltas o enmarcadas, seguramente remitían a las iniciales del nombre del propietario o de otro rasgo de identificación personal. Los “herrajes caprichosos” que dibujan figuras reconocibles forman una serie emparentada con la de Goya, pero en lenguaje simbólico, a la manera de los usos expresivos de las tiras cómicas, de los mensajes publicitarios, de las señales de tránsito, de las marcas registradas de productos, organizaciones o empresas, o de antecedentes tan lejanos como los pictogramas del arte rupestre. Allí aparecen el pato y el jaguar – o el gato –, un mango de machete, una hoz – sin martillo –, una estrella de cinco puntas, una especie de vivienda, el símbolo del cooperativismo, una silueta frontal de cintura de mujer.

Considerados como vestigio de un pasado ya desaparecido, los herrajes caprichosos abren el horizonte de la percepción a las actividades ganaderas de las sabanas llaneras que todavía se realizan en algunas zonas apartadas, con otro tipo de herrajes. Ha sido la forma de trabajo más tradicional en la región llanera que se remonta varios siglos atrás pues fueron las misiones evangelizadoras de los jesuitas desde el siglo XVII las que introdujeron el ganado vacuno. Existen estampas de la época colonial que retratan escenas de enlazado de toros a campo abierto. Trabajo y modo de producción que hoy se recrea en concursos de festivales en donde los vaqueros realizan como espectáculo lo que hacen cotidianamente en las fincas donde laboran. Es esta forma de producción, la de la ganadería extensiva en los hatos y bancos de sabana, el punto de partida de la transición hacia otra forma de producción.

LA CABALGATA DE LAS SOMBRAS

Pero en las labores ganaderas no son las reses lo más importante para el vaquero. El animal privilegiado en la vaquería es el caballo. Hombre y caballo forman uno solo frente a la manada y el toro. De allí proviene la importancia y la singularidad del ancestral rito llanero de la doma del potro. Es mucho más que una práctica o un trabajo de vaqueros.

Tampoco es solamente la domesticación de un animal salvaje que vive libre en sus campos sin fin. La doma del potro de los viejos llaneros, que tal vez sobreviva en algunas regiones, es la fusión vital entre el jinete y el caballo. Porque no es solo la aplicación de unas técnicas y unos procedimientos bien conocidos para someter a la bestia, donde al final resulta que ya puede ser montada, incluso por cualquiera. No. En la vida de los vaqueros llaneros a la antigua, los que se dedicaban a la ganadería, el inicio auténtico en su condición de vaquero, a la edad que fuese, se efectuaba en el rito de la doma de *su potro*.

Y el posesivo tiene aquí su importancia, pues no define una propiedad sino un vínculo del animal con su jinete. Ese vínculo es un vínculo de reciprocidad. Para el vaquero llanero es el primer caballo que doma y para el caballo es su paso del mundo salvaje al de la cultura, o sea, su domesticación utilitaria por el hombre. Una vez sometido el potro, es decir, cabalgado con montura y sin resistencia, se diría que ha terminado el asunto y lo que sigue es el adiestramiento para el trabajo o lo que sea. En realidad, y es la singularidad de la doma ancestral del potro llanero, es allí donde comienza la consagración del rito en el que hombre y caballo parten hacia la cabalgata de las sombras.

Una parte importante de la vida de los llaneros de antaño sucede en la noche. En general, en las tierras cálidas del trópico las noches son climáticamente distintas, y muy distintas, a las de las tierras altas frías. En tierra caliente las noches refrescan el ardiente día y en las tierras frías por lo común lo emparaman. De allí la tendencia a resguardarse en estas últimas al anochecer y, por el contrario, a tomar un agradable respiro al aire libre en las primeras. El respiro puede ser largo hasta permitir, con cierta desenvoltura, una vida a espacio abierto en la noche. La doma del caballo terminaba en la noche, porque la noche hacía y hace parte de la vida de los vaqueros llaneros. Cuando se arrea una manada en la extensión de los campos abiertos de estas tierras planas y cálidas, en la noche se le canta al ganado². Se le canta para que no se agite, para que no salga en estampida, que es la pesadilla de los vaqueros. El canto del vaquero tranquiliza al ganado. También a los caballos, con los que ha forjado un vínculo de alianza desde la doma de su potro.

² Recientemente la UNESCO elevó estos cantos de vaquería de los llaneros–colombianos y venezolanos–a la categoría de patrimonio inmaterial de la humanidad.

La doma del caballo se hacía en varias etapas. Primero se encerraban los potros dispersos en libertad en las sabanas para ser llevados a los corrales de los ranchos. Una vez allí, el vaquero escogía la bestia que haría suya en el rito de la doma. Luego se le enlazaba, labor que sin duda requiere destreza con el lazo. Y se le acercaba a otro potro padrino montado por un vaquero para habituarlo a la presencia de las cabalgaduras y reducir su rechazo al siguiente paso: la primera monta. Esta se hace preferiblemente sin silla ni aperos, pues inducen mucha agresividad en los potros cerreros (salvajes) y también pueden producir accidentes graves de llegar a quedar enredado un vaquero entre ellos debido a una caída. Las corcovadas de un potro son una de las imágenes más conocidas y peligrosas de estas faenas. Es otro de los espectáculos salidos de las formas de vida cotidiana.

Así, jinete y potro tienen su primer encuentro cuerpo a cuerpo, que es como un enfrentamiento de dominación mutua. El caballo prefiere su existencia salvaje y el vaquero busca hacerlo entrar en el orden de la cultura, es decir, de la domesticación. Bestia y hombre baten sus fuerzas en lidia. El jinete sobre el lomo desnudo del potro no tiene más agarre que la crin del animal y la fuerza de sus piernas contra sus costillas. Si esta etapa pasa con éxito, es probable que después de muchos golpes y caídas, el animal se rinde, pero aún no está domado; solo está listo para la consagración del vaquero en la cabalgata de las sombras.

Una nueva cabalgadura parte al anochecer. Los últimos arreboles destellan entre las penumbras de los matorrales en los alrededores. Jinete y potro serán uno solo hasta su regreso. Al potro le han puesto unas anteojeas para que no vea. Ahora queda a merced de sus demás sentidos que se agudizan. El jinete le habla o le susurra al caballo para alentarle, calmarlo y asegurarle que está con él, y para evitar que se desboque. En medio de la oscuridad, los ojos de los dos son los del jinete, pero el caballo lo percibe todo también de otra manera. En su recorrido todo lo que no sea pasto bajo o tierra llana es un obstáculo o una trampa. Piedras, huecos, arbustos, surales, baches en el terreno, hasta el ruido de las chicharras y los animales de la noche previenen al vaquero. Éste debe asegurarse en su caballo y librarse de espantos y temores, pues su caballo percibe estas emociones y no se sabe cómo pueda reaccionar. Esta cabalgata de iniciación en la vaquería, hecha en la noche, pone a prueba las capacidades del hombre y del animal,

forjando un vínculo de alianza entre ambos, pues juntos arriesgan la vida o tener un accidente durante la travesía. La noche templó el brío de los dos. El mismo que necesitarán frente a los toros, los potros y sus manadas.

LA CUENCA DEL RÍO UPÍA

Ganado, potros, mulas y burros pastaban en la Mesa de San Pedro de la vereda Matasuelta. En la época de los herrajes caprichosos esta vereda pertenecía al corregimiento de Villanueva, en el municipio de Sabanalarga (Casanare). Esos nombres designan una sección geográfica del suroccidente de Casanare, formada entre dos ríos, en uno de los cuales la geología abrió un cañón en sus costados en esta parte de su recorrido. Cuando se viaja por la región, el cañón y la formación de la meseta se observan claramente en el trayecto entre Tauramena y Monterrey. El cañón del río Túa delimita junto con el río Upía, al final de sus trayectos en el piedemonte llanero, esta particular meseta que se prolonga hasta sus desembocaduras en el río Meta.

Es una zona de confluencia hidrográfica de varios ríos que descienden de la cordillera oriental de los Andes colombianos hacia el Orinoco, formando en el mapa un tejido de hilos de agua que se prolonga hasta el río Meta, a donde llegan todas las aguas de esta parte de los llanos. El río Upía recoge, en el inicio de su parte baja saliendo de las montañas cerca a Sabanalarga, las aguas que provienen de la represa de Chivor, otra cuenca hidrográfica importante del oriente de Boyacá que abastece la hidroeléctrica del mismo nombre.

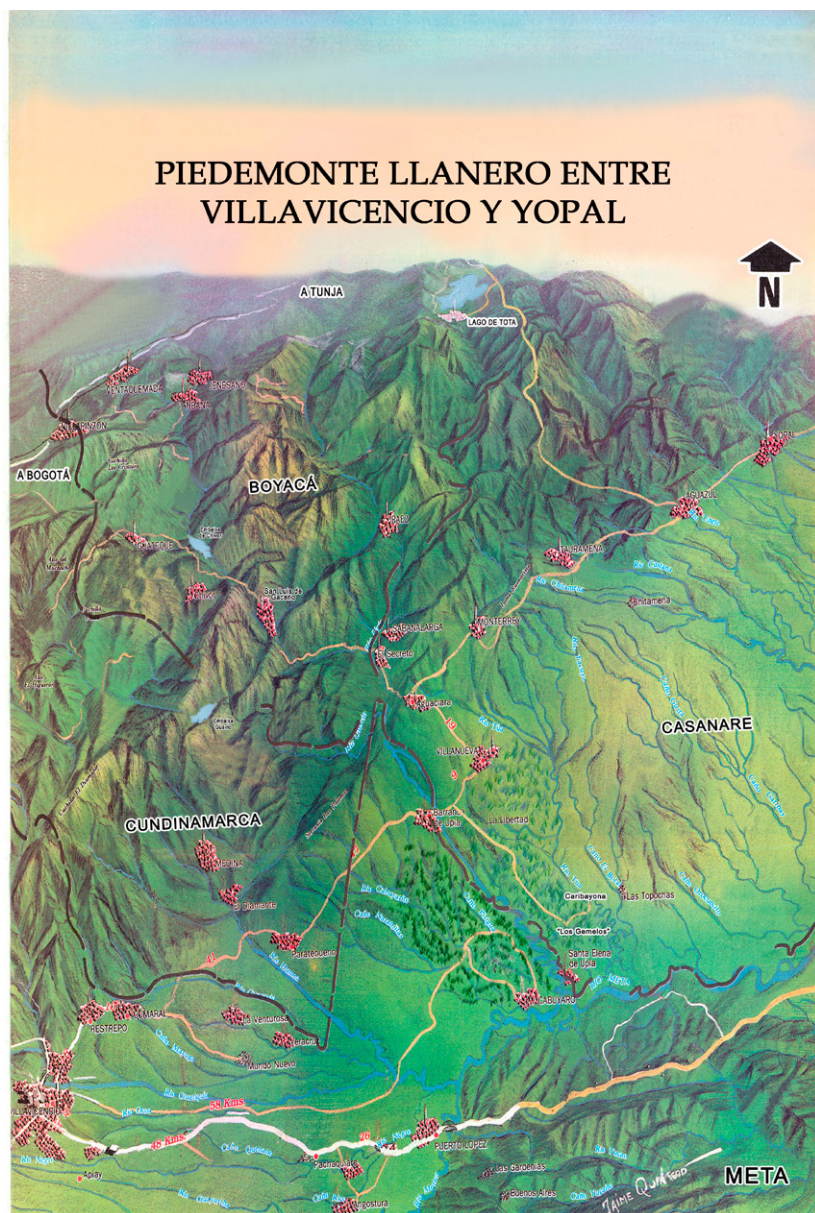


Figura 2. Mapa cuenca del río Upiá

Es uno de los grandes ríos del piedemonte llanero y, como todos ellos, se desbordaba periódicamente en las temporadas de invierno anegando las tierras colindantes en sus orillas. Esta característica del río ha

obligado a la formulación de planes de manejo a través de zonas de inundación con usos restringidos.

Pero si bien esta historia quiere describir un proceso de desarrollo en donde los factores económicos, institucionales y poblacionales ocupan los temas centrales, ha sido necesario hacer por lo menos una mención a ese pasado y a la gran variedad y riqueza del ecosistema de fauna y flora que conformaba y aún vive en esta geografía, también al subsuelo que ha adquirido últimamente más importancia que la superficie y el aire.

Al hablar del Llano casi siempre se retratan imágenes y se describen paisajes que ya no se ven cuando se viaja por las modernas carreteras que existen actualmente. El chigüiro de los esteros, la danta, el cachicamo, la lapa, el venado moteado, las corocoras rojas son animales que fueron desplazados por la ocupación humana del territorio y su desarrollo, algunos de ellos en riesgo de extinción. ¿Es inevitable? En cualquier caso ha sido una consecuencia de las formas de desarrollo que hemos implantado. Es necesario hacer un gran esfuerzo de imaginación para hacerse una idea de lo que fue este territorio en términos geográficos y ecológicos hace cincuenta años, en 1970, cuando había más animales que habitantes humanos. Para un residente de una de nuestras ciudades de entonces, era un lugar distante, incomunicado, malsano y casi salvaje. O dicho en los términos del conocido lenguaje de los indicadores de hoy: sin vías, sin escuelas, sin servicio médico, sin saneamiento básico, sin viviendas de barrio, sin supermercados, sin telefonía, sin radio ni televisión. A falta de ello caminos ganaderos – en otras partes llamados de herradura –, yerbatero o curandero, letrinas o descampado, ranchos de bareque, piso de tierra y techo de paja; agua del caño o de la quebrada; recolecta de frutos del bosque, cultivos de pan coger como el plátano topocho, de vez en cuando algún animal de cría o de caza, “y vaya usted con Dios”, como decía Salvador Camacho Roldán. El territorio mismo está hoy amojonado por parcelaciones demarcadas con alambradas que no se usaban en ese entonces. Entre otras cosas porque resultaba costando más el alambre que la propia tierra. Es sobre esa geografía imaginaria que se inicia esta historia del desarrollo en el bajo Upía del piedemonte llanero colombiano.

EL HATO LA LIBERTAD

EL TIEMPO DEL HATO

*Aquí está el llano extendido hasta el cielo
el llano sin principio ni fin como mi alma
el llano que se prolonga de palmera en palmera como el mar de ola en ola
[...] Aquí está la llanura
y en la palma de su mano está la línea de la suerte de mi patria*

Eduardo Carranza, "Llano llanero"

Antes de los cercados con alambre de púas, antes de las parcelaciones de las grandes extensiones de los hatos llaneros, antes de las vías transitables para vehículos y de todo lo que ya no puede apreciarse al viajar ahora por la carretera troncal del Llano; antes de esa modernización, fueron las sabanas abiertas amojonadas por sus grandes ríos, caños, surales y bosques veganos. Aguas y flora que además de abrevadero para el ganado servían de linderos demarcadores de grandes propiedades de tierra. Hato Barley, en Tauramena, según el decir de viejos vaqueros, llegaba hasta Arauca, integrando entonces millones de hectáreas. Fueron los tiempos del Llano llanura.

En las tierras delimitadas por los últimos treinta kilómetros de las desembocaduras de los ríos Túa y Upía, buscando el río Meta, se encontraba el antiguo hato La Libertad. Ese nombre evocador adoptado en la primera escritura pública que se hiciese de estos predios en 1948, se refería a una de las siete propiedades parceladas por la familia Acosta de Miraflores (Boyacá). Una notable familia liberal boyacense cuyos ancestros se remontaban hasta el general presidente Santos Acosta en el siglo XIX. Flor Amarillo, Viso del Toro, El Upía, El Fical, El Cuchillo y El Colegial eran los nombres de los otros seis predios que integraban esta gran extensión de tierra antes baldía.



El área de cada uno de los predios lo registraron un poco por debajo de las 5000 hectáreas, límite establecido por la ley 200 de 1936 para la titulación de baldíos. Es muy probable que fuese parte de una estrategia de titulación de tierra del Estado, usufructuada por particulares bajo la modalidad de tenencia sin título, pues en cada una de estas parcelaciones figuraba un propietario de la misma familia. Unos años después, volverían a ser integradas en una única propiedad de 34000 hectáreas a nombre de Heliodoro Acosta.

El predio principal era el hato La Libertad, donde aparecía José Bermúdez como titular de sus 4950 hectáreas registradas, yerno de Heliodoro Acosta, padre de todos los demás propietarios. José Bermúdez y su cuñado, Santos Acosta, constituyeron en 1948 la sociedad “Ganadería La Libertad”. Este hato era el más importante en toda esta gran extensión de llanura porque allí estaba el rancho, los corrales, pasturas y abrevaderos que servían de alojamiento de paso a todo el ganado que circulaba por esta parte del Llano desde la orilla nororiental del río Túa, en el área circundante con Maní. Tanto en la imagen aerofotográfica de 1974 como en el plano cartográfico realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en 1969, se pueden apreciar las huellas y los trazos de los caminos ganaderos que confluían en este rancho ubicado en la margen del caño Upía, dibujando una especie de estrella de senderos que se esparcen por las sabanas.

Era el rancho mejor equipado de cuantos había en el entorno. El único que tenía un tractor y una adecuación de aterrizaje para avionetas. El más cercano a Barranca de Upía, distante unos doce kilómetros por el camino ganadero, único centro poblado establecido en los alrededores y punto de paso de los vaqueros con sus manadas de ganado por el río del mismo nombre para seguir luego hacia Villavicencio. El último propietario del hato – Juan Manuel López Caballero –, adquirido en 1974, recuerda cómo era este lugar en esos años:

Cuando nosotros llegamos allí, o cuando yo llegué allí, en todo lo que era del río Upía al Túa no había nada: ni carretera ni nada desde el río Humea. Es decir, en esa época esto era totalmente virgen, salvaje y lejano. Dentro de toda la zona había como población únicamente el caserío (inspección de Villanueva): eran ocho casas tal vez con cien o ciento cincuenta personas. En toda esa zona no había sino un tractor, el de La Libertad.

No había un metro de alambre de púas: era pura sabana de ochenta mil hectáreas, sin divisiones ni nada. Y en el hato había por ahí unos ciento cincuenta colonos³.

En el mapa se leen diez nombres con puntos señalados hasta Santa Helena del Upía, que indican viviendas de fundos en las orillas más cercanas al río Upía y otros cuatro sin nombre. La Providencia, El Rincón, El Limón, La Mula, Las Cruces, Cantaclaro, El Diamante, El Pajil, La Pisga, La Fundación. Por la costa del río Túa ocho fundos: La Molinera, Santa Bárbara, El Gallo, El Capricho, Colegial, El Diamante, Camino Alegre y Costa Rica. Hacia el interior, cerca de los caños, otros once asentamientos dispersos: La Conquista, El Desquite, El Caimán, Los Cristales, La Esperanza, La Libertad, La Colcha, La Vega, El Esparramo, El Arbolito y El Retiro. En total treinta y tres demarcaciones nominales de lugares, cuatro de ellas anónimas, que se supone corresponden a las familias de quienes ya aparecían en las escrituras del hato como colonos ocupantes invasores de propiedad ajena. En 1975, después de que la propiedad del hato había pasado a manos de Juan Manuel López Caballero, Rodrigo Rueda Arciniegas realizó una especie de censo de estos residentes en los predios del hato, acompañado por el encargado del mismo, Enrique Bonilla, quien vivía en hato Colegial. Para ese momento ya se habían duplicado las ocupaciones pues contabilizaron 69 familias y unas 5000 cabezas de ganado. Es con estos invasores encabezados por los padres jefes de familia que se iniciarán los acercamientos entre el nuevo propietario y los colonos ocupantes de porciones dispersas del predio adquirido. Julio Mondragón, Eugenio Rueda, Hipólito Castañeda, Misael Antonio Niño, Jesús Durán, Isaías Bohórquez, Narciso Morales, los Tovar, los Figueredo, hicieron parte de ese grupo de forjadores de fundos en tierras ajenas. Uno de ellos ejercía el poder del “derecho de residencia”, a quien los interesados debían pagar para poder asentarse. También las permutas estaban incluidas en el menú de los intercambios.

3 Carrizosa y Asociados, “Antecedentes y perspectivas para un desarrollo regional concertado en el bajo Upía”, Bogotá: Uniandes-CEDE (Mimeo), 1989, 26.

UN CONFLICTO POR LA TIERRA

Para este momento, el hato La Libertad era una propiedad conocida en los medios de negocios ganaderos de Colombia por diversas razones. Una, porque había sido adquirida dos veces en distintos momentos por un reconocido hacendado, Martín Vargas Cualla. A este empresario se le atribuía la propiedad de unas ciento veinte haciendas al momento de su muerte en 1976. Era reputado por su preferencia por las mejores tierras. Desde que adquirió el hato La Libertad por primera vez en 1962 introdujo mejoras en la hacienda. Nuevas razas de sementales, adecuación de pista para avioneta, tractor, algunas mejoras de pastos. Pero además quiso resolver a su manera la cuestión de los colonos ocupantes de predios dentro del hato. Y esa era otra razón por la que este hato era conocido: allí había incubado un conflicto por la tierra. Martín Vargas recurrió a sus derechos de propiedad solicitando a las autoridades el desalojo de los colonos tratados como invasores o encargándoselas a sus propios trabajadores.

Estas ocupaciones provenían de más atrás. La mayoría, y no solo en las tierras de este hato sino desde Aguacalara hacia la sabana, en la planicie de San Pedro y Matasuelta, habían sido campesinos desplazados por la violencia generalizada que se extendió en el país después de 1948. Ellos fueron en especial pertenecientes, simpatizantes o simples votantes del partido liberal que encontraron en el Llano una opción de supervivencia e incluso de resistencia frente a la violencia oficial conservadora. Fue una época que los sobrevivientes de aquellos años refieren con la expresión: “en los tiempos de la guerra de los colores”, aludiendo a los colores de las banderas distintivas de cada partido político tradicional.

Estos colonos ocupantes desde luego que eran personas de difícil trato, desconfiados sobrevivientes de una cruenta persecución. Algunos de ellos habían sido parte de las guerrillas del Llano en los años 50 del siglo XX. En las anécdotas del hato se menciona una petición de venta de tierra a uno de los titulares de la parcelación de 1948 bajo amenaza de muerte. Pero tampoco eran lo que se pudiera llamar en otros contextos de colonización y expansión de frontera unos cazadores de fortuna, porque allí no había ninguna fortuna para hacer, o era muy difícil y lejana. Eran simplemente sobrevivientes de la última

de las violencias colombianas. Un rasgo indicador de esta ocupación por supervivencia de refugio, y no de colonización por expectativas de enriquecimiento, apareció en el momento de la firma de las escrituras de titulación. Entre estos llegados al Llano era común cambiarse el nombre y por tanto carecer de cédula de ciudadanía. ¿Por qué razón? Por estrategia de supervivencia. Si en un retén de la policía o de los chulavitas⁴ les pedían la cédula, deducían por el apellido y el lugar de nacimiento la filiación política del retenido, y si resultaba ser liberal, procedían a ejecutarlo.

Pero entre ellos también había algunos que entendían algo sobre la legislación de tierras vigente en Colombia para ese momento. En un procedimiento bien conocido y establecido incluso en la ley para la solución de estos conflictos, Martín Vargas reconocía un pago por las mejoras que hubiesen hecho los colonos a cambio de que desalojaran los predios. Nada de venderles tierra. En cambio los colonos estaban interesados en comprar la tierra que ocupaban, en donde se habían establecido, construido sus ranchos, cultivado sus sementeras y mantenido sus animales de cría. Seguramente también, si era posible y el propietario lo permitía, trabajaban para el propio hato. Esta utilización del recurso legal y policivo configuró más bien un juego del “gato y el ratón”. Cuando desalojaban a unos, más tarde volvían e ingresaban por otra parte, o bien otros se instalaban en donde estaban los primeros. “Hasta que el viejo se aburrió y vendió”. Estamos en 1975 y el nuevo marco normativo establecido en la ley 5ª dificulta las titulaciones de tierras a los colonos por la modalidad de “tenencia de la tierra”.

La memoria de uno de estos colonos resume exactamente el contexto de esta situación conflictiva:

Cuando compró Martín Vargas, que cuando eso ya estaba encargado Bernardo Ángel, eso nos pegaron un apretón a todos los fundadores, porque para ese entonces ya habíamos hartos; eso nos llamaron a todos que nos iban a comprar las mejoras y que nos fuéramos; entonces ahí el que jodía era el hijo, un tal Álvaro.

4 Policía conservadora paramilitar de aquellos años.

A unos sacaron, les echaron el ganado, pagaron un poco y a otro poco les botaron el ganado. Cuando eso ya estaba bien poblado, yo creo que por ahí unos 100 tipos, por ambas partes, por la costa del Upía y por la costa del Túa. Eso fue ya como en el 69. Pero con algunos no le valió, sacaba unos y se le entraban los otros, y después fue cuando se aburrió el viejo y vendió [...] Cuando ya compró López eso ya había bastante gente. Eso ya reventó gente por todas partes porque los que estaban al borde de la pura orilla del río, empezaron a salir a la sabana y la gente los miraba; pero cuando compró López se mejoró la situación, porque cuando el viejo Martín él no le vendía a nadie; compraba las mejoras pero no le vendía a nadie, pero cuando ya compraron los López ahí sí se mejoró porque ellos llegaron fue a decir: – “Bueno, nosotros compramos este hato y venimos a arreglar esta vaina. El que con buen gusto nos venda con buen gusto le compramos y el que con buen gusto nos compre también le vendemos, y como nos quieran pagar” – bueno, con toda la amabilidad del caso⁵.

EL ACUERDO DE TITULACIÓN

Los años de propiedad de Martín Vargas sobre el hato La Libertad habían dejado una estela de malquerencias, desavenencias, agresiones, y en suma, de relaciones conflictivas entre colonos y propietarios cuyas consecuencias se trasladarían hacia los emprendedores de la iniciativa de acercamiento con los colonos ocupantes de las tierras del hato. Hasta piedra le llegaron a arrojar a uno de ellos durante sus primeras visitas a las tierras recién adquiridas.

Pero la legislación colombiana también preveía otras posibilidades de solución a los conflictos por la tierra. En unos años en que los conflictos por la tierra estaban aumentando en amplitud y en enfrentamientos, la ley 200 de 1936, expedida bajo el gobierno de Alfonso López Pumarejo, buscó resolver estas situaciones reconociendo la realidad de las posesiones de hecho bajo un nuevo marco normativo⁶. Recurriendo a esta herencia familiar de política agraria, Juan Manuel López inventa una solución innovadora en varios aspectos. Primero,

5 Testimonio de un colono, citado en Carrizosa, “Antecedentes y perspectivas”, 27.

6 Catherine LeGrand, *Colonización y protesta campesina en Colombia, (1850–1950)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988.

en la aceptación de la posesión sobre la tierra que tenían los colonos, aquella donde vivían, cultivaban y pastoreaban sus ganados. Hasta ahí hubiese sido suficiente en la solución que se adoptó. Pero se hizo mucho más en otros aspectos.

En este punto es muy importante lo que yo llamo el enfoque: el reconocimiento no sólo del derecho, sino del derecho legal colombiano, que dice que la tierra es de quien la cultiva, del que la tiene. El colono es el que valoriza la tierra, el que la comercializa, se vuelve consumidor, etc. Entonces lo primero que se hizo fue eso. Decirles: bueno, vengan. Los reuní a todos y les dije: les propongo que les reconocemos lo que ustedes tengan en su posesión, les enviamos unos topógrafos; pero ustedes y sus vecinos, de común acuerdo, definan lo que es el predio de cada quien para que se les respeten sus derechos. Para terminar de definir cuál es el verdadero lindero con el hato, y para no tener que estar haciendo cruces, lo que hago es que yo trazo una línea en la mitad de la sabana y una cerca más afuera. Y la diferencia entre lo que les corresponde a ustedes y donde queda la cerca es lo que ustedes me tienen que pagar. Ustedes me lo pagan en forma de cercas y trabajo, no me lo tienen que pagar en plata. Eso ya tenía un criterio un poquito más jurídico y objetivo, y determina un reconocimiento que es muy importante para el colono: que sabe que hay un propietario. Con casi todos – más del noventa por ciento – se hicieron las escrituras⁷.

Rodrigo Rueda Arciniegas rememora así este proceso:

Resolvimos hacer una reunión en el hato de La Libertad. Era muy difícil para la gente entender qué estaba sucediendo. Todavía hay gente que no lo entiende. Todos iban muy nerviosos porque no sabían a qué iban. Nosotros éramos muy inexpertos. Las reuniones se hicieron sin que se nos ocurriera nunca llevar a cabo una acción jurídica para sacarlos de sus predios. Para nosotros los colonos eran nuestros vecinos, porque en ningún momento se ponía en discusión que las tierras que tenían eran de ellos. Con base en unos caminos que existían y en unas líneas petroleras comenzamos el proceso de definir los linderos. Les dijimos que ya habíamos definido un área con base en esas líneas y a cada quien le fuimos diciendo: les podemos dar hasta

7 Entrevista a Juan Manuel López, en Carrizosa, “Antecedentes y perspectivas”, 27.

esta línea de la petrolera, y vamos a ver cómo logramos que sus fincas avancen hacia la sabana – teniendo en cuenta el ganado que cada uno tenía en la sabana comunal, que era la del hato La Libertad. Nosotros hicimos una cuenta de ese ganado y había más de cinco mil cabezas. En todo ese proceso hubo personas que no convinieron y entonces tuvimos que ceder en mayores áreas. Lo que ellos tenían de tierra era de ellos y a lo que cogían de sabana le pusimos un precio concertado con ellos. En esa época pusimos precios que oscilaban entre \$200 y \$400 por hectárea. Ellos se comprometían a cercar el lindero y nosotros le reconocíamos la medianía. Valía más la mano de obra y los costos del alambre de la medianía que la misma tierra. Se trataba de hacer la medianía y que les cupiera el ganado – con cuentas de una hectárea por cada vaca. El 10 de noviembre de 1976 hicimos una titulación masiva. Quedamos con un centro de sabana, De las once mil hectáreas nos quedaron ocho mil⁸.

Del reconocimiento a la posesión de hecho se pasa al reconocimiento jurídico con el otorgamiento del título legal sobre la propiedad de la tierra que le da al campesino una garantía de seguridad. Ese acto de titulación, al que hubo quien lo calificara de “reforma agraria”, habiéndose realizado en una propiedad privada, confiere una especie de carta de ciudadanía para las familias campesinas, pues además de la seguridad de la propiedad les da ingreso a los circuitos comerciales y financieros regulares y satisface el mayor anhelo de un campesino colonizador: poseer su pedazo de tierra.

Adicionalmente, entre los dos reconocimientos, hay otras ventajas para los antiguos colonos. Los nuevos propietarios realizan una evaluación sobre sus condiciones de vida y de su proyección productiva futura en donde se concluye la necesidad de ampliar las áreas de terreno de las fincas que les permitiesen unas mejores economías familiares. Dos de estos colonos evocan esta previsora oferta:

Entonces hicieron (los doctores Juan Manuel y Rodrigo) una resolución salomónica, se podría decir, y fue llamar a toda esta gente y hacer un censo de todos los colonos que había, pero amigablemente, con toda la cabalidad del caso, y decirles: – ¿Cuánta área tienen más o menos ustedes aquí? – Hicieron un

8 *Ibíd.*, 28.

croquis de todo eso y le dijeron a la gente: – Vea, ustedes toda esa tierra que tienen aquí es muy poca para vivir una familia. Con el frente que tiene cada uno les vamos a vender más tierra hacia adelante para que hagan fincas de 120, 140 hectáreas; y nos pagan la tierra.

[...] Cuando él (Juan Manuel López) compra, hay unos cuarenta o cincuenta colonos. Entonces él forma la parcelación del hato. El ingeniero que le hace eso es el doctor Rodrigo Rueda Arciniegas. Empiezan a medir, empiezan a parcelar. Llama a los colonos y les dice: “Bueno, voy a vender el parcelado”. Por decir algo: yo, como colono, soy dueño de una parcela y tengo cien hectáreas, pero no tengo ningún título; y me preguntan si quiero comprar más tierra. Entonces yo acepto y la compro. Me la vende y a la vez me da el título por todo, incluyendo lo que yo ya tenía, lo que ya había trabajado⁹.

El cuarto beneficio para los colonos fueron las condiciones de pago de la deuda contraída por la nueva tierra adquirida, adicional a la que les fue reconocida como posesión. Incluso se diría que no fue el pago de una deuda lo que se pactó, sino una oferta laboral del nuevo hato parcelado hacia los colonos. Ellos pagarían la tierra adicional con el trabajo de cercado de las medianías de los linderos. También, si se quiere ver desde la otra parte, el hato pagaría con más tierra titulada el levantamiento de sus linderos con los colonos residentes. De tal manera que el pago de la tierra no constituyó ninguna deuda onerosa que pusiese en riesgo la producción o la misma propiedad, como en los créditos comerciales.

Las medianías de los linderos se pactaron, en las del hato, en tres alambres y madera de corazón. En la medianía de los colonos, hasta en dos alambres y madera burda. Y en este aspecto se cometieron errores ambientales, pues las nuevas alambradas se convirtieron en trampas en las que se enredaba la fauna nativa, especialmente los venados moteados.

La titulación de predios que cierra la última etapa de existencia del hato La Libertad en 1976, puso en movimiento la acción cooperativa de empresarios y comunidades, introduciendo así un principio rector

9 Ibid, 30.

que tenderá a ser en adelante una regla de acción colectiva: la búsqueda del juego cooperativo en el que todas las partes involucradas en un asunto de interés compartido, pero diferenciado, obtengan algún beneficio o ganancia en las decisiones e iniciativas que se emprendan.

Momento fundante y fundamental, pues allí se sentaron las bases de esta forma de acción colectiva en que partes dispersas de un conglomerado de seres humanos, todos llegados de otras zonas del país a este territorio, en distintos momentos, entrarán a ser parte de una dinámica de cooperación en dirección hacia el crecimiento económico y el desarrollo social. A través de una apuesta por la concertación, el acuerdo de titulación de predios en el hato La Libertad definió una estrategia empresarial tendiente a superar obstáculos, rescatar inversiones productivas y establecer relaciones de buena vecindad con los demás habitantes del territorio de modo que cada participante en el juego de la cooperación obtuviese algún beneficio aportando también su correspondiente parte.

Por el momento, al final del acuerdo entre los nuevos propietarios de predios en el hato parcelado y los colonos ocupantes, estos últimos obtuvieron el reconocimiento de su posesión en la máxima instancia de ese reconocimiento materializada en el título legal de las escrituras de sus tierras, adquirieron más tierra para sus desarrollos agropecuarios posteriores sin comprometer la nueva propiedad adquirida y establecieron vínculos de intercambio con sus nuevos vecinos los propietarios del hato. Una mirada retrospectiva hace el balance de los beneficios obtenidos en una lógica de “todos ponen, todos ganan”.

Creo que esta negociación fue un éxito porque por parte nuestra, logramos cercar una parte importante de lo que habíamos comprado y logramos sacar de nuestra tierra el ganado que no era nuestro. Por su parte, los colonos lograron un título con toda la tradición exigida por las entidades crediticias sobre los terrenos que tenían encerrados y sobre los nuevos que nos compraron, permitiéndoles así conseguir préstamos para sus cultivos. En esta negociación absolutamente todos cumplieron con sus pagos; ninguno de los compradores dejó vencer su hipoteca. Todos pagaron antes del vencimiento final¹⁰.

10 Humberto Amaya, *Ibíd*, 29.

La suerte posterior de estos nuevos campesinos propietarios de su tierra es interesante y diversa porque deja lecciones acerca del potencial real de esta forma de adquisición de la tierra, por titulación, que ha sido privilegiado como mecanismo de diversas reformas agrarias en Colombia, basadas en unidades productivas individuales o familiares y economías de subsistencia con excedentes para el mercado. No se creó ninguna empresa asociativa, cada quien se dedicó a la explotación de su propia tierra. Algunos se dedicaron a la ganadería, otros sembraron cultivos diversos, especialmente arroz, que originó pérdidas para algunos por inadecuado manejo de los cultivos y a la postre se verían forzados a vender la tierra y trasladarse al casco urbano. Un estímulo a la asociación de estos colonos provino de la donación de Juan Manuel López de un tractor para que lo administraran ellos mismos en la adecuación de tierras. Pero esa organización no se produjo y el tractor desapareció. Entre los que se dedicaron a la ganadería, hay el caso muy exitoso de Julio Mondragón, quien ha llegado a ser un rico empresario ganadero, que incluso adquirió mucha más tierra comprada a sus vecinos colonos. Falencias en el manejo y cuidado de los cultivos y desinterés por la productividad asociativa que crea economías de escala fueron en esta nueva etapa de la vida de los antiguos colonos dos debilidades para la sostenibilidad de sus propiedades.

EL DESPEGUE DE UNA TRANSICIÓN PRODUCTIVA

EL GRUPO DE BOGOTANOS LLANEROS

Tanto la adquisición del hato La Libertad por parte de Juan Manuel López, como la parcelación definitiva de estas tierras entre colonos residentes, inversionistas, amigos, y la posterior transición productiva del antiguo hato hacia la agroindustria tienen todos los rasgos de una aventura de emprendimiento de unos jóvenes profesionales capitalinos que frecuentaban las fincas de tierra caliente en los llanos o que habían invertido en tierras allí. Pero esta empresa colectiva de invertir en el llano solo llegó a serlo después de los avatares iniciales de Juan Manuel López, de su adquisición de una propiedad en los llanos que terminaría por llevarlo a la zona del Upía.

Antes de las cosas de La Libertad y todo eso, por mi temperamento – cómo lo describiría, como hippie – estaba lejos de mis propósitos y de mis intereses meterme en nada de negocios, ni de proyectos, ni en nada de esas cosas. O sea que caí un poquito “por accidente”. El origen del “accidente” digamos, es que mi interés era vivir en el Llano, como algo bonito, romántico. Me encontré entonces con que compre un hato en Maní y sin que dejara de ser la cosa romántica, había ya una realidad: tener que administrar eso. Tener que organizar. Me tocaba conseguir ganado para esa finca... Fui a comprarle a un tipo, y el tipo se emborrachó conmigo y me dijo que con lo mismo que le compraba el ganado le diera eso como cuota y me quedara con el hato completo. El negocio se cerró. Luego de manejar eso un tiempo me conseguí unos socios que se encargaran de todo¹¹.

El hato La Libertad aparece luego como otra oportunidad de inversión en el Llano, con toda la apariencia de una oportunidad fabulosa. Pero lo que se presentaba como un atractivo negocio dejó de

11 Ibíd, 25, 26.

serlo para los socios iniciales cuando se enteraron de la ocupación de los colonos y el conflicto por la tierra.

Y en esa época (1974), estando en Ibagué en una feria de cebú, llegó un tipo comisionista a ofrecernos – en realidad no sé a quién estaban buscando – un hato para la venta. El hato era conocido – el hato La Libertad – y entonces acordamos allí, sobre el papel, las condiciones en que se podía hacer el negocio. Yo me fui a verlo y evidentemente era un negociazo. Mis socios no quisieron meterse – se asustaron porque oyeron que en ese hato había problemas muy complicados con los colonos–, y quedé yo solo metido en el negocio. La solución fue sacar todo el ganado de ese hato –yo le compré supuestamente trece mil cabezas de las cuales aparecieron diez mil treinta –y del otro para poder pagar. Quedé solo con la tierra y la tierra con unas deudas grandes. Quedó un activo que valía cero, porque la tierra sin ganado vale ceros.

Así fue como empezó la cosa: me tocó empezar a buscar cómo desarrollar, cómo hacer valer la tierra, cómo recuperar algo. Yo, al ver esa situación, que no había nada, la tierra no valía nada, dije voy a hacer un equipo para defenderla. Y entonces acudí a mis amigos. El grupo de ellos se quedó con un lote y yo con otro solo y uno en compañía. Y ahí comienza la búsqueda de inversiones e inversionistas [...]¹².

Es aquí donde aparecen Rodrigo Rueda Arciniegas y Humberto Amaya, amigo de este último, y otros amigos y relacionados del Liceo Francés de Bogotá, y donde se forma la sociedad hato Lulú, la fragmentación patrimonial que vendería a los dos primeros, y estos últimos, a su vez, le titularían una parte de las tierras adquiridas a los colonos residentes.

Rodrigo Rueda Arciniegas, que había estudiado ingeniería civil en la Universidad Nacional, haría de este emprendimiento la misión de su vida y desde entonces ejercería una función de liderazgo a lo largo de todo este proceso de desarrollo territorial. Primero en sumarse a la convocatoria de su amigo Juan Manuel López, explorador de las nuevas tierras adquiridas y desconocidas, negociador con los colonos, inversor en ganadería, gestor – como visionario y primer alcalde organizador

¹² *Ibíd.*, 26.

– de la municipalidad de Villanueva, directivo de las organizaciones sociales jalonadoras de esta historia de desarrollo territorial.

Este primer grupo de nuevos propietarios tiene algo en común. Son jóvenes profesionales – en su mayoría ingenieros – nacidos y residentes en Bogotá, vinculados al llano por familia o por relacionados, y con una inclinación hacia las aventuras de emprendimiento. “Éramos echaos pa'lante”, como dice uno de ellos. Piénsese tan solo en lo que significaba proponer a una novia trasladarse a una tierra lejana, incomunicada, carente de las comodidades de la ciudad y plena de dificultades, para edificar allí el futuro de una pareja.

Esta parcelación, atracción de compradores y venta de tierras le permitió a Juan Manuel López superar una situación de insolvencia que le había dejado el hato al quedar como único propietario. Como en otros contextos de ganadería extensiva en Colombia, por ejemplo en la costa atlántica, la tierra por sí misma no se consideraba un valor, un bien de capital. Lo que valía era el ganado que se poseía y se criaba en los distintos predios. Por eso se entiende que al vender el ganado, en una situación así, el propietario de la tierra haya quedado “con las manos vacías” y urgido por valorizarla.

LOS EMPRESARIOS PIONEROS

La transformación productiva del hato era inevitable después de la parcelación. Es la ya conocida transición, constatada en diversas regiones y contextos, de la ganadería extensiva tradicional hacia la agricultura y la agroindustria. En el viejo hato La Libertad esa transición se dio hacia a la agroindustria de la palma africana para la extracción de aceite y grasa, y paralelamente hacia el arroz, cultivo de ciclo corto estacionario que además ayuda a fertilizar la tierra. En la región del bajo Upía se estableció primero la palma africana en la zona de Cabuyaro, en jurisdicción de Barranca de Upía, con la empresa Guaicaramo, de propiedad de Roberto Herrera, pionero en este cultivo en el Meta y en Colombia con su plantación de Cumaral. Luego fueron los cultivos agroforestales con las siembras que realizó la empresa Refocosta, de propiedad del grupo Santo Domingo, en la parte alta de la Mesa de San Pedro, yendo hacia Aguaclara.

El arroz fue un cultivo muy valioso para el despegue de la transición productiva hacia la agroindustria. Fue el primer cultivo comercial de ciclo corto sembrado en los predios parcelados del viejo hato. Tiene la propiedad de fertilizar las tierras no cultivadas al exigir labores de preparación del terreno (arado), fertilización y aumento de capa vegetal por descomposición de los residuos de la siega. En las variedades aptas para suelos anegados requiere técnicas de irrigación adecuadas, ya sea por inundación o por aspersión. Fueron arroceros del Huila con experiencia quienes hicieron las primeras siembras de arroz en esta parte de Casanare. Tenían además experticia en sistemas de riego pues provenían de la zona de Yaguará, en donde se había construido uno de los distritos de riego más tecnificados del país para ese momento. Estos cultivos de arroz se hicieron mayoritariamente en tierras arrendadas, algunas a los proyectados palmares, que se beneficiarían de las mejoras del suelo después de dos o tres cosechas. Las empresas Inproarroz y Soceagro instalaron cada una un molino de procesamiento en Villavicencio, donde se enviaba el arroz cosechado en la zona del Upía.

La atracción de inversionistas con una vocación más empresarial era necesaria. Es decir, de empresarios con experiencia, conocimientos y capital suficiente para comprometerse en un emprendimiento de tipo agroindustrial. La experticia técnica también era necesaria para este propósito. Y es allí donde aparece “la leyenda Pirard”. Arturo Pirard fue un agrónomo de origen belga, especialista en palma africana con experiencia en este cultivo en el Congo y su nombre aparece asociado a los primeros cultivos de palma en Colombia en San Alberto (Cesar). Antes del hato La Libertad había estado trabajando en una plantación en Buenaventura, de donde lo llevó Juan Manuel López para que hiciera el estudio de suelos en los llanos. Después de haber visitado la finca La Forzosa en Paratebueno y los terrenos de La Libertad, concluyó que estos últimos eran los más apropiados por disponer de buenas fuentes de agua, indispensable en cultivos exigentes en este aspecto. Y se quedó a vivir en el rancho y a iniciar los preparativos para los semilleros de la primera plantación. La “leyenda Pirard” provenía de San Alberto, donde se decía que “se había enfrentado al diablo y arrastraba tractores con un arnés”.

Sobre la base de la idoneidad de la tierra para el cultivo de palma africana se plantan los primeros semilleros en sociedad con Luis Fernando Londoño Capurro. Este último se retiró y posteriormente ingresa Rafael Espinosa, fundador y copropietario del grupo Espinosa Hermanos¹³. En el antiguo predio El Fical se sembró la primera plantación de 2300 hectáreas de palma africana. Las semillas para los semilleros se habían traído de África y estaban a cargo de trabajadoras dirigidas por la esposa de Pirard. La existencia de semilleros ya planteaba una exigencia de mano de obra permanente pues requieren de una atención diaria, lo cual planteará desde el principio unas exigencias de manejo de personal. Junto con López y Pirard, Rafael Espinosa conformó la primera empresa agroindustrial de palma africana en lo que fueron los terrenos del hato La Libertad, la empresa Palmar del Oriente. Poco tiempo después López se retiraría de esta sociedad. Paralelamente se proyecta el primer canal de riego a cargo del ingeniero José Vicente Torres, quien realiza la primera obra de concreto con la construcción de la bocatoma. Este canal había sido concebido por el propio Juan Manuel López en los meses en que estaba resolviendo cómo salvar su inversión en el Llano.

Como cosa curiosa yo estaba en esa época obsesionado con el riego. En ese momento estaba leyendo sobre la evolución de los canales en Europa, de los ferrocarriles y los canales. Entonces pensé: fabuloso hacer la unión entre los dos ríos (el Upía y el Túa) y hacer un canal de ahí en adelante. De ahí en adelante ya me tocó concentrarme y desarrollar lo de la palma¹⁴.

El canal se construyó a partir del río Upía en dirección al oriente, paralelo al carretable que remplazaría los caminos ganaderos de antaño, con una capacidad de irrigación de seis mil hectáreas. Torres realizó también inversiones en la palma, pues su trabajo fue remunerado con tierras y comenzó en sociedad con Juan Manuel López para luego constituir independientemente la empresa Palmeras Santana. Este primer canal serviría para irrigar las tierras del Palmar del Oriente y de Palmeras Santana. Posteriormente, la empresa SOCEAGRO construiría un segundo canal para sus cultivos de arroz. El grupo

13 Oriundos del departamento del Tolima, sus hermanos socios fueron Zenón y Alfonso.

14 Citado por Carrizosa, "Antecedentes y perspectivas", 32.

Luker, dirigido por la sociedad *Sucesores de José Jesús Restrepo Botero*, que había diversificado sus negocios de cacao y café hacia las grasas y aceites, realiza la primera plantación de lo que será la empresa Palmas de Casanare.

LAS INVERSIONES INICIALES EN OBRAS DE BENEFICIO COMÚN

El objetivo de crear relaciones de buena vecindad entre los distintos propietarios de las nuevas parcelaciones del antiguo hatu era también el de establecer un entorno de estabilidad y convivencia pacífica favorable a las presentes y futuras inversiones que allí se realizaran. En un territorio casi ausente de instituciones públicas y de inversiones estatales, o cuya debilidad no permitía esperar su liderazgo pensando en una proyección paralela entre desarrollo económico y desarrollo social, fueron los empresarios quienes emprendieron las iniciativas tendientes a crear esas condiciones de estabilidad, convivencia y desarrollo armónico, necesarios para sus inversiones. Emprendimientos de obras públicas de beneficio para los habitantes vecinos de las nuevas plantaciones y cultivos – escuelas, puestos de salud – basados en la regla ya establecida desde la titulación de predios: “todos ponen, todos ganan”. En las siete escuelas que se construyeron por iniciativa de los empresarios siempre operó una dinámica distributiva de aportes y beneficios. Los empresarios aportaban el terreno, materiales, equipos, herramienta, maquinaria, mobiliario escolar. A una de ellas la comunidad le asignó el nombre “Don Rafael”, en homenaje a su benefactor, Rafael Espinosa. Las comunidades aportaban mano de obra. Las instituciones públicas pagarían el profesor. Y la misma lógica para los puestos de salud de La Mata de la Urama y de los palmares. Por el Estado se aportaría el personal médico y paramédico. Era de esperar, desde luego, que estas obras beneficiaran no solo a las comunidades locales ya instaladas y residentes en la zona, sino también a los grupos de trabajadores y sus familias que habrían de ser contratados en número creciente a partir de la entrada en cosecha de los cultivos de palma.

Un propósito de este tipo, el de avanzar mancomunadamente interactuando entre intereses diversos, solo se alcanza superando las pruebas de las dificultades y los obstáculos, y en donde el logro de los objetivos requiere resolver los problemas, con frecuencia imprevistos, de los con-

flictos, las diferencias y las oposiciones. Uno de los mayores intereses de todos los habitantes y pobladores de los predios del antiguo hato era el desplazamiento de personas, maquinaria, insumos y cosechas desde allí hacia afuera y hacia el interior de las propiedades. Los nuevos empresarios habían habilitado una servidumbre carreteable para este propósito, permitiendo su uso por parte de los demás habitantes que debían establecer conexiones con este. Un sitio de cruce importante de este carreteable estaba en el lugar de confluencia del tránsito de las veredas bajas del antiguo hato, Santa Helena y Caribayona, esta última en dirección a Maní. En los meses del largo invierno llanero ese paso se anegaba haciendo muy difícil la movilización. Los canales de riego y drenaje bloqueaban igualmente el paso por el carreteable en una y otra dirección. La solución era construir un puente que permitiera el paso en ambas direcciones.

Y fue así como se emprendió la construcción no de uno, sino de dos puentes, uno para cada canal, en este sitio que se bautizó con el nombre Los Gemelos. Actualmente está ubicado en la llamada carretera del Upía, una vía hoy pavimentada por las empresas petroleras de la región en lo que fue primero un camino ganadero y luego la servidumbre carreteable. Esta vía reduce la conexión de los viajeros procedentes de Villavicencio y los alrededores de Villanueva y Barranca de Upía con Maní, que de otro modo tendrían que hacer un trayecto mucho más largo por Monterrey.

Después de la titulación de predios terminada en 1976, la construcción de este puente entre enero y mayo de 1987 marca un hito en la historia del desarrollo territorial en el bajo Upía porque constituye el gozne de transición hacia la formalización institucional de las acciones y los emprendimientos cooperativos que se venían adelantando desde años atrás. Entre estas iniciativas previas, además de las obras ya mencionadas, estuvo la creación del municipio de Villanueva en 1982, del que se tratará más adelante, y las medidas de seguridad emprendidas a raíz de las invasiones de predios suscitadas por la entrada en concordato de la empresa Soceagro en 1985. A partir de ese año 1987 se formaliza esta dinámica de organización colectiva entre empresarios, instituciones públicas y comunidad con la creación de la Fundación para el Desarrollo del Upía.

El lema que adoptará la Fundación estuvo presente en la inauguración del puente Los Gemelos: “Unidos, generando paz y progreso”. Efectivamente allí estaban los tres vértices del triángulo virtuoso del desarrollo. Las empresas y los empresarios, la sociedad en sus comunidades y el Estado representado en sus instituciones públicas y entidades territoriales. Los aportes para la construcción del puente provinieron de las tres partes. Aportaron las empresas Palmar del Oriente, Soceagro y Samos de Colombia el diseño del puente, la dirección de obra, materiales, equipos, mano de obra, raciones alimenticias. Por las comunidades beneficiarias hubo aportes individuales en dinero y materiales, equipos, herramientas y mano de obra organizados por las Juntas de Acción Comunal de Santa Helena y Caribayona. Por el Estado intervinieron la alcaldía de Villanueva que aportó transporte de materiales, el batallón Guías de Casanare contribuyó con mano de obra de los soldados, y el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (Dainco), en dinero. El costo total de la obra fue de \$4981317, distribuidos en \$3510587 las empresas, \$1110000 las comunidades y agricultores, y \$360730 las entidades públicas.

El liderazgo de las empresas es evidente en este conjunto de obras. Pero lo más interesante es que ese liderazgo logró también movilizar al conjunto de los habitantes de los predios del antiguo hato, estimular sus aportes individuales o comunitarios, y convocar la participación de instituciones públicas. De este modo se perfila entonces una dinámica de desarrollo en la que aparece un actor central conformado por los empresarios de la agroindustria del bajo Upía, para este momento especialmente los radicados en jurisdicción de Villanueva.

UNA ÉLITE POLÍTICA, TÉCNICA Y EMPRESARIAL BOGOTANA

El grupo de inversionistas en los predios parcelados del hato La Libertad, ya fuesen solo compradores de fincas en tierra caliente con fines de veraneo, agricultores aficionados o ganaderos de grandes predios, o ambas cosas, o bien empresarios con experiencia y capital atraídos por una oportunidad de inversión atractiva en los Llanos colombianos, conformaban lo que en lenguaje sociopolítico se llamaría una *élite política, empresarial y técnica*. Inicialmente fue Juan Manuel López quien cumplió un papel dirigente en la transición productiva

del hato y en el arreglo del conflicto con los colonos. Su pertenencia a una de las grandes familias políticas del liberalismo colombiano – segundo hijo barón en la familia presidencial de ese momento – realzaba su liderazgo en estos primeros emprendimientos. En primer lugar porque fue en su histórica propiedad – el hato La Libertad –, que se produjo el despegue de todo este proceso. Segundo, en consecuencia, porque no había reconocimiento posible a las posesiones de hecho de los colonos sin su consentimiento. Tercero, por la visión de desarrollo al emprender la parcelación del hato pensando en una futura transición productiva de estas tierras. Cuarto, por la capacidad de convocatoria del grupo compradores e inversionistas iniciales. La Fundación para el Desarrollo del Upía reconocería su contribución al desarrollo de la región otorgándole el carnet número uno como miembro de la Fundación en 1995, distinción que calificó como una de las más satisfactorias de su vida.

Del componente empresarial de esta élite se podría dedicar un libro entero a ellos, – y sin duda a cada uno de ellos –, a sus decisiones de inversión en esta parte de los llanos y al papel desempeñado por sus empresas en la trayectoria posterior del desarrollo territorial. Pero para caracterizar a cada miembro de este grupo de empresarios habría que indagar si se trata de un grupo empresarial que diversifica su portafolio invirtiendo en esta región, o si se trata de su primera inversión en el sector agroindustrial respectivo.

En cuanto a las empresas de tipo unipersonal no pertenecientes a un grupo económico ya conformado, habría que establecer una tercera característica, la de si se trata de la primera empresa unipersonal en el sector agroindustrial. De los seis pioneros inversionistas iniciales, tres proceden de un grupo empresarial en donde la más definida dentro de esta característica es la empresa Refocosta, perteneciente al grupo empresarial Santo Domingo. Curiosamente sus inversiones en bosques no se hicieron en los predios del antiguo hato La Libertad, pero sí en jurisdicción de Villanueva, en lo que se conocía como la Mesa de San Pedro, al noroccidente del municipio. Sembraron alrededor de 3500 hectáreas a comienzos de los años ochenta y era su primera inversión en este campo junto con la realizada en La Gloria (Cesar). El grupo Luker, para la época integrado en la sociedad de “Sucesores de J.J. Restrepo”, después de haber diversificado sus inversiones hacia la

producción de grasas y aceites en 1979, fundó en la región la empresa Palmas de Casanare en 1985. El tercer grupo empresarial, el más destacado en esta historia de desarrollo territorial, fue el grupo Espinosa Hermanos, dirigido por su fundador y propietario mayoritario, Rafael Espinosa. Este empresario erigió en predios del antiguo hatu la empresa Palmar del Oriente, la primera planta agroindustrial completa de Villanueva, desde la adecuación de la tierra, los semilleros, las plantaciones, la planta extractora de aceite crudo que incluía también los campamentos para alojamiento de los trabajadores y el distrito de riego con sus canales. Esta empresa iniciada en 1977 consolidaba las inversiones del grupo en el sector desde la compañía Acegrasas, hacia la producción de materia prima para su industria. Al momento de fundar Palmar del Oriente, Rafael Espinosa había posicionado a su grupo empresarial como la primera compañía exportadora de café de Colombia y se le conocía como “el decano del café”. Una vez instaladas las empresas e iniciadas sus operaciones productivas y comerciales operarán un relevo en el liderazgo del desarrollo regional, en particular por el carácter, compromiso personal y capacidad de convocatoria de Rafael Espinosa entre los demás empresarios del Upía. Fue gracias a su intervención que se emprendió el tratamiento exitoso como problema regional a la ocupación de predios de Soceagro cuando esta empresa entró en concordato en 1985. Iniciativa que se concretó con la obra del puente Los Gemelos y la posterior creación de la organización social y empresarial más destacada en esta historia.

En cuanto a las inversiones y empresas de tipo personal o familiar emprendidas en la región del bajo Upía, la primera de ellas fue realizada por Roberto Herrera, pionero en el cultivo de palma africana en los Llanos desde los años 60, que en la margen derecha del río Upía fundó la empresa Guaicaramo, en Cabuyaro, jurisdicción de Barranca de Upía. En sociedad con Herrera, Gustavo Reyes Calderón también emprendió cultivos de palma en esta misma zona. Posteriormente fundaría la empresa Palmeras del Upía.

Ya en los predios del antiguo hatu, los emprendimientos personales fueron los del propio Juan Manuel López y el de José Vicente Torres, ingeniero civil, quien había diseñado y construido el distrito de riego de Yaguará, en el departamento del Huila, uno de los más importantes del país. Torres, como ya se mencionó, fue convocado por Juan Manuel

López para estudiar la viabilidad del riego por canales, y terminó no solo invirtiendo en los cultivos de palma, sino conformando la empresa Palmeras Santana, otra de las empresas importantes en esta etapa inicial de la agroindustria del bajo Upía.

Terminan de conformar este grupo diverso de inversionistas los nuevos propietarios de tierras del antiguo hatu que poseían cuatro características: 1) no invirtieron en la palma africana; 2) eran profesionales o con formación profesional universitaria, en su mayoría ingenieros; 3) habían estudiado en el Liceo francés o tenían vínculos con egresados de este establecimiento educativo; y 4) eran bogotanos. Tres de estos rasgos completan claramente el perfil de lo que fue la élite política, empresarial y técnica que puso en marcha este proceso de desarrollo territorial en esta parte de los Llanos orientales. Egresados y vinculados a las Universidades de los Andes, Javeriana y Nacional – Rodrigo Rueda Arciniegas, Humberto Amaya, Gerardo Tama, (asociado a Ingetec, una compañía reconocida en el campo de la ingeniería de grandes obras), José Antonio Estévez, Luz Marina González – completan el cuadro de competencias profesionales, administrativas y técnicas que les permitirán liderar las iniciativas emprendidas a favor del desarrollo de esta parte de los Llanos. Entre ellas, fundamental desde el punto de vista institucional, la transición de un corregimiento de Sabanalarga hacia el municipio de Villanueva en 1982. En el curso de esa transición, las bondades de esas competencias van a repercutir en el manejo administrativo y de gobierno que se le dio a la nueva entidad territorial, particularmente con la adopción de las prácticas asociadas a la planeación.

“EL ESCÁNDALO DEL HATO LA LIBERTAD”

Para muchos lectores, sobre todo los nacidos antes de 1965, puede que esta región de los Llanos no sea conocida por su nombre Upía, su denominación geográfica, y que “el hatu La Libertad” siga siendo en su memoria una hacienda de los Llanos que dio lugar a un escándalo en los medios de comunicación, especialmente en la prensa escrita, y a una crisis política subsiguiente. Rememorar e incluir este suceso de nuestras crónicas políticas en esta historia de un desarrollo regional se hace más a título de *paso ineludible*, una referencia obligada para una

memoria completa de los hechos más destacados que han construido esta historia.

El restringirnos a la relación y los efectos de ese escándalo con los procesos de desarrollo en los Llanos, implica recordar el desastre de Quebradablanca, ocurrido en junio de 1974, que además de los centenares de fallecidos sepultados por el alud, bloqueó por varios meses el paso por la vía entre Bogotá y Villavicencio, y condujo al replanteamiento de la necesidad de una vía alterna entre Bogotá y los Llanos; y también incluir la mención a la invasión de predios dentro del hato La Libertad suscitada por el mismo escándalo y el posterior asentamiento pacífico de algunos de estos mismos invasores en predios del corregimiento de Villanueva. Solo la cuestión de la vía alterna al Llano tiene a mi parecer la suficiente relevancia histórica para ser examinada, sobre todo por su falta de terminación, cuando, aún hoy, la región que más riqueza produce en Colombia no cuenta con una autopista digna de ese nombre, y que de tiempo en tiempo, es decir, de derrumbe en desastre, se vuelve a plantear la necesidad de una vía alterna. En el tiempo que nos ocupa esa vía alterna no estaba definida con claridad. Para unos debería ir por Chipaque para descender en la zona de Paratebueno. Otra opción posible era un trazado por el páramo de Sumapaz. Para otros, era la prolongación de la vía que, partiendo desde el embalse del Sisga, distante 50 kilómetros al norte de Bogotá, llegaba hasta Guateque, siguiendo hacia San Luis de Gaceno hasta Aguaclara, que entonces no estaban conectados, con sus varios túneles de interconexión que fueron construidos por el gobierno López Michelsen.

El escándalo se suscitó después de una columna de prensa, publicada el 5 de septiembre de 1975 en el periódico *El Siglo* de Bogotá, titulada “*El Tábano y la enjalma*”, en el que la senadora y esposa del expresidente conservador Mariano Ospina Pérez, doña Bertha Hernández de Ospina, recurriendo al lenguaje alusivo y al símil del arriero, criticaba prácticas indebidas de nombramientos en altos cargos públicos del presidente Alfonso López Michelsen y la adquisición de una hacienda en el Llano por uno de sus hijos. Otro periódico capitalino hizo eco de esa columna, reproduciéndola y anunciándola como un “ataque a López”, quien habría solicitado una retractación a la senadora. Lo que siguió fue una crisis de gobierno en las relaciones de un presidente liberal con el partido conservador, que ejercía la mitad del gabinete

presidencial y seguía existiendo bajo las reglas del régimen de los gobiernos de coalición que rigieron bajo el periodo del Frente Nacional, de muy reciente desaparición *de jure*. Seis ministros conservadores renunciaron a sus cargos. La renuncia no les fue aceptada y días después se declaró conjurada la renuncia colectiva y superada la crisis política, “fortalecida la coalición de gobierno” y doña Bertha cuestionada como miembro del directorio nacional conservador. Le atribuyeron al expresidente Ospina Pérez, jefe del partido conservador, haber declarado en medio de estas circunstancias que “él se había casado por lo católico, no por lo político”.

Con la distancia que da el tiempo, este escándalo realza la precariedad e inmadurez en el ejercicio de la oposición en una democracia que había perdido esa importante función política durante dieciséis años de gobiernos de coalición¹⁵. Desde luego que había un contrasentido entre hacer parte de un gobierno, en calidad de aliado en cogobierno, y ejercer la crítica a ese mismo gobierno, sin por lo menos una consulta previa. Entre los perdedores de largo plazo con esta crisis política, es evidente que los más afectados han sido los interesados en la vía alterna al Llano, es decir, los propios llaneros, y todos los que se han visto perjudicados desde hace medio siglo por la carencia de esta carretera y los cíclicos bloqueos en la vía principal hacia Villavicencio desde Bogotá.

La crisis política en Bogotá fue superada y el incidente seguramente olvidado. Pero también tuvo sus efectos en el hato La Libertad, que estaba adelantando su proceso de titulación de tierras con los colonos ocupantes de las vegas de los ríos. Una ocupación de predios promovida por miembros de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc), de filiación conservadora según se dijo, ingresó a las tierras del hato La Libertad. Solo que esta vez los que antes eran colonos y ahora propietarios, consideraron que esa ocupación era ilegal, que no había lugar para reclamaciones de pertenencia. Fueron estos mismos colonos quienes declararían a favor de Juan Manuel López en las audiencias del proceso de investigación que abrieron tanto la Cámara de Representantes como la Procuraduría, y que concluyeron con el cierre

15 Me refiero al período de la historia política de Colombia conocido como *Frente Nacional* (1958–1974), época de los gobiernos de coalición institucionalizados bajo la figura de la alternación presidencial concertada entre los partidos liberal y conservador.

de los procesos por falta de mérito. Los ocupantes de predios terminarían por ser una oleada de pobladores de Villanueva, pues fueron invitados a quedarse en el corregimiento, en donde se estaban asignando lotes a quienes quisieran quedarse y ayudar a poblar el caserío que se había formado una década atrás y estaba iniciando su proceso de crecimiento urbano. Entre los ocupantes de la ANUC estaba un personaje que volveremos a encontrar en otros momentos de esta historia. Horminzo Reyes, un dirigente campesino cuya vida pertenece a la historia de las luchas por la tierra en Colombia.

DOS INSTITUCIONES PÚBLICAS

EL MUNICIPIO DE VILLANUEVA

En una edición de agosto de 1978 se lee en el *Diario del Meta y territorios nacionales* una nota relacionada con la solicitud de “erección a Municipio” que hizo una delegación de habitantes de Villanueva en visita a la sede de ese periódico. Es por lo tanto un tema del que se venía hablando años antes de su realización en 1982. Fundado en 1962 como Inspección de policía de San Luis de Gaceno, la transición hacia municipio de la población de Villanueva marcará un cambio en las dinámicas de ocupación del territorio y de poblamiento urbano en la región. Este cambio es decisivo porque involucra a los tres actores del proceso de desarrollo que se han encontrado en la región, pero a partir de ahora, en especial a los actores institucionales en los distintos niveles de gestión territorial, movilizados por la capacidad de gestión del grupo élite que lideró las inversiones transformadoras en el hato La Libertad.

Antes de 1982 solo había en la zona baja del río Upía dos poblaciones: Barranca de Upía, en su margen derecha, perteneciente al departamento del Meta y Villanueva, en la margen izquierda, un poco más al occidente, perteneciente a la intendencia de Casanare. La más antigua en poblamiento era Barranca, cuyos registros iniciales se remontan a la Colonia, y posteriormente por ser paso obligado de los caminos ganaderos procedentes del Casanare hacia Villavicencio. En los años 70 ambas eran inspecciones de policía y Villanueva era apenas un caserío que solo empezó a crecer a raíz de la segunda invasión de predios en el hato La Libertad, la propiciada en 1976 con el proceso de titulación y el asunto del “escándalo”.



Figura 4. Foto corregimiento de Villanueva, 1974. Fuente: IGAC.

Separadas por apenas diez kilómetros, su mayor distanciamiento no provenía sin embargo de la falta de un puente sobre el río Upía, sino de la distancia político-administrativa existente entre pertenecer a un departamento y pertenecer a una intendencia. Este último factor es el que conduce a los empresarios pioneros a fijar su atención en la inspección de Villanueva. La expectativa de la transición administrativa ascendente hacia municipio ya rondaba a los habitantes de las dos inspecciones, dependientes Barranca de Cumaral y Villanueva de Sabanalarga. Pero el trámite legal de esta transición era más difícil en el caso de Barranca de Upía, por varias razones. Al quedar en jurisdicción de un departamento, el trámite de aprobación debía comenzar por la Asamblea departamental, lo cual implicaba un acuerdo con los grupos políticos regionales, y luego pasar al Congreso de la República, un paso más difícil para lograr la aprobación final. Luego, porque Barranca no cumplía con dos requisitos técnicos indispensables: un mínimo de población y de ingresos fiscales. Tampoco Villanueva cumplía estos dos últimos, pero tenía una ventaja definitiva. Por hacer parte de una intendencia y desde 1976 estar bajo la jurisdicción de la Presidencia de la República –del Dainco–, la creación de municipios dentro de esta última jurisdicción era potestad del mismo organismo, lo cual facilitaría y agilizaría el trámite de creación.

Al parecer, la idea fue consultada y contó con el apoyo de Rafael Espinosa, ya desde entonces el empresario con mayor vocación de responsabilidad social en la región. La concepción y gestiones para su materialización estuvieron a cargo de quien fuera el primer alcalde de Villanueva a partir de 1982, Rodrigo Rueda Arciniegas. De las dos debilidades generalizadas para hacer viable a un municipio con proyección –los habitantes y los ingresos fiscales– la primera sería hacia adelante una necesidad para la producción de palma de aceite, pensando en una proyección de crecimiento futuro.

El inicio de la vida administrativa del nuevo municipio, fundado por decreto presidencial en agosto de 1982, fue lo más parecido a una historia macondiana o de novela costumbrista. Sin locales adecuados para sus nuevas dependencias, sin mobiliario, sin papel membreteado, sin equipo de gobierno y sin concejo municipal. Las primeras dotaciones de equipamientos para oficina–muebles, sillas, archivadores, máquinas de escribir– se recibieron en donación de la intendente de Casanare,

Luz Marina González, sacados de un depósito de inservibles que tenía la intendencia en Yopal. A esa ciudad tuvo que desplazarse el alcalde invirtiendo varios días de viaje en camioneta para acarrear él mismo los enseres para su sede de gobierno. El equipo de gobierno se conformó por concurso de preguntas y respuestas entre los habitantes considerados a ojo de buen cubero como aptos para el cargo:

- “¿Usted qué sabe hacer?”,
- Bueno, pues, yo estudié unos semestres de arquitectura.
- Secretario de planeación ¿Y usted?,
- Yo estudio derecho.
- Inspector de policía.

Así se conformaba un equipo de gobierno en estas regiones distantes, remotas, olvidadas y hasta desconocidas de la Orinoquía colombiana.

Muy pronto los asuntos y deberes del gobierno municipal reclamarían una atención. Servicios públicos, ingresos fiscales, pagos de nómina, juntas de gobierno, sesiones en el Concejo, visitas de comunidades, atención al público. Villanueva inició su existencia como municipio con alrededor de 6700 habitantes (1700 en la zona rural y 5000 en el casco urbano). Por no contar con acueducto, el suministro de agua se hacía por el sistema de bombeo con arietes compartidos por dos viviendas. Los pozos sépticos improvisados en cada predio familiar remplazaban el servicio de alcantarillado. Tampoco tenían electrificación y las calles estaban trazadas pero sin andenes y sin pavimento.

A partir de los reportes de ejecuciones presupuestales de la tesorería municipal entre 1984 y 1987 se puede trazar una imagen de la capacidad de gestión de la nueva entidad municipal y de su viabilidad financiera. Entre 1984 y 1985 el gasto total fue de \$6154051, de los cuales el 90% se destinó a funcionamiento y 10% a inversión. Los costos de funcionamiento incluían los salarios y prestaciones de los funcionarios de las cuatro dependencias administrativas, cada una con sus gastos generales, ferias y fiestas, día del campesino y la compra de algunos equipos. Llamadas departamentos, las dependencias del nuevo municipio incluían gobierno, hacienda, planeación y justicia. Los gastos de inversión se hicieron en reparación de aulas, canchas,

vías, acueducto y edificios. Los ingresos propios se distribuían entre impuestos directos de predial, \$1727401; licencias de construcción, \$164280; y tenencia de lotes, \$590346; e impuestos indirectos cuyo mayor ingreso lo representaba industria y comercio, \$1356384; seguido de lejos por el transporte de ganado, \$396557. El grueso del recaudo faltante para cubrir esos gastos provenía de “aportes y participaciones” externas que incluían auxilios intendenciales, \$1500000; impuesto a las ventas, \$350882; auxilios nacionales, \$300000; regalías petroleras, \$200000; de otras entidades o personas, \$50000.

En la tabla del año presupuestal 86–87, al igual que en el anterior, se aprecia una mayor capacidad de recaudo por ingresos propios, en especial por servicio de acueducto, recolección de basuras, tenencia de lotes, y un incremento de su capacidad de gestión con dos nuevas dependencias: el Concejo y el departamento de servicios municipales, lo cual redundó en un aumento de las inversiones en obras públicas, sobre todo en escuelas, vías, parques y mantenimientos.

Hasta aquí no hay nada relevante en el municipio de Villanueva, comparado con otros de su mismo tipo. Sin embargo, mediante un contrato gestionado por Rodrigo Rueda en 1984 con el Fondo Nacional de Desarrollo (Fonade), se llevó a cabo una consultoría que tendría por objetivo el diseño de un plan de desarrollo para Villanueva. Este plan, entregado por la compañía consultora Noriega Restrepo & Asociados en junio de 1985, sí marca una diferencia no solo con otros municipios de la Orinoquía, sino quizás con la mayoría del país, en un momento en el que apenas estaba despuntando la adopción obligatoria de esta herramienta de gobierno a escala territorial. Se trataba de la movilización del mayor recurso con el que contaban los dos profesionales que se trasladaron desde el sector empresarial del municipio hacia el despegue de las instituciones públicas municipales; esto es, el recurso a la utilización de competencias técnicas en materia de gestión empresarial y ahora de gestión pública. Ricardo Villamarín, radicado inicialmente en Villanueva como ingeniero agrónomo del Palmar del Oriente, ejercía en ese momento como presidente del Concejo municipal.

Recurriendo a sofisticadas herramientas de software para procesamiento de datos recogidos en el terreno (d.Base II), un novedoso sistema de georreferenciación para la elaboración de planos descrip-

tivos de situaciones reales (Lisadraw), un programa de simulación comparativa de proyectos de inversión (VisiCalc), una metodología que incluía el diseño de alternativas de acción en cada sector de actividad municipal y la participación de las autoridades y comunidades en la escogencia de las mejores alternativas, este plan no solo traza un horizonte de largo plazo para las siguientes administraciones municipales sino que aún en nuestros días sería un modelo a seguir en materia de formulación de este tipo de planificación. El plan va incluso más allá de lo que usualmente se incluye en un plan de desarrollo para constituirse al mismo tiempo en un plan de ordenamiento territorial en sus recomendaciones sobre plan vial municipal, zonas de urbanización, manejo de tierras, etcétera.

Sus contratantes, ambos alcaldes de Villanueva–Rueda en dos ocasiones–consideran que este plan, junto con la secretaría de planeación, fue lo mejor que realizaron en materia de desarrollo institucional porque le dio a Villanueva un norte y ayudó a crear unos hábitos de racionalidad técnica en materia de gestión pública. Una de sus recomendaciones más interesantes desde el punto de vista institucional fue proponer la creación de una Junta de Planeación Municipal. Sus estudios sobre tendencias de crecimiento urbano y de alternativas de movilidad en la ciudad siguen teniendo vigencia para tomar decisiones en estas materias. Este marcado acento técnico planificador en el manejo gubernativo de los asuntos municipales redundará posteriormente en la previsoría creación de la secretaría del medio ambiente y de la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales.

Con la intervención de estos dos profesionales en ingeniería se afianza la transferencia de personal y de competencias desde el sector empresarial de Villanueva hacia el manejo de los asuntos públicos municipales. No se trata todavía de una tendencia hacia la conformación de grupos de poder político local. Estas dos intervenciones se mueven más bien en una zona intermedia de activismo cívico empresarial y profesional, sin que esa participación activa defina o les confiera a ellos el carácter de “hombres políticos”. No es una carrera política la que están emprendiendo desde las instancias de gobierno de Villanueva, Rodrigo Rueda y Ricardo Villamarín. Será más adelante cuando el municipio se convierta en una entidad propicia para el lanzamiento de estas carreras y para la conformación de grupos políticos en otras cabezas.

EL DAINCO

Fundado en 1975, el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, adscrito a la Presidencia de la República, tendrá una vida institucional que se prolongará hasta 1991, cuando la Asamblea Nacional Constituyente suprimió las viejas longevas *Intendencias y Comisarías*, convirtiéndolas en departamentos en pie de igualdad con las demás administraciones territoriales de Colombia. Al final de su existencia, su jurisdicción incluía las intendencias de Arauca, Caquetá, Casanare, Putumayo, San Andrés y Providencia; y las comisarías de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada. Es decir, más de la mitad del territorio colombiano poblado por tan solo el 2,7% de habitantes del país en 1979.

Fue una organización única en su género en la historia de la administración pública colombiana. Autoridad territorial desde el más alto nivel de gobierno del sistema político, con el desarrollo reciente del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de las Altas Consejerías Presidenciales, sus 16 años de gestión de gobierno territorial terminan con la adopción de la legislación sobre descentralización administrativa que suprimió, además de las anteriores entidades territoriales, la función de órgano articulador que anteriormente ejercía entre las administraciones territoriales y el gobierno central. Hasta 1975 esta función se ejercía en una dependencia del Ministerio de Gobierno. El decreto 1925 de 1975, creador del Dainco, no solo le confirió ese alto estatuto dentro del aparato gubernativo, sino que le asignó mayores recursos y elementos técnicos ejecutados a través del “plan trienal de inversiones”, consistente en un amplio programa de asistencia técnica con énfasis en la construcción de obras de infraestructura física que canalizaría recursos de inversión de distintas agencias del Estado. La nueva organización ejercía entonces un amplio poder administrativo sobre estos territorios en un país con una marcada tradición centralista. Después de 1991, una vez abolido el centenario centralismo, y consolidado el tipo de descentralización adoptado en Colombia, los gobiernos centrales conocerán mayores dificultades para ejercer su influencia en el desarrollo de las regiones, pues la autonomía de estas tenderá a crear mayores tensiones entre los niveles territoriales de gobierno.

El Dainco contó además con otras prerrogativas que le conferían una gran capacidad de gestión. Participaba en el consejo de ministros con voz y en el Consejo de Política Económica y Social (Conpes) con voz y voto. Facultades que permitieron aumentar las asignaciones de recursos para estas regiones. La intendencia de Casanare, la región del Upía, el corregimiento y luego municipio de Villanueva se beneficiaron notablemente en los años de existencia del Dainco. Por ejemplo, entre julio de 1978 y junio de 1979, del total de inversiones del Dainco (\$140615000), Casanare recibió la mayor asignación de las intendencias (\$59013000). Se pavimentó el primer tramo de 16 kilómetros de la Carretera marginal de la selva, como se le llamaba en ese momento, entre Yopal y el río Charte, en dirección hacia Aguazul, terminado en 1987. Los puentes tipo “Bailey” sobre el río Upía de El Secreto y el de Barranca de Upía fueron construidos en estos años. Villanueva debe su existencia como municipio a la oportuna gestión de esta entidad para su transformación institucional. Y en muchas otras obras y asignaciones realizadas en ese periodo en el municipio de Villanueva y la región del Upía participa la administración central del Dainco. Héctor José Moreno Reyes, uno de sus directores, recuerda la intensa colaboración que tuvieron con la Corporación Piedemonte Llanero, con sede en el Upía. Desde luego que dentro del grupo empresarial pionero, en su integrante de la élite política colombiana, había la capacidad de gestión para movilizar la atención del gobierno central hacia esta región.

LA FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL UPÍA. DEL FOGÓN LLANERO A LA CRISIS DEL LIDERAZGO REGIONAL

ORÍGENES

Con la creación del municipio de Villanueva y su crecimiento posterior se dispuso la segunda piedra de lo que se llamó metafóricamente “el fogón llanero”, una figura retórica que designa a las tres partes intervinientes en la historia de desarrollo territorial en el bajo Upía: los empresarios, la comunidad y el Estado representado en sus diversas instituciones y entidades públicas. Como en otras hogueras del mismo tipo, “el fogón llanero” está formado por un fuego de madera, por lo general de leños de árboles o arbustos, encendido alrededor de tres piedras sobre las que se coloca el caldero o la parrilla donde se va a preparar el cocimiento. Faltaba entonces la tercera piedra, la integración de la comunidad.

En el año 1985 sucedió un nuevo acto de invasión de predios en las tierras de propiedad de Soceagro—a raíz de la entrada en concordato de esta empresa—, propiciada por vecinos del predio residentes en las tierras comunales de Caribayona. Este evento fortuito y sus repercusiones para el orden público en la región suscitaron el interés del propietario del Palmar del Oriente, Rafael Espinosa, por restablecer las relaciones de convivencia pacífica y estable que habían prevalecido en esos años. Había un motivo adicional en las dificultades y diferendos para el tránsito por el carreteable, especialmente en temporada de invierno, debido al anegamiento de la vía. De allí surgió la idea del puente Los Gemelos, una obra que evitara los diferendos por el tránsito desde las tierras de los antiguos colonos hacia el carreteable central y que se constituiría en un antecedente de construcción colaborativa entre los empresarios y la comunidad, en aras de un interés común. Ese logro había dejado una experiencia de cooperación exitosa que se veía necesario consolidar de una manera más organizada. Los empresarios y el grupo de técnicos profesionales que habían impul-

sado la transición de Villanueva a municipio, tenían clara conciencia de su capacidad de influencia (*lobby*) para hacer gestión ante entidades públicas y privadas, o para aportar su propia capacidad empresarial en el sentido de gestionar recursos e inversiones favorables al desarrollo de la región del Upía. Y, sobre todo, de la necesidad de consolidar un clima de convivencia pacífica estable para las inversiones que ya se habían realizado y las que se hiciesen en el futuro.



Figura 5. Símbolos de tres organizaciones sociales

De allí surgió la idea de crear una organización social del tipo “fundación sin ánimo de lucro”, cuyo lema ya se había redactado y expuesto en la inauguración del puente Los Gemelos en junio de 1987, y que expresaba las prioridades del momento: “Unidos, generando paz y progreso”. La unión entre intereses diversos, pero que convergían en valores e intereses comunes y superiores, la convivencia pacífica y el desarrollo económico y social de la región. Así surge la Fundación para el Desarrollo del Upía.

Fue constituida el día 30 de mayo de 1987 como “entidad de derecho privado, de utilidad común, sin ánimo de lucro y duración indefinida” para “aunar esfuerzos y recursos para fomentar el desarrollo integral de la región sobre bases estables y justas”. Firmaron el acta de constitución 14 representantes de personas jurídicas entre empresas de palma africana, haciendas y comercios, y 17 personas naturales. En representación de Palmar del Oriente, Palmas de Casanare, Palmeras del Upía, Soceagro S.A., Soavi Ltda., Agroclara, Chuapal Ltda., Radio Villanueva, Hacienda Las Brisas, Veterinaria El Horquetón, Droguería Villanueva, Hacienda Guadualito, Hacienda Morichales, Agropecuaria T&A y Cia. Ltda. Entre las personas naturales aparecen Élder Olaya Nieto, quien llegaría a ser alcalde de Villanueva en dos ocasiones, Hugo Puentes, quien alcanzó una curul en la Asamblea de Casanare. Llama la atención que en esta acta de constitución no están las firmas de representantes de asociaciones comunitarias, tipo juntas de acción comunal o usuarios campesinos.

Su primera junta directiva, elegida en este mismo acto, estuvo integrada por Rodrigo Bedoya, Hugo Puentes, Jorge Franco, Miguel Guevara, Fritz Moller, Herney Ospina y Libardo Santacruz. Se eligió a Ricardo Villamarín como director ejecutivo. Algunos de estos nombres se volverán a encontrar en otros momentos. Los primeros estatutos aprobados ese mismo día establecieron dos órganos de gobierno de la Fundación: la asamblea y la junta directiva, y el cargo de director ejecutivo, cargo remunerado que ejerce la representación legal de la Fundación. Su ámbito territorial se delimita al “área de confluencia geopolítica del bajo Upía y su zona de influencia socioeconómica”. Sus objetivos misionales son amplios y diversos, entre fomentar el desarrollo integral de la región, estimular la elaboración de planes de desarrollo regional, promover estudios e investigaciones que se estimen necesarias a su misión, cooperar con los sectores público y privado, velar por el buen entendimiento entre los estamentos sociales de la región, prestar asistencia técnica para allegar recursos, manejar fondos comunes, administrar aportes provenientes de otras fuentes, y vincularse a instituciones nacionales y extranjeras en desarrollo de sus objetivos.

Y entre las funciones específicas que le darán su imagen social y pública aparecen desde entonces la coordinación de acciones concretas

entre organismos del Estado, la empresa privada y las comunidades; el estímulo a la participación de las comunidades; la canalización de la capacidad de gestión de la empresa privada ante organismos estatales o privados a escala nacional, departamental o intendencial; ejercer veeduría y fiscalización de proyectos y programas oficiales o privados que se ejecuten en su área de influencia o incidan sobre ella; estimular la capacitación de los ciudadanos; y realizar contratos y convenios para el logro de sus objetivos. Tanto en las funciones como en la conformación de miembros honorarios no se incluyó a la administración pública local, es decir, a la alcaldía de Villanueva, quizás porque se supuso como algo evidente, dado que los dos primeros exalcaldes estaban presentes como miembros fundadores.

La evolución de los aspectos reglamentarios de la Fundación para el Desarrollo del Upía, como de cualquier organización de este tipo, es esencial porque expresa claramente la trayectoria institucional seguida tanto en su funcionamiento interno como en sus relaciones con el entorno. En este aspecto, en la primera reforma importante de estatutos, propuesta en 1996, es notorio el interés por precisar quiénes son los grupos o asociaciones participantes por la comunidad dentro de la Fundación y que podrían tener derecho a integrar sus instancias directivas. Al momento de su constitución, el acta firmada reflejaba una composición muy abierta pero limitada en número, entre empresas, empresarios y ciudadanos individuales. Debido a la gran capacidad de convocatoria y de influencia local durante sus primeros años de existencia, que llevaron al punto de convertirla en un “trampolín político” hacia el concejo municipal y la alcaldía, esa reforma de estatutos en lo concerniente a la forma de integración de las comunidades, ya se venía preparando cuando en una reforma del año 95, se incluyó como objetivo misional el “proporcionar a las comunidades los medios de difusión y discusión para el amplio y libre estudio de todo asunto de interés regional, con la sola excepción de asuntos raciales, de política partidista y sectarismo religioso”. Todavía quedaba muy abierta e indefinida esa participación comunitaria. Los temas de excepción si poseían un cierto arraigo y un pasado conflictivo conocido en la historia regional local.

En esta reforma del año 95 se introdujeron además dos aspectos sensibles en la parte presupuestal y de sus relaciones con el entorno. En

el régimen económico se venía funcionando básicamente con los aportes de los miembros, con sus aportes adicionales y con las donaciones de destinación específica. Ahora se introducía una nueva fuente de recursos procedente de “los excedentes de los proyectos productivos y/o establecimientos de comercio dependientes de la Fundación; los excedentes generados por campañas institucionales o actividades especiales con este fin específico”. El interés por los excedentes productivos comenzaba a superponerse a los objetivos misionales sin ánimo de lucro.

La reforma reglamentaria en la parte de sus relaciones con el entorno afectó la composición de la junta directiva y la convocatoria de terceros para participar en la Fundación en calidad de miembros honorarios. En el primer aspecto se pasó de una composición sencilla de siete miembros distribuidos entre presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y vocales a una integración más compleja de 18 miembros (tres por derecho propio y quince por nombramiento de la asamblea). Los tres primeros son el alcalde de Villanueva, el comandante del segundo distrito de policía y el delegado de la Corporación Piedemonte Llanero.

La calidad de miembro honorario le confiere al designado el estatuto de colaborador sin responsabilidad directa con la organización, excepto en el caso especial de la Corporación Piedemonte Llanero. Es una especie de relaciones públicas la que efectúan las organizaciones a través de esta figura, que por supuesto también implica un interés de la organización designante y un compromiso para el designado. Se escogieron como miembros honorarios de la Fundación por derecho propio a los gobernadores del Meta y Casanare, y a los alcaldes de Barranca de Upía, Cabuyaro, Monterrey, Paratebueno, Sabanalarga, Tauramena y Villanueva. El interés regional de la Fundación quedaba así incluido en su composición reglamentaria. También el alcalde de Villanueva quedaba con el doble estatuto de miembro honorario y de miembro por derecho propio de la junta directiva de la Fundación.

La reforma de 1996 precisó el carácter representativo de organizaciones de la sociedad civil de los miembros integrantes de la junta directiva, ampliada a 19 miembros. Catorce de ellos representantes de sectores específicos, así: económicos, uno por los comerciantes, uno

por los agricultores, uno por los ganaderos, uno por los microempresarios, uno por la Corporación Piedemonte Llanero; comunitarios: uno por las juntas de acción comunal, uno por las asociaciones campesinas; institucionales, uno por las administraciones municipales, uno por el magisterio, uno por las fuerzas armadas; societarios, uno por las organizaciones juveniles, uno por las organizaciones de trabajadores, uno por las organizaciones femeninas, uno por las organizaciones de vivienda. Los restantes cinco miembros serían elegidos entre personas naturales. Esta amplia composición en términos de representatividad buscaba contribuir a estructurar la organización de la sociedad local por sectores de actividad o de interés a la vez que asegurar la canalización de las demandas e intereses de esas organizaciones a través de una Fundación constituida en instancia de concertación regional. También se quiso precisar la integración institucional del área regional de influencia de la Fundación en la cuenca baja del río Upía, adicionando como miembros honorarios a los gobernadores de Cundinamarca y Boyacá, y sus municipios de Medina y San Luis de Gaceno.

Una nueva reforma que aparece como anexo al acta del año 2011 introdujo un desdoblamiento en el nivel directivo, al dividir la junta directiva en dos instancias, el consejo directivo y el comité operativo. También amplió el número y la representatividad de la sociedad local en el consejo directivo a 29 miembros, que asume las funciones generales de la anterior junta directiva, mientras el comité operativo de nueve miembros se encarga de los asuntos corrientes de la Fundación junto con el cargo permanente del director ejecutivo. Esta última reforma, en particular la composición del consejo directivo, es bastante indicativa de las dinámicas asociativas y de representatividad en el área de influencia de la Fundación por varias razones. La más notable es que se trata de una organización que quiere adaptarse a las dinámicas del crecimiento económico y el desarrollo social de su entorno, especialmente del municipio de Villanueva.

Si se aceptase leer, a través de los nuevos miembros integrantes del consejo directivo, las dinámicas municipales, es evidente que estamos en presencia de un municipio en vías de su consolidación como “polo de desarrollo” del suroccidente de Casanare, como se ha terminado designándolo. De los quince integrantes nuevos, en cuanto a su representatividad, nueve de ellos corresponden a sectores económicos

que muestran una base productiva bastante diversificada e indicativa de un crecimiento económico acelerado para un pueblo en tránsito de convertirse en ciudad en un lapso de treinta años. Esos actores económicos nuevos designados integrantes en el consejo directivo de la Fundación para el Desarrollo del Upía representan al sector de petrolero (1), transportadores (1), turismo (1), productores de especies menores (1), sociedades por acciones simplificadas SAS (1), y cuatro más por las empresas palmeras, uno por las pequeñas, y dos por empresas agrícolas. Estos cuatro integrantes pertenecientes al sector palmero remplazan, ampliándola, la anterior representación de la Corporación Piedemonte Llanero, organización desaparecida en 2002. Los restantes miembros nuevos representan instituciones de educación técnica superior (1), organizaciones de socorro (1), asociaciones profesionales (2), afrodescendientes (1), ambientalistas (2), asociaciones deportivas (1), discapacitados (1), desplazados (1), jóvenes (1).

El cambio más notable en sentido negativo, es decir, el de su salida del nivel directivo de la Fundación, además de la Corporación Piedemonte por razones obvias, fueron los representantes institucionales, el de las administraciones municipales, las fuerzas armadas y el magisterio. Es un cambio profundo porque indica que la dinámica del “fogón llanero” está perdiendo dos pilares de la forma de acción colectiva que se había forjado anteriormente y no hay por el momento un mecanismo de remplazo. Adicionalmente, en esta reforma no aparece ningún miembro honorario designado, y en este aspecto, que hubiera servido para establecer e impulsar el área regional de influencia de la Fundación, se pierde otro referente de acción institucional.

Las asambleas generales de la Fundación para el Desarrollo del Upía, celebradas de manera ordinaria dentro de los tres primeros meses de cada año, fueron eventos públicos masivos que llegaron a convocar a más de dos mil asistentes en sus mejores momentos. Esta gran capacidad de convocatoria y de afluencia de miembros activos con poder de voto en la asamblea da cuenta de la confianza, credibilidad y estatus que llegó a tener entre los habitantes de la región. La elección de la junta directiva de la Fundación, acto central de las asambleas generales ordinarias, interesaba tanto a la población como la elección del concejo municipal, equiparándose a esta corporación, y en ocasiones mucho más. La calidad de miembro de la junta directiva de la

Fundación se convirtió en una especie de patente de idoneidad para ocupar cargos públicos en el municipio de Villanueva. Sus miembros llegaron incluso a tener durante cierto tiempo mayor capacidad de gestión y de movilización de recursos que la misma entidad territorial. De allí que se llegaron a usar expresiones descriptivas de estas situaciones como el que la Fundación constituyera un trampolín para llegar al concejo municipal y hasta la alcaldía, o que ella fuese el propio Estado en Villanueva. Las juntas directivas son recordadas por la calidad de sus miembros y de los debates que allí tenían lugar. Era una especie de escuela de administración pública en acción y sus temas y discusiones, recogidos en las actas de la junta directiva, se asemejan a una agenda de gestión pública municipal y regional, sobre los que más adelante trataremos.

LA CORPORACIÓN PIEDEMONTE LLANERO

Al parecer, el llamado grupo empresarial del Upía tuvo un antecedente corporativo por allá en la década de 1960, según se menciona en una de las primeras actas de la nueva Corporación. Solo se conoce esta mención a ese pariente lejano. En cualquier caso, la Corporación Piedemonte Llanero, constituida el 17 de enero de 1989 en Bogotá, tenía *de facto* un antecedente de sí misma, en los asuntos que convocaran y que fueran del interés de las empresas y de los empresarios. El puente de Los Gemelos, las escuelas y puestos de salud, las adecuaciones de vías, todo ello construido en las tierras del antiguo ható, corresponden a obras hechas bajo esa modalidad.

Pero una vez constituida la Fundación para el Desarrollo del Upía, en mayo de 1987, y constatada la gran acogida que había tenido entre la población, en especial de Villanueva, los empresarios deciden establecer por aparte otra organización de derecho privado, sin ánimo de lucro y “con régimen tributario especial”. Esa fue la Corporación Piedemonte Llanero. Sus trece años de existencia legal corresponden también a los mejores años de la Fundación para el Desarrollo del Upía. Basta revisar los nombres de los miembros firmantes del acta de constitución para verificar que se trata en su mayoría de las mismas empresas y en algunos casos las mismas personas que dos años atrás habían firmado el acta de constitución de la Fundación, allá, en Villanueva.

Empresas y representantes firmantes: Semillano Ltda., Eduardo Villota; Agropecuaria Guadualito, Gustavo Reyes Calderón; Palmar del Oriente Ltda., Álvaro Acosta; Samos de Colombia Ltda., Mario Bernal; Agropecuaria T&A, Humberto Amaya; Compañía Nacional de Reforestación, Guillermo Londoño Villa; Palmeras del Upía, Gustavo Reyes Schloss; Soceagro, Alfonso Castro Sandoval; Chupal Ltda., Rodrigo Rueda; Agroclara Ltda., Rodrigo Rueda; La Comarca, Rodrigo Rueda; Herrera Obregón, Luis Fernando Herrera; Mauricio Herrera Vélez; Palmeras Santana, José Vicente Torres; Sucesores de J.J. Restrepo, Rodrigo Romero; Juan José Mariño; Riegos del Upía, Juan Ramón Giraldo.

Posteriormente ingresaron Nicolás González y Hernán Villate (enero de 1991); Alberto Umaña Carrizosa – hacienda Agualinda e Inversiones Chamanaribo (febrero de 1992); Eduardo Rodríguez Ardila – hacienda La Carolina–, Alejandro Devis – hacienda Fronteras–, Juan Rodrigo Montoya – hacienda Las Vegas – , Luz Marina González – finca Matasuelta–, y la firma Montoya Escobar Ltda. – hacienda La Libertad–, (marzo de 1994); Ricardo Umaña Herrera – finca La Alpallana – , Pablo Elías Rueda – finca Bellacruz – , y Germán Rueda – finca Parapinta – , (abril de 1995); Álvaro Arango (julio de 1996); hacienda San Pedro de Upía, propiedad del Fondo Ganadero de Cundinamarca, y Camilo Colmenares – predios Manavire y San Juanito–, (diciembre de 1997); sociedad La Alcancía S.A., integrada por ejecutivos de Bavaria y gerenciada por Santiago Esguerra, (marzo de 1998).

La misión declarada en el acta de constitución era la de “aunar esfuerzos y recursos para fomentar el desarrollo integral de la región del Upía sobre bases estables y justas”, con lo cual converge con el objetivo general de la Fundación. Por el lado de los recursos, los empresarios se fijaron un aporte mensual basado en un porcentaje por hectárea de palma en producción. Con la suma de estos recursos funcionaría la Corporación y apoyaría directamente el funcionamiento y los proyectos adelantados por la Fundación, tal como se empieza a leer desde las primeras actas de la junta directiva. Esta quedó integrada por Rodrigo Rueda (presidente), Fernando Bernal (vicepresidente), Gustavo Reyes S. (tesorero), Humberto Amaya (secretario), Alfonso Castro (vocal), Eduardo Villota (vocal), José Antonio Estévez (vocal). Este último

sería luego durante varios años presidente de la junta directiva y delegado de la Corporación ante la junta directiva de la Fundación.

La entrada en actividades con personería jurídica de la Corporación completaba el dispositivo de doble acción que se habían inventado los empresarios del Upía para realizar gestiones en favor del desarrollo de los Llanos, en la región donde habían localizado parte de sus inversiones. El mismo tipo de desarrollo que beneficiaría a sus propias empresas, a sus operaciones y a sus trabajadores, y que también redundaría en la población habitante de la zona. Todas estas empresas operaban también, en relación con el Upía, de acuerdo con el esquema de sede matriz – por lo general administrativa, en Bogotá – y planta regional localizada en el Upía. Entonces, la parte más importante de sus operaciones comerciales y de negocios – y para algunas empresas palmeras incluso de producción –, se realizaba en Bogotá. La sede misma de la Corporación Piedemonte Llanero fue establecida en Bogotá, en concordancia con su misión y con el entorno de actividades de sus empresas fundadoras.

El dispositivo de doble acción respondía también al tipo de administración pública centralizada—incluso altamente centralizada—instaurado en Colombia desde 1886, hacía un poco más de un siglo, todavía vigente. Dado que se trataba de atraer recursos hacia la región, tanto privados como públicos, pero en gran medida para obras de beneficio público colectivo, la mayor y más importante fuente de recursos para este tipo de obras y proyectos eran los mismos fondos públicos que debían gestionarse ante entidades públicas. Y precisamente allí estaba la mayor capacidad de gestión de un grupo empresarial de élite bogotano, conocedor del medio y bien relacionado con directivos y altos funcionarios de los sectores público y privado. Sus asambleas generales anuales se realizaban entre las sedes del Gun Club, Metropolitan Club y Club El Nogal de Bogotá. Se sede corporativa, en donde se adelantaban sus labores administrativas y las reuniones de junta directiva, se encontraba en el sector empresarial y financiero de Chapinero.

El director ejecutivo de la Corporación, Juan Ramón Giraldo, el de más larga permanencia en el cargo, programaba una agenda de entrevistas y reuniones que incluían al presidente de la República, ministros, vice-ministros, directores de institutos, asesores de des-

pacho, gobernadores, generales, comandantes de batallón, gerentes de empresas, alcaldes. Solo por la frecuencia en el intercambio con estos niveles de gobierno y de administración se aprecia la capacidad de gestión que movilizaba la Corporación y que, efectivamente, fue exitosa en muchos frentes, programas y proyectos. No era un banal y frívolo asunto de diplomacia empresarial. Era una representación de intereses a través del *lobby* que podía ejercer un grupo empresarial constituido como grupo de presión y cuya máxima de acción, como lo recordaban en varias actas de junta directiva, estaba sobre todo en evitar “la trampa de la fase ejecutiva”. Es decir, muchas reuniones y entrevistas pero de recursos poco, nada o perdidos.

El director ejecutivo de la Corporación era el responsable de todas las gestiones en Bogotá, en los niveles centrales. El dispositivo se completaba con la gestión del director ejecutivo de la Fundación en los ámbitos local (municipal) y regional (departamental). La coordinación entre los dos directivos fue siempre un asunto operativo que tuvo sus buenos momentos y también sus defectos. Si se mide por el volumen de directrices que se enviaban en uno u otro sentido, el vector con destino hacia Villanueva era mucho mayor que en sentido contrario, y el vector inverso de comunicaciones hacia Bogotá se redactaba más como respuestas, como suministro de información o como peticiones. De allí que la jerarquía de las decisiones en la administración pública concentrada en Bogotá, que se replica en las empresas con esquema de sede matriz–región, se repite en esta forma de organización social coordinada también bajo el esquema capital–provincia. En algunas comunicaciones, en particular aquellas que buscan el inicio de relaciones, la presentación de las dos organizaciones era solemne y de oficio:

En nombre de la Corporación Piedemonte Llanero, entidad que reúne al sector empresarial del Norte del Meta y Sur de Casanare, y de la FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL UPÍA, organización regional que busca el desarrollo integral de aquella próspera región de la Orinoquía colombiana, permítame presentarle un saludo.

Con toda probabilidad, el contexto de creación de estas dos organizaciones, sobre todo para la Corporación, era favorable al dispositivo de doble acción central–local. El inicio de la última década del siglo

XX en Colombia produjo cambios fundamentales en el ordenamiento institucional. Evidentemente la Constitución de 1991 y, dentro de ella, para esta historia, la supresión de las administraciones territoriales de intendencias y comisarías, su remplazo por los equiparados departamentos y la consecuente liquidación del Dainco; la profundización de la autonomía municipal y del tipo de descentralización administrativa adoptado en Colombia, basado especialmente en el municipio.

La desaparición del Dainco implicaba que a partir de ese momento las gestiones ante el gobierno central debían agenciarse en distintas dependencias y despachos según el tema de interés. Puesto que cada ministro es soberano de su cartera, se debía agendar cita con cada uno. Mientras que anteriormente, todos los trámites ante el gobierno central relacionados con el Upía, e incluso con Casanare, se realizaban en la dirección del Dainco, lo cual facilitaba en gran medida el esfuerzo de gestión e incluso mejoraba sus posibilidades de éxito. Pero la puerta seguía abierta para la llegada al nivel del alto gobierno. El director ejecutivo de la Fundación debía hacer lo propio a nivel regional y local. Una coyuntura favorable a la Corporación se presentó también en esos años con el hallazgo de los pozos petroleros de Cusiana y Cupiagua en los municipios de Tauramena y Aguazul, en el recién creado departamento de Casanare. El ingreso a Colombia de una empresa multinacional petrolera de la talla de British Petroleum, más conocida como “la BP”, y el volumen de negocios que se proyectaba generarían esos hallazgos era bastante prometedor en muchos aspectos. En primer lugar para las regalías departamentales y municipales; y para esta historia, en las relaciones de las dos organizaciones sociales que operaban en el Upía con la nueva megaempresa que se instalaría en la región de su área de influencia aparecían promisorias. Relaciones que efectivamente existieron, en las que se adelantaron algunos proyectos, y se realizó una visita del director ejecutivo de la Fundación a la sede matriz de la BP en Londres.

UNA ORGANIZACIÓN DE ORGANIZACIONES

El dispositivo de doble acción operaba en realidad entre un complejo de organizaciones e intereses en donde la Fundación para el Desarrollo del Upía ejercía la función central de ser *una organización de organizaciones*. Desde su concepción estatutaria inicial estaba diseñada para

ser una instancia de concertación de diversas organizaciones sociales acogiendo a los representantes delegados de estas en el órgano de deliberación y decisión de la junta directiva. En un territorio casi ausente de organizaciones sociales o comunitarias, se esperaba que la FDU fuese capaz de convocar y aglutinar a las ya existentes, en primer lugar a las empresas agroindustriales que se constituían ya como las organizaciones más vigorosas de la región, y de impulsar la creación de otras organizaciones sociales y gremiales como dinámica paralela al ritmo del desarrollo económico e institucional en pleno crecimiento. La escasez de noticias acerca de la existencia de este tipo de organizaciones sociales en la región entre 1976 y 1987, excepto por las acciones de recolecciones de firmas para respaldar memoriales o por la primerísima junta de mejoras y ornato de Villanueva que se encargaba de las asignaciones de lotes urbanos, realzan el papel asignado a la Fundación para el Desarrollo del Upía en este aspecto. La titulación de predios en el hatu La Libertad en 1976 se hizo con personas individuales. El puente Los Gemelos se construyó con el aporte individual de particulares, de tres empresas y dos Juntas de Acción Comunal. Entre los primeros, donde aparecen antiguos colonos de la titulación del 76, los aportes se hacían a título personal y no se reporta ninguna organización de antiguos colonos entre 1976 y 1987, a pesar de que hubiesen podido organizarse alrededor del usufructo del tractor que les fue donado por SOCEAGRO. Es probable que las juntas de acción comunal de Caribayona y Santa Helena se hubiesen constituido en correspondencia con un tipo de poblamiento menos disperso al de las viviendas familiares de los colonos, concentrado en un núcleo tipo caserío.

A partir de 1987, año de su constitución formal como persona jurídica, esta misión propulsora de la estructuración organizada de la sociedad del bajo Upía situará a la FDU en el cruce de una red compleja de relaciones de intercambios con instituciones públicas y privadas, desde su ámbito más cercano a escala local hasta los niveles más altos del gobierno nacional y con diversas organizaciones no gubernamentales, pares de sí misma, empresas y particulares. Pero estar en el centro de una encrucijada de instituciones y organizaciones era en realidad no ser una de las piedras del fogón llanero, sino el fogón mismo. Ya fuesen públicas o privadas, empresariales o comunitarias, la FDU concebía su posición y su función en el juego de los intercambios como

un lugar y un agente de articulación, de integración y de concertación entre intereses diversos. De allí las ambigüedades que atraviesan su trayectoria y que saldrán a flote en los momentos de crisis y de autorreflexiones sobre su quehacer institucional.

MICROEMPRESARIOS, IDEMA, HOSPITAL, EMISORA, VIVIENDA, SAI

Muy pronto, desde su misma creación, los directivos de la FDU tuvieron que resolver la cuestión de hacerse cargo de la emisora Ondas del Upía, que no alcanzaba a sobrevivir con los magros recursos que producía, y por tanto se vieron obligados a ejecutar proyectos que les generaran recursos propios, para la emisora y la propia Fundación. Al decir de Ricardo Villamarín, primer director ejecutivo de la FDU—cargo que ocupó por varios años y en diversos periodos—, muchos de esos proyectos los asumieron sin buscarlos. Pero eran vistos como una necesidad, tanto para la población como para la Fundación, necesitada de generar recursos.

En un documento interno del año 2002 se elaboró un listado de veintitrés proyectos ejecutados entre 1992 y ese año. Allí aparecen los programas de capacitación para microempresarios, las tiendas comunitarias Idema¹⁶, saneamiento básico rural, cocinas comunitarias, el servicio de telefonía, escuelas para la democracia, veedurías ciudadanas, formulación de planes de desarrollo, medio ambiente. Esta diversidad de temas muestra una cierta dispersión de objetivos misionales para una organización no gubernamental. Pero en una Fundación de este tipo, cuyo objetivo declarado es el “desarrollo regional concertado”, su agenda institucional se asemeja más a una agenda de gobierno local que a una cartera de gerencia empresarial. La unidad misional y de objetivos no existe, y más aun tratándose de la primera y única organización de este tipo para el momento de su creación en el sur de Casanare. Se podría decir incluso que formaba una institucionalidad pública paralela a la del municipio de Villanueva y de la región del bajo Upía. Pero esa era tanto el área de influencia que se habían trazado como el objeto de sus actividades: todos aquellos temas que encajaran con el desarrollo local y regional.

16 Instituto de Mercadeo Agropecuario, vigente entre 1968 y 1997.

En convenio con la Fundación Carvajal, de la cual recibieron capacitación y asesoría, el programa microempresarios fue llevado a los municipios de Sabanalarga, Monterrey, San Luis de Gaceno, Paratebueno, Villanueva y Paz de Ariporo. En este último estaban sobrepasando el área de influencia establecido en sus estatutos, tema que no dejó de generar controversias en la junta directiva. Este programa reflejaba bien la concepción de desarrollo de los creadores de la Fundación, pues la demanda de mano de obra producida por la agroindustria de extracción de aceite de palma africana generaría a la postre, como efectivamente ocurrió, un desempleo adicional al empleo que ofrecía. Además, la concentración y el crecimiento poblacional resultarían en una demanda de bienes y servicios de todo tipo necesarios para la vida en comunidad. Es decir, el desarrollo previsible desde la idea de hacer de Villanueva un municipio conduciría a una dinámica paralela de creación de nuevas empresas y negocios, y de nuevas organizaciones sociales.

Allí fue donde se alojó el programa de capacitación a microempresarios, para absorber la nueva demanda de empleo, bienes y servicios y contrarrestar los efectos negativos del desempleo como la marginalidad, la delincuencia y la informalidad. Vigente durante más de una década, sin embargo este programa adoleció de un estancamiento en la etapa pedagógica que, a la postre, terminó por desvirtuar sus beneficios iniciales. ¿De qué servía invertir recursos públicos en contar con unas personas capacitadas para emprender pequeños negocios si no disponían del capital necesario para el despegue inicial? Esa fue una de las grandes limitaciones de este programa. A falta de una fuente de crédito de fomento para las personas capacitadas era muy difícil esperar que se produjera la apertura de nuevas empresas y negocios a escala micro.

Desde luego que hubo iniciativas y gestiones para salvar este obstáculo. Las empresas pertenecientes a la Corporación Piedemonte Llanero estudiaron la viabilidad de crear una empresa asociativa de mujeres para la confección de overoles para sus obreros. Pero el costo de cada prenda resultaba superior al de las compras hechas en Bogotá. Lo más cerca que se estuvo de un verdadero plan de financiamiento para microempresarios fue la firma de un protocolo de convenio con la Corporación de Acción Solidaria (Corposol), para la constitución

de un fondo de financiamiento de tres aportantes con un capital de cien millones, en el cual Corposol aportaría el 20%. Una variante de este programa se realizó en conjunto con las Unidades de Asistencia Técnica Municipales (Umata) para tratar de hacerlo más efectivo en las zonas rurales, en donde los campesinos propietarios de predios pudieran capacitarse para realizar sus propios emprendimientos. Sin embargo, en Villanueva existen historias de vida de personas que con esfuerzo y dedicación forjaron prósperos negocios en la región.

El programa Tiendas comunitarias del Idema, del cual se hizo responsable y ejecutor la Fundación para el Desarrollo del Upía, tuvo igualmente una cobertura regional. Se abrieron tiendas Idema en Villanueva, Barranca de Upía, Monterrey y Sabanalarga. Este programa emprendido en muchas ciudades del país por el propio Idema, buscaba regular los precios de productos básicos de la canasta familiar a través de un subsidio al consumidor – bajo precio – que contrarrestara la tendencia de los comerciantes y el mercado a la especulación, el acaparamiento y la inflación. Se trataba de una intervención del Estado sobre los mercados de alimentos en el polo del consumo o la demanda. Esto era posible por la intervención simétrica en el polo de la oferta, a través de la adquisición monopólica a los productores nacionales y la importación.

Con la apertura de las tiendas Idema, la Fundación para el Desarrollo del Upía resolvía dos falencias en la oferta de estos productos en la región: su escasez y su alto costo. Pero a la vez, estaba traspasando su naturaleza social porque a las tiendas se les fijaron márgenes de rentabilidad para su operación entre el 10 y el 20%, con lo cual se abría la ventana al ánimo de lucro que contradecía los estatutos de la Fundación. Como en otros aspectos de su vida asociativa, por ejemplo el de la participación en política de sus miembros, se trataba de un impase o callejón sin salida pues, en la medida en que su existencia generaba costos, era necesario cubrirlos con la generación de recursos. En este aspecto, las tiendas Idema tuvieron un desempeño irregular hasta que finalmente se optó por venderlas debido a su efecto en la crisis administrativa y financiera de la Fundación de 1995.

El Servicio de Atención Inmediata (SAI–Telefonía) y la emisora Ondas del Upía fueron sus programas en materia de comunicaciones. El

primero, sobrepasado después por la competencia y los cambios tecnológicos del sector, le aportó no solo algunos excedentes de recursos sino un *plus* a su imagen de organización al servicio de la comunidad. La emisora ostenta un lugar aparte y propio dentro de la historia de la Fundación. No solo hace parte fundamental de ella desde el principio, en especial por el papel de refuerzo de la función de integración regional y comunitaria que había asumido la FDU, sino porque se constituyó a la postre en la empresa comercial capaz de sostener a la Fundación en momentos de crisis financiera. En este aspecto es paradójica la trayectoria de la emisora Ondas del Upía. Inicialmente, y por lo menos hasta 1996, fue una carga que era necesario sostener e invertirle para poder mantener ese valioso vínculo de conexión con las comunidades a las que llegaba su frecuencia. Estuvo en consideración la venta de la emisora debido a su insolvencia. Pero la salvó, y se salvó la Fundación, debido a una consideración de orden moral. No sería bien visto vender un activo que había sido adquirido como donación.

El hospital de Villanueva fue uno de los mayores logros en las gestiones de la FDU en materia de salud. Construido en tres etapas, en principio contó con los aportes del Dainco a través de la Lotería de los Territorios Nacionales, de la intendencia y posteriormente la gobernación de Casanare, y en la tercera etapa del Consejo Regional de Planificación (Corpes Orinoquia). Y a todo lo largo de su construcción una gestión coequipera entre la Fundación, la alcaldía de Villanueva y la Corporación Piedemonte Llanero. A tal punto que fue necesaria una gestión ante el Ministerio de Salud para que le asignasen la categoría de hospital y no de puesto de salud, categoría en la que figuraba en Yopal, y que le impedía la gestión autónoma del personal médico y paramédico. La construcción del hospital dio pie para la conformación del Fondo Municipal de Salud, dentro del nuevo marco de la descentralización en este sector, y para el lanzamiento de campañas de promoción de la salud en Villanueva y otros municipios.

El mejoramiento de vivienda previsto en el programa de saneamiento básico rural del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) se ejecutó en Caribayona y Puerto Rosales (1993), con resultados negativos debido a la lentitud en el trámite de los desembolsos por parte de la Caja Agraria, administradora de los recursos, y la falta de experticia de la FDU en la construcción de este tipo de obras. Cosa distinta sucedía

con los programas de vivienda en el casco urbano de Villanueva, en donde la Fundación intervenía como gestora de los proyectos para la consecución de lotes, el lobby ante entidades departamentales y nacionales, la selección de beneficiarios y la veeduría a la ejecución de las obras.

En las funciones de lobby y veeduría aparecen sus mayores contribuciones en la realización de obras públicas locales y regionales. Entre las más destacadas, además del hospital, la construcción del acueducto y alcantarillado de Villanueva, la electrificación urbana y rural, la pista del aeropuerto y la construcción de la carretera marginal de la selva—hoy troncal del Llano.

VEEDURÍAS CIUDADANAS, COMITÉS DE PROGRAMA Y PROMOTORES COMUNITARIOS

Además de las rutinas institucionales y administrativas, intercaladas entre las asambleas generales—anuales y eventualmente extraordinarias—, y las reuniones mensuales de junta directiva que en algunos momentos críticos se convocaron con mayor frecuencia, la gestión y ejecución de los programas y proyectos de la Fundación para el Desarrollo del Upía exigieron la adaptación de la organización a las necesidades y exigencias de sus objetivos misionales. Evidentemente, el director ejecutivo ha sido siempre quien lleva el peso mayor y la responsabilidad general en toda la gestión y administración de la Fundación. Pero esas responsabilidades sobrepasaban en mucho la disponibilidad de tiempo y de esfuerzos de una persona que debía atender distintos frentes de actividad, entre despachar correspondencia, elaborar informes, realizar llamadas, asistir a reuniones diversas en lugares distantes de su sede laboral, organizar eventos y preparar las reuniones de junta directiva, la asamblea general, y coordinar la ejecución de las decisiones y los compromisos adquiridos por los órganos directivos de la Fundación.

En este aspecto, las adecuaciones institucionales de la FDU no se limitan al mero ajuste de funciones administrativas como se haría a través de secretariados o de asistentes de administración. Como en toda organización, estas adecuaciones responden al estado de sus relaciones con el entorno y a la búsqueda de un nivel óptimo en su funciona—

miento interno para el mejor cumplimiento de los compromisos adquiridos. Decisiones inconvenientes e inoportunas en este último aspecto redundarán en la primera situación de crisis que conoció la Fundación.

El objetivo misional prioritario de ser una organización gestora del desarrollo regional y una instancia de concertación de intereses, se entrecruzaba siempre con los ritmos de la ejecución administrativa de sus programas y proyectos. Esos cruces podían llegar al punto de generar “cortos circuitos” entre objetivos y funciones. La prioridad dada al estado de la ejecución de los programas y proyectos, en las reuniones de Junta directiva, relegaba la condición de foro de discusión regional de la junta. Es lo que se aprecia en las secuencias de elaboración de los órdenes del día de las sesiones de junta directiva, en donde la función *foro regional* se fue dejando para la parte de “proposiciones y varios”, al final de la sesión. A medida que la FDU multiplicaba sus acciones ejecutoras de programas, estas reclamaban cada vez más atención de su organización interna. Fue así como se adoptó la supervisión de las ejecuciones a través de comités de programa en 1990, comenzando por los de microempresas y vivienda, tratando a la vez de mejorar el seguimiento a la ejecución y de estimular un mayor compromiso y sentido de pertenencia entre los miembros de la junta directiva. A mediados de junio de 1993 operaban cinco comités, adicionando los de radiotelefonía, agropecuario y el de la emisora. Al inicio del programa “escuelas para la democracia”, en 1997, se instaura el comité respectivo.

Después de la adopción de esta estructura organizacional en el nivel decisorio, transformado también en órgano operativo, las sesiones de la junta comienzan a ordenarse en una secuencia de informes de los comités de programa, con lo cual la FDU comienza igualmente a privilegiar la función de gestión y ejecución de proyectos que le generan recursos para su funcionamiento. La adopción de tres cargos remunerados para promotores comunitarios, rurales los tres, fue una medida tendiente a equilibrar lo que se percibía como una situación de distanciamiento frente a las comunidades locales. En algún momento se llegó a plantear como problema si la Fundación no estaba en riesgo de verse forzada a convertirse en un enorme organismo burocrático con los problemas que esto acarrearía.

Por el contrario, al examinar la concordancia y la coherencia entre sus objetivos institucionales y los emprendimientos realizados, no hay duda de que la función de seguimiento y monitoreo a la ejecución de proyectos—realizados por terceros—, a través de las *veedurías ciudadanas*, aparece como la más adecuada para su tipo de organización. Sobre todo porque mientras existió la asociación de empresarios vinculados en la Corporación Piedemonte Llanero, el mecanismo de doble acción con la FDU se desplegaba en los frentes de la gestión y la veeduría, que incrementaba la eficacia en el desempeño del dispositivo. Estas veedurías fueron lo bastante exitosas para llegar a producir solicitudes de realización por parte de asociaciones comunitarias y la aceptación de su intervención como veedora para algunos proyectos institucionales. Entre los primeros, el proyecto de vivienda del barrio Bello Horizonte y la electrificación de la vereda El Triunfo. Entre los segundos, la aceptación de la gobernación de Casanare para ejercer la veeduría a los programas del departamento en la región del Upía a comienzos de 1996. Igualmente obtuvo del Idema la aceptación de esta función para la construcción de la planta “Silos”, en donde los informes periódicos de los ejecutores de obra incluían “avance de ejecución, administración delegada, subcontratistas e interventoría”. También obtuvo esta aceptación de participación en la obra del aeropuerto. En otras ocasiones ejercía esta función por iniciativa propia solicitando información sobre contratos de obra pública relacionados con el acueducto, alcantarillado, polideportivo, lagunas de oxidación; o bien, interviniendo en situaciones de emergencia y riesgo emitiendo alertas o participando en comités para la reparación de daños causados, como sucedió con la emergencia vial ocasionada por la caída de los puentes regionales sobre el río Upía de El Secreto y Barranca, en agosto de 1994, cuando incluso crearon una cuenta bancaria para recolectar fondos con el nombre “Fundeupía emergencia”.

Alrededor de la veeduría a la construcción de la Carretera troncal del Llano, antes llamada Marginal de la selva, desde 1987 hasta su terminación, se verificó la mayor eficacia en la combinación entre la gestión ejecutiva del lobby y la veeduría ciudadana a los avances y las ejecuciones de obra a lo largo de los 265 kilómetros de carretera entre Villavicencio y Yopal. En realidad, la gestión se apoyaba en la veeduría y esta reforzaba aquella. Al leer la correspondencia administrativa relacionada con el tema se aprecia la seguridad y la confianza de hablar a

título de *veeduría cívica* para “representar ante las entidades oficiales y particulares encargados de la carretera los intereses de los usuarios y en general de la ciudadanía de la región”. Así se presentaban ante la ministra de Obras Públicas y Transporte, Priscila Ceballos, al remitir el primer informe de veeduría en febrero de 1989. Confianza y seguridad que estaban respaldadas igualmente en una capacidad técnica superior a la de los propios equipos técnicos del ministerio, pues los ingenieros Gerardo Tama Schmidt y Humberto Amaya, autores de la secuencia de informes que se hicieron hasta 1997, tenían una amplia experiencia en el campo vial. Esa capacidad fue reconocida, valorada y aceptada por este ministerio, que en adelante se apoyaría en las observaciones y recomendaciones de dichos informes para diseñar sus planes viales para esta carretera. Incluso en la Corporación Piedemonte Llanero se llegó a contar en algún momento con la suficiente fuerza como para proponer la apertura de una oficina directiva y un nombre que se hiciera cargo de la gestión de esta carretera dentro del ministerio.

Seguramente la secuencia de tres presidentes liberales en línea, Virgilio Barco Vargas (1986–1990), César Gaviria Trujillo (1990–1994) y Ernesto Samper Pizano (1994–1998) contribuyó a facilitar la eficacia de esta gestión. En cada cambio de gobierno se intensificaba la correspondencia con los nuevos titulares y directivos de las entidades y dependencias encargadas de las decisiones de alta política sobre la carretera y se multiplicaban los receptores de los informes por la vía de las copias.

Esta veeduría fue una de las primeras actividades emprendidas por la Fundación para el Desarrollo del Upía, a partir de noviembre de 1987, cuando dan cuenta de la contribución de empresas palmeras de la región para cubrir los costos de los estudios para estos informes. Los informes de veeduría se hacían en la forma y el lenguaje de la ingeniería de vías. Presentados en papelería membreteada de la FDU y acompañados de imágenes fotográficas, lo sustancial de ellos estaba en la evaluación del estado de avance de los contratos frente al estado de la vía y la forma de ejecución de las obras. Siempre estaban divididos por tramos o sectores, como los contratos mismos, o referidos a la obra respectiva, verbigracia los puentes. Su principal objeción se relacionaba con la forma de ejecución de las obras, cuyos

contratistas multiplicaron los tramos y los frentes de trabajo, retrasando la terminación de cualquiera de ellos. Hasta la apertura de la explotación petrolera de los pozos de Cusiana por la British Petroleum Company (BP), las evaluaciones de la veeduría se concentraron en el “mejoramiento y conservación” de la vía existente. La pavimentación asfáltica total era casi una quimera, de allí que a partir del ingreso a los Llanos de esta empresa gigante, el Director ejecutivo de la Corporación Piedemonte Llanero, Juan Ramón Giraldo, vislumbrase la oportunidad de incrementar la gestión y la presión en torno a la pavimentación de Villavicencio a Aguazul pues, según sus palabras, con la BP operando en el piedemonte llanero, “ahora sí era indispensable llevar la carretera hasta Aguazul”.

Por otra parte, la veeduría contribuyó a aglutinar a su alrededor a los alcaldes de los municipios por donde pasaba la vía o que tenían acceso cercano a ella. Villanueva, Medina, Cumaral, Monterrey, Paratebuena, Cabuyaro. Acompañaban también con su firma algunos de los informes y asistían a las reuniones convocadas alrededor de las obras.

LA TENSION ENTRE LA GESTION Y LA EJECUCION

Los programas y proyectos emprendidos por la FDU plantearon siempre un dilema entre privilegiar sus objetivos misionales centrales y la necesidad de asegurar recursos para su funcionamiento. Para una Organización No Gubernamental, declarada y declarante sin ánimo de lucro, estar inmersa desde el principio en la ejecución de proyectos que exigían un nivel de rentabilidad para poder seguir operando era una situación paradójica. Sobre todo cuando algunos de estos programas producían pérdidas que exigían ser cubiertas con recursos de otros proyectos. Esta fue la situación de la emisora durante más de una década, que llevó a plantear incluso la posibilidad de su venta. Las tiendas Idema conocieron en este aspecto una experiencia oscilante entre el cumplimiento de los márgenes de beneficio establecidos para su operatividad (10%) y las pérdidas ocasionadas por deficientes manejos administrativos, en particular en el control de inventarios y las salidas de productos, hasta terminar en la venta de las tiendas administradas de forma directa por la FDU. Durante la crisis del año 1995, la venta se planteó como una disyuntiva entre opciones al parecer irreconciliables: o bien privilegiar la gestión para la búsqueda de

los objetivos misionales del desarrollo regional concertado, la convivencia pacífica y la paz con progreso social; o bien la gestión para la ejecución de proyectos a través de contratos y convenios que le produjeran recursos y excedentes presupuestales a la FDU. “La Fundación no puede administrar tiendas, sino gestionar proyectos”, se dijo.

Menos que una contradicción, se trataba más bien de una diferencia de grados. La cuestión era cómo conciliar ambas funciones—la gestión y la ejecución—mientras los compromisos y los objetivos adquiridos en las ejecuciones tendían a relegar la función de gestión a un segundo plano. Era un equilibrio difícil de lograr en la práctica, que hubiese requerido mayores esfuerzos financieros por parte de los empresarios con un sacrificio mayor de la autonomía e independencia para la Fundación, y cuyo balance histórico es también difícil de ponderar. Sobre todo porque, a pesar de los reparos hacia el interés y los compromisos con la ejecución de proyectos, han sido estos los que le han permitido sobrevivir a lo largo de treinta años, incluso después de la liquidación de la Corporación Piedemonte Llanero en 2002.

Sin embargo, entre las discusiones en torno a este tema crucial para orientar las intervenciones y las acciones de la Fundación para el Desarrollo del Upía y el examen de los resultados de esas intervenciones, se puede apreciar una mayor importancia hacia el exterior de la FDU, en aquellos actos en que juega el papel de gestora de objetivos: promoción de asociaciones, comités de veedurías, juntas de usuarios, realización de foros y debates públicos, e incluso la representación de intereses, que la llevaban a entrecruzarse con las funciones del sistema político. Pero dentro de la propia FDU, eran las ejecuciones de proyectos las que garantizaban su permanencia y presencia en la región como un actor del desarrollo local.

Es también la paradoja en que la historia sumerge a las personas, a los pueblos y a las civilizaciones. Aquello que perdura no es la manera como resolvieron los asuntos de su día a día, sino el horizonte de sentido que los impulsa a abordar los problemas de cada día. Es por eso que los logros y resultados en el frente de la gestión misional se realzan más con la distancia que da el tiempo. Y es por eso mismo que algunos de los proyectos emprendidos por la FDU en su búsqueda de recursos de financiamiento aparezcan hoy en el capítulo del despilfarro de

recursos públicos en Casanare, sobre el común denominador del bajo impacto en las comunidades. Tal ha sido la suerte de la mayoría de los programas de capacitaciones realizados por el departamento en la década del 90. Entre una capacitación para un emprendimiento que nunca se verifica y el fomento a la creación de asociaciones de defensa de intereses sociales comunes, esta última perdura más en la memoria de sus beneficiarios. El símil del pescado y la pesca es aquí totalmente pertinente. Se hace más para disminuir el hambre y la pobreza en el mundo enseñando a pescar que regalando un pescado que siempre será insuficiente. El programa más ilustrativo de esta paradoja en la historia de la FDU es la emisora. Después de haber estado al borde de la venta, tras haber interrumpido sus emisiones y cerrado sus puertas debido a su continua insolvencia económica, ha sido desde hace tiempo el sostén financiero de la FDU y el medio privilegiado de vínculo con las comunidades de su radio de cobertura ampliado en el bajo Upía.

Además de las veedurías ciudadanas sobre distintos proyectos y obras públicas, fueron logros destacados de la FDU, en materia de gestión, la conformación de la junta de usuarios de la vía Barranca de Upía–Cabuyaro, cuya realización se había acordado ejecutar con la gobernación del Meta por el sistema de valorización, el cual exige un alto nivel de organización y compromiso comunitario. En su función de organización de organizaciones, la mayoría de las que se crearon en Villanueva y la región del Upía, después de 1987, deben su existencia a la FDU. La Asociación de microempresarios, la asociación de vivienda Covipovi, la Anuc de Villanueva que luego se integraría a la junta directiva de la Fundación.

También ejerció funciones mediadoras para la solución de conflictos sociales locales entre las ochenta familias invasoras de lotes urbanos en junio de 1995 y en las acciones represivas por parte de las autoridades municipales que emprendieron las consecuentes operaciones de desalojo. Así mismo, con respecto a la proliferación de la mosca hematófaga que enfrentó a una parte de los ganaderos de la región con las empresas palmeras. Intervino en un “conflicto laboral” acaecido en la empresa Palmas de Casanare en septiembre de 1996 y otro entre cooperativas de transporte cuya operación se movía entre Monterrey y Villavicencio. Argumentaban las empresas radicadas en el Upía, que a falta de una vía adecuada hacia Bogotá por el Valle de Tenza – la

llamada “vía alterna al Llano”–, en realidad ellos trabajaban para las empresas de Villavicencio. Se llegó el caso en que empresarios del arroz solicitaron su intervención ante el Idema para que les fuera agilizado el pago de sus cosechas en un año de malos precios del grano. En otros casos ejerció la función de vocera de iniciativas ciudadanas frente a medidas tendientes a la unificación del impuesto predial que incrementaría notablemente su costo. En este caso su intervención consistiría en estudiar el tema, plantear su punto de vista y ofrecer una posible solución.

Entre los diversos foros y debates promovidos u organizados por la FDU, uno de los más destacados fue el “Primer Foro Nacional Sistema Vial Piedemonte Llanero”, realizado en Villanueva en septiembre de 1994. Surgió como respuesta a la situación de emergencia vial ocasionada por las averías producidas por la creciente del río Upía en la estructura de los puentes regionales–El Secreto y Barranca de Upía– en agosto de ese año, que produjo el cierre de la troncal del Llano. Emergencia que coincidió además con las discusiones sobre la crisis financiera de la FDU. La situación de emergencia fue transformada en una oportunidad de gestión en medio de una transición de gobierno nacional, donde el recién posesionado director del Invías, Guillermo Gaviria, auguraba la existencia de un enlace de influencia por sus vínculos personales con miembros de la Fundación. Este foro fue uno de esos eventos exitosos dentro de los buenos oficios desplegados a todo lo largo de las gestiones relacionadas con la carretera marginal de la selva.

Por el contrario, la participación de la FDU, junto a la Corporación Piedemonte Llanero, en la feria Expocasanare 1997, dejó ver dos de sus falencias en materia de gestión. Según las observaciones de Juan Carlos Morón, director ejecutivo de la Corporación, un escaso conocimiento de la Fundación para el Desarrollo del Upía en el departamento de Casanare y la ausencia de vínculos con otras organizaciones de su mismo tipo como la Fundación Amanecer¹⁷.

17 Creada en 1993 por iniciativa empresarial con apoyo de ECOPETROL y la BP, desplegaba su área de influencia en toda la Orinoquía.

LA RED DE RELACIONES EXTERNAS

Esta última mención a las actividades de gestión permite hacer la revisión de un tema fundamental en la vida de toda organización, que es particularmente sensible en el caso de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), por no estar sujetas a una estructura jerárquica burocrática rígida o reglamentada que subordina su margen de acciones posibles a las decisiones de los estratos administrativos superiores. Debido a esa mayor “libertad de acción” o autonomía, las ONG corren el riesgo de caer en el aislamiento y la inanidad ante la carencia de una robusta red de relaciones externas que les permita crear un entorno de resonancia para sus acciones corporativas. La mayor autonomía es también el riesgo de la falta de importancia. El gobierno es el gobierno, tiene sus voceros, y es una voz indispensable en todos los temas relacionados con el desarrollo. Un funcionario de Estado puede ser inaudible, anónimo e incluso “inexistente” en su minúscula condición de proyector, revisor, auditor, etcétera; pero la macro-organización a la que pertenece y para la que trabaja tiende a colmar por sí sola el espacio social a su alrededor. Una ONG no puede hacer eso, ni siquiera en el campo restringido de su objeto misional; de lo contrario, entraría a ser un competidor del propio Estado y del poder público, respecto al cual busca más bien coordinarse e influir. Excepto en algunos casos especiales y tal vez excepcionales, una ONG solo es eficaz cuando actúa en plural, es decir cuando establece una red de vínculos externos de interacción que le permiten ejercer influencia sobre su entorno y desplegar sus actividades y potencialidades.

Debido al amplísimo campo de actividades posibles y necesarias para una organización consagrada al “desarrollo regional”, la formación y funcionamiento de la red de relaciones externas de la Fundación para el Desarrollo del Upía hace parte de su propia historia. Es decir que sus vínculos externos tejen la trama de su historia porque la FDU está desde el principio orientada a ser un instrumento de integración de personas y de actores externos a ella misma, sin los cuales no tendría razón de existir. Es distinto cuando una organización está consagrada a un objetivo concreto como el medio ambiente, los damnificados por minas antipersonales, la desnutrición de la infancia, etcétera. En estos casos, como en la mayoría de ONG, sus trayectorias institucionales están determinadas por las acciones y gestiones adelantadas en el

cumplimiento de sus objetivos, con sus resultados y metas específicas. Objetivos que pueden ser buscados con o sin el apoyo determinante de agentes externos. Mientras que el ejercer una función de integración para el desarrollo regional solo puede lograrse agregando personas y actores externos a la organización integradora, acorde con su estatuto misional de *organización de organizaciones*. Es más, sin esa vinculación de otras organizaciones sociales, una organización como la FDU dejaría de tener una justificación para su existencia pues se reduciría a la función, siempre reemplazable, de ejecutora de proyectos de interés regional. Estas redes de relaciones corresponden a lo que usualmente se llama en las actividades administrativas el directorio institucional, un listado de organizaciones, instituciones, empresas y personas con los nombres de sus directivos, dirección de correspondencia, números telefónicos y otros datos de contacto para uso cotidiano. En la FDU esa red se distribuye en círculos concéntricos desde el primer círculo estatutario, luego el círculo de la ejecución de programas y proyectos, hasta el más amplio círculo de la gestión. Distinción que solo tiene una utilidad analítica. En la vida de la Fundación son solo dos: el estatutario y el de los demás. Es decir, el de los distintos miembros de la organización—honorarios, activos y por derecho propio—y el de los externos a la FDU.

El círculo de relaciones estatutarias evoluciona desde el acta de constitución de junio de 1987, en donde solo aparecían miembros organizados pertenecientes a la primera y segunda piedras del fogón llanero; en este caso empresas, haciendas e instituciones públicas. De estas últimas el Director del Dainco, el gobernador del Meta y el intendente de Casanare; con la ausencia notable del alcalde de Villanueva y los demás alcaldes de la región. La piedra comunitaria resintió la ausencia de las asociaciones comunales y solo está presente en la figura de las 17 personas naturales firmantes del acta de constitución. De manera paulatina se irán incorporando más organizaciones a la estructura estatutaria de la FDU a medida que esta se plantea con mayor claridad la cuestión de la incorporación y la representación de las comunidades y la sociedad organizada en su junta directiva.

El círculo de ejecuciones de programas y proyectos involucra en especial a las instituciones públicas, a las empresas, organizaciones y comunidades del entorno de su área de influencia regional. Valga de-

cir que esta área de acción no siempre fue establecida con solidez y su radio de acción tendía a seguir las demarcaciones de las jurisdicciones municipales, pero extendiéndola en función de las posibilidades de contratación en la ejecución de programas y proyectos. De este modo se gestionaron convenios con municipios distantes del bajo Upía como Paz de Ariporo y Miraflores (Boyacá), pero también se abstuvieron de gestionar proyectos para ser ejecutados en Yopal, capital de Casanare.

Entre estas relaciones institucionales la más privilegiada ha sido siempre con Villanueva, el municipio sede de la Fundación para el Desarrollo del Upía, hasta el punto que en un debate público no faltó quién preguntara, en tono de malicia, si la Fundación era para el desarrollo del Upía o de Villanueva. Como ya se habrá advertido, la historia de la Fundación está entretrejida con la del municipio de Villanueva y son indisolubles, pues no solo involucran acciones conjuntas y cooperativas, sino a personalidades directivas que han hecho su vida pública administrativa entre las dos instituciones.

“LA RELACIÓN FUNDACIÓN–CORPORACIÓN”

Un actor especial y único en el círculo de las relaciones de gestión de la FDU fue la Corporación Piedemonte Llanero. El mecanismo de doble acción que conformaron entre las dos organizaciones ampliaba y potenciaba la capacidad de gestión de la Fundación sobre su área de influencia. En los años de la crisis de 1997–1999 ya se les reconocía en los medios de la alta función pública colombiana como un “binomio exitoso”. Relación especial que a la vez les confería una imagen de robustez en la región, pero que no dejó de plantear inquietudes con respecto al tipo de relación que debían mantener las dos organizaciones, que oscilaron siempre entre la autonomía y la dependencia, y cuyo personal directivo se movía entre las dos.

Al inicio de sus actividades formales, en 1990, los directivos de la Corporación Piedemonte Llanero se plantearon tanto el tema de la coordinación entre las dos organizaciones como del alcance de la intervención del grupo empresarial, a través de la Corporación, en las discusiones y los debates a escala regional, cuya vocería estaba en cabeza del director ejecutivo de la Corporación, José Antonio Estévez, ingeniero vinculado a Palmas de Casanare, quien presidió

durante varios años la junta directiva de la Corporación. El ingeniero Estévez planteó la línea de conducta a seguir en adelante en este último aspecto: dado que la Corporación no era una reunión de empresas sino su integración alrededor del objetivo común de mantener una armonía social por el bien de la región, era no solo inevitable sino necesaria su intervención en esos debates, pero debía hacerse siempre a nombre de la Corporación y no a título de cada empresa en particular o de algunas de ellas. Así pues la Corporación aparece con una vocería propia en el concierto del desarrollo regional de los Llanos.

La cuestión de la coordinación entre las dos organizaciones no tuvo siempre una solución satisfactoria. Primero se intentó por la vía de reuniones de juntas directivas. Se debe recordar que, en aquellos años, las comunicaciones no tenían la agilidad y velocidad de hoy, cuando lo más rápido que existía era el fax, y esta parte de los llanos carecía de una eficiente comunicación telefónica, incluido el fax. Luego se propuso aumentar la frecuencia de las juntas hasta adoptar el mecanismo de la integración de un delegado de la junta directiva de la Corporación en la junta directiva de la Fundación. Esta decisión, sumada a los aportes para el financiamiento de la FDU, que ya llegaba a la transferencia de excedentes de tesorería, redundaría en una inevitable situación de tutelaje de la Corporación sobre la Fundación, más aún cuando esta última dio pie para una intervención decidida por parte de la Corporación a raíz de la crisis de 1994, que se presentó sobre todo como crisis financiera. Una simple ilustración gráfica confirma esta observación. En las juntas directivas de la Fundación, la Corporación nunca fue un tema en el orden del día, excepto en la crisis de 1997–1999. Mientras lo contrario sí se verifica en las actas de junta directiva de la Corporación.

Desde luego que conformar un “binomio exitoso” entre una organización de tipo empresarial con una gran capacidad de gestión a nivel del gobierno central colombiano y una organización de base comunitaria en una zona de desarrollo todavía en ciernes, antes marginal y carente de casi todo, no dejaba de tener algo de utopía en su concepción y de producir en la práctica lo que llamaron un “desbalance en la capacidad de gestión”. Pero sin duda el modelo fue exitoso y la región ha conocido y reconocido sus resultados.

La impronta de los hábitos de gestión y administración de los empresarios se impondrá en las relaciones entre las dos organizaciones, para beneficio de la FDU y de sus integrantes, que llegaron a ver conformarse en las reuniones, discusiones y debates de su junta directiva una “escuela de administración pública en acción” en donde el debate técnico de los asuntos de interés colectivo alcanzaba un alto nivel con los aportes de los empresarios y del personal delegado por las empresas. Fueron varios los talleres, seminarios, foros y reuniones de juntas directivas celebradas en esos años con el objetivo de mejorar la coordinación entre las dos organizaciones.

Sin embargo, “el desbalance en la capacidad de gestión” entre las dos organizaciones terminó por transmitirse a los demás interesados en los asuntos del desarrollo regional, cuyo interés por influir ante las instancias del gobierno central, siempre distante para las regiones periféricas del territorio, hicieron que la atención se trasladase hacia la Corporación Piedemonte Llanero, que también se benefició de este reconocimiento organizando sus propias convocatorias de alcaldes y gobernadores regionales en Bogotá, en su sede de gestión y área de mayor influencia. De tal manera que la ya diagnosticada imagen de “organización al servicio de las empresas”, formulada en 1989¹⁸, vino a ser reforzada con la existencia de la Corporación. Y la Fundación no dejó de resentir ese cambio, pues comenzó a verse a sí misma como un agente ejecutor de decisiones tomadas en otra parte y un foro de debates sin trascendencia a nivel de las decisiones locales y regionales. En uno de los últimos intentos por restablecer las relaciones cooperativas entre las dos organizaciones, a mediados de 1998, antes de “la crisis de la seguridad” que afectó a la Corporación, se acordaron cinco puntos de trabajo conjunto en un taller realizado en Tenza (Boyacá), entre los cuales aparecía la mención “hacer la ‘paz con la Fundación’ y trabajar en lo que nos une y nos desune”. Circunstancias externas que ya estaban en movimiento impidieron que tales propósitos se hicieran realidad.

18 Carrizosa, “Antecedentes y perspectivas”, 124–135.

LA DISPOSICIÓN REFLEXIVA

Si hasta ahora no se había hecho visible para el lector la presencia de esta inclinación propia de las formaciones profesionales académicas entre los protagonistas y actores centrales de esta historia, es necesario realzar este rasgo, pues las acciones adelantadas siguiendo este hábito académico redundaron en las formas de acción y de gestión de la FDU, de la Corporación Piedemonte Llanero, y seguramente de las empresas instaladas en la región. Desde el recién creado municipio de Villanueva, en 1982, su primer alcalde recurrió a este recurso concretado en la formulación técnica de un plan de desarrollo municipal con una prospectiva de largo plazo. En otros momentos de sus trayectorias institucionales se constata esta recurrencia a los resultados de estudios, análisis y deliberaciones de tipo académico que no deben confundirse con otros estudios técnicos del tipo factibilidad y se relacionan más bien con estudios del tipo diagnóstico de situación. En todo caso, tales estudios han sobrevivido, no así las memorias de los talleres, seminarios y foros, y permiten establecer su importancia dentro de la historia de estas organizaciones pioneras del desarrollo regional en los llanos de Casanare.

Muy temprano, una vez instituida la Fundación para el Desarrollo del Upía, sus promotores contrataron un estudio conjunto con el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, y con la firma consultora Carrizosa y Asociados, para estudiar un modelo explicativo del desarrollo socio-económico que había experimentado la región del bajo Upía entre 1970 y 1989. El informe final de ese estudio lo titularon “Antecedentes y perspectivas para un desarrollo regional concertado en el bajo Upía” (184 páginas mimeografiadas). El informe contiene una parte histórica, otra de diagnóstico, más extensa, basada en entrevistas y recopilación de datos, y una parte de recomendaciones. Hay allí un panorama completo del municipio de Villanueva, de la región del Upía y del proceso de desarrollo que se había producido, al cual calificaron de manera acertada de “desarrollo acelerado” y en el que veían los problemas comunes a este tipo de crecimiento. El estudio, sin embargo, no tuvo una recepción favorable entre los directivos de la Fundación pues solo se lo menciona en dos sesiones de junta directiva, una de ellas anunciando la entrega de los resultados y la otra donde se concluye que el

estudio había generado expectativas, pero sin ofrecer soluciones concretas; sin embargo, el informe sería retomado algunos años después, en medio de la búsqueda de soluciones a una de las crisis que conoció la Fundación para el Desarrollo del Upía.

Esta fue la crisis del año 1994, que condujo a la contratación por parte de la Corporación Piedemonte Llanero, de un nuevo estudio diagnóstico, más restringido que el anterior, puntualizando en el tema de la crisis. El estudio lo desarrollaron profesores y estudiantes adscritos a la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes. En realidad, de allí salieron dos informes diferentes. El primero, presentado en agosto de 1994, titulado “Diagnóstico general y plan de acción”, describe la situación administrativa que atravesaba la FDU y hacía unas recomendaciones al respecto. El segundo, fechado en marzo de 1995, era un informe de pasantía empresarial titulado “Plan estratégico de acción 1995”. Sin anticipar el tratamiento de las crisis, estos informes suscitaron una respuesta del nuevo director ejecutivo, Ricardo Villamarín, quien elaboró sus propias reflexiones y un plan de acción, basándose en su experiencia como protagonista de esta historia y retomando el que llamó “el estudio de Molano”, aludiendo a uno de los integrantes del equipo de investigadores colaboradores de Julio Carrizosa, el sociólogo Alfredo Molano Bravo.

El documento de Villamarín, titulado “Reflexiones sobre el plan estratégico”, hacía un rápido recuento de la trayectoria seguida por la FDU en sus ocho años de existencia institucional formalizada, de cómo se habían transformado la población, las instituciones y el entorno, volviéndose más complejos, sin que la FDU se hubiese adaptado del todo a tales cambios, por diversas razones, una de las principales, el impacto que había producido la creación de la Corporación Piedemonte Llanero, que ahora le competía en imagen y en capacidad de gestión ante las comunidades locales. De estas reflexiones, planteadas en cabeza del director ejecutivo encargado de sacar de la crisis a la Fundación para el Desarrollo del Upía y reencauzarla por la ruta de la gestión del “desarrollo regional concertado”, surgió lo que a la postre se convertiría en una de las debilidades de esta organización, su vocación declarada de influencia regional y de ser un agente promotor de dicho desarrollo.

Al lado de estos informes diagnósticos, a los que seguirán otros en momentos diferentes y con desigual calidad de elaboración, la disposición reflexiva y deliberante para hacer un alto en el camino y trazar la senda de las acciones y orientaciones a seguir, se realizaba de manera colectiva en talleres y seminarios especiales programados para este propósito. Así se hizo el seminario de planeación estratégica en Anapoima (Cundinamarca), muy importante y mencionado en los primeros años de existencia de la Corporación Piedemonte Llanero. Luego, durante la crisis de 1999, se realizó un “taller de autorreflexión” del que se esperaba encontrar una salida con respecto a la opción de liquidación de la Corporación. Los demás se realizaron de manera conjunta entre Fundación y Corporación, en particular para analizar el tema ya mencionado de las relaciones entre las dos organizaciones. La Fundación por sí misma realizó un taller alrededor del tema de la seguridad, en un momento en que este asunto se estaba volviendo muy sensible y necesario. Otras modalidades de ejercicio de esta disposición reflexiva se hicieron a través de foros temáticos con invitados especiales. Eran a la vez una manera de ventilar asuntos de interés regional y local, y de ofrecer una oportunidad de ejercicio de lobby, de relaciones y promoción de la gestión.

LAS CRISIS

Tres momentos de crisis conoció la Fundación para el Desarrollo del Upía desde su creación hasta la liquidación de la Asociación de Municipios del Piedemonte Llanero en el año 2005. La primera, la ya mencionada de 1994, que condujo a la remoción del director ejecutivo por parte de la junta directiva, se diagnosticó como una crisis del sentido misional y de manejo administrativo, en especial en la parte contable. Las conclusiones del estudio diagnóstico, sustentadas en una observación participante y en recopilación documental y de información, fueron lapidarias al afirmar la existencia de un “desgreño administrativo” y la pérdida de su orientación misional y de objetivos claros en la FDU. Sobre el estado de los proyectos en ejecución concluían que la mayoría habían perdido su “rentabilidad social”, es decir, que ya no eran pertinentes para el estado de desarrollo del municipio pues otros prestadores de servicios habían aparecido y lo hacían mejor, y solo la emisora se proyectaba hacia una coherencia entre los objetivos misionales y su ejecución administrativa.

Después de la renuncia del director ejecutivo, se nombró un director encargado que realizaría movimientos de traslados presupuestales para cubrir obligaciones vencidas no del todo aprobadas por el delegado de la Corporación Piedemonte Llanero en la junta directiva de la Fundación. Cuando Ricardo Villamarín asumió nuevamente la dirección ejecutiva de la Fundación, a mediados de 1995, lo primero que hizo fue proponer su propia interpretación de la crisis, elaborando una lectura crítica de los dos documentos diagnósticos de los unian-dinos, complementado con plan de acción para el año 1996. Estos documentos fueron objeto de discusiones en las siguientes sesiones de junta directiva. La Corporación Piedemonte Llanero apoyó el plan de acción presentado por Villamarín, así como un aumento de sus aportes a la Fundación.

En la mirada y experiencia de Villamarín, los informes del diagnóstico adolecían de una falencia que invalidaba algunas de sus conclusiones. El haber sido contratados por la Corporación Piedemonte Llanero convertía el diagnóstico y el trabajo previo para su elaboración en algo externo a la FDU y, por tanto, en una especie de supervisión impuesta desde una posición de fuerza. Y es justo este diferencial entre las dos organizaciones, al que después se llamaría “el desbalance en la capacidad de gestión”, el que conllevaría a las mayores tensiones y disfunciones en las rutinas de gestión de la Fundación. Para el directivo Villamarín, en el imaginario de las gentes de la región y en las administraciones públicas, “la Corporación iría suplantando y remplazando poco a poco a la Fundación”. De allí que muchos intereses y problemáticas de las comunidades se estuviesen tramitando directamente a través de la Corporación, quedando reducida la Fundación al papel de “agencia local de programas de interés empresarial”.

La crisis de 1998/99 afectó sobre todo a la organización coequipera de la Fundación, la Corporación Piedemonte Llanero, y de rebote, por supuesto, a la FDU. Es una crisis originada en el fracaso de los programas de seguridad regionales adoptados desde hacía tiempo y que condujeron a la región del Upía, al departamento de Casanare y a todos los llanos orientales a una crisis institucional y de sociedad, en donde quedarían incluidas estas organizaciones sociales no gubernamentales. Fue el retorno de la violencia al Llano introducida por la nacionalización de la guerra en Colombia a través de la ofensi-

va paramilitar y de autodefensas buscando la ocupación y control de territorios considerados estratégicos para sus acciones armadas. El punto álgido de esta crisis, la cresta de una escalada de violencia que se venía gestando desde 1995 con la introducción en la región de las empresas de seguridad privada conocidas como Convivir, lo produjo la ocupación de las plantaciones de tres empresas productoras de aceite de palma – Palmar del Oriente, Palmas de Casanare y Palmeras Santana – en noviembre de 1998, seguido del secuestro de cerca de doscientos trabajadores de estas mismas empresas que estaban siendo transportados en buses y volquetas hacia unas zonas aisladas del Meta y de las consiguientes operaciones militares para rescatarlos. Este suceso, ocurrido en la madrugada del martes 26 de noviembre de 1998, produjo la convocatoria de una reunión extraordinaria de socios de la Corporación presentes en Bogotá en las primeras horas de ese mismo día. Los palmares duraron cerrados cerca de dos semanas, con un grave perjuicio para los animales de labranza, en especial los búfalos.

Luego comenzó la serie de renuncias de miembros de la Corporación que condujo a su liquidación en el año 2002. Antes de ese final, los aportes que venía recibiendo la FDU por parte de la Corporación habían sido suspendidos a comienzos de 1999 y, excepto por los aportes de algunas empresas individuales, en adelante se quedaría sin el apoyo de gestión que le otorgaba la Corporación de empresarios.

La crisis de 2005 también provino de una fuente externa a la Fundación para el Desarrollo del Upía. Esta vez se trataba de la decisión de disolución de la Asociación de Municipios del Piedemonte Llanero, institución creada estatutariamente en 1998, y cuyo impulso en su promoción se le puede atribuir a la FDU, y en especial a uno de sus directores ejecutivos, Ricardo Villamarín. Esta asociación de municipios, cuyos antecedentes acerca de su necesidad se remontaban a los tiempos del Dainco—cuando este expidió una resolución de constitución de dicha asociación—, había sido el resultado institucional de la reorientación misional que había adoptado la Fundación para el Desarrollo del Upía para salir de la crisis de 1995. Desde entonces se hizo énfasis en los programas y proyectos de alcance regional, en donde se veía con claridad el objetivo estratégico de los esfuerzos de gestión de la Fundación, y que quedó plasmado en el punto uno del plan relacionado con la integración regional.

Para ello se adelantaron varias propuestas de proyectos que estaban en vías de gestión en medio de la crisis de 1999. Entre ellos, el proyecto de la represa e hidroeléctrica de Guaicaramo, de tipo macro, que beneficiaría en varios aspectos a la región y a los llanos, en el control de las cuencas hídricas de las represas del Guavio y Chivor, cuyas aguas desembocan en el río Upía, ocasionando periódicamente inundaciones y crecientes de difícil manejo, así como la creación de un atractivo turístico en la región y en la generación de energía limpia para el Llano. El proyecto ya había sido presentado en el Ministerio de Minas y Energía y estaba en la etapa de constitución de una organización promotora intersectorial para el proyecto. También las acciones adelantadas hacia la conformación de un comité regional de prevención y atención de riesgos, y otro comité para el manejo de la cuenca del río Upía.

Desde antes de la constitución de la Asociación de Municipios del Piedemonte Llanero, la FDU había promovido esta idea alrededor de la armonización de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, con escaso éxito. La constitución de la asociación fue un logro importante, pero la FDU sufrió un revés al no haber obtenido su dirección. Durante su existencia, la mayoría de los municipios, excepto Villanueva, incumplieron con los aportes para su funcionamiento, razón que se argumentó como justificación para su disolución en el año 2005, sin ningún logro destacable que mostrar.

LA CUESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y EL “NUEVO ORDEN REGIONAL”

Toda inversión privada empresarial en una zona con escasa presencia del Estado y con antecedentes de conflictos sociales necesariamente tiene que plantearse la cuestión de cómo enfrentar los problemas que surjan en materia de inseguridad. En cierto modo, la forma de solución concertada a los primeros conflictos por la tierra estableció una regla de acción hacia su solución pacífica. Para las demás amenazas provenientes de la inseguridad provocada por actos de delincuencia común cada empresa establecía sus propios dispositivos de prevención y tratamiento con sus servicios de vigilancia y comunicaciones. El propio lema estandarte adoptado por la Fundación para el Desarrollo del Upía, al momento de su creación en 1987, daba cuenta de ese logro

y esa orientación hacia la unión de esfuerzos generadores de “paz y progreso”. Las acciones asociativas en materia de seguridad no pasaron en un primer momento de la coordinación y el enlace de esos dispositivos de vigilancia y comunicaciones, situación que se mantuvo hasta finales de 1995.

El ingreso en la región de las empresas de seguridad Convivir, iniciadas en la gobernación de Antioquia y después adoptadas por el gobierno de Ernesto Samper como modelo para todo el país, marca un punto de giro en la cuestión de la seguridad tanto en la Fundación para el Desarrollo del Upía como en la Corporación Piedemonte Llanero, y especialmente en esta última. Se sabe que dos de ellas emprendieron actividades en la región, una en Monterrey—llamada Apoyar, desde finales de 1995—y otra en Paratebuena. Bajo el ropaje de la legalidad, el representante de Apoyar presentaba sus credenciales y su portafolio de servicios ante las entidades y organizaciones sociales de la región, entre ellas la FDU.

Hasta entonces el modelo de seguridad introducido en la región por las empresas agroindustriales, por las nuevas organizaciones sociales y por las mismas instituciones públicas, aparte del tratamiento represivo de los delitos ocasionados por la delincuencia común y los incidentes de convivencia, había sido el de la solución pacífica, la concertación y la búsqueda de creación de condiciones sociales que evitaran esa deriva hacia el crimen como el desempleo y la marginalidad. Era uno de los objetivos del programa de capacitaciones para microempresarios. Y la generación de empleo era, y siguió siendo, vista como una forma de contrarrestar la extensión y el aumento de los delitos en la zona. Pero la cuestión de la seguridad planteada desde la óptica de un problema de orden público proveniente del conflicto armado y de los actores armados de ese conflicto era otra cosa.

En la junta directiva de la Fundación se plantearon dos posturas frente a la nueva situación. La primera, más institucional externa, consideraba que ellos no podían ni debían diseñar la seguridad para la región, que esa era una función del Estado y que ellos no debían ir más allá de exigirle a este el cumplimiento de sus obligaciones en esta materia y colaborar con las autoridades. La otra, más apegada a los criterios forjadores de la propia FDU, consideraba que era necesario

explorar una “solución concertada” que incluyera a todos los actores armados, lo cual supondría emprender un papel más activo, de más gestión en torno al tema. Por el momento, la conducta a seguir se limitaría a reforzar los sistemas y equipos de comunicaciones, a estrechar los intercambios con las autoridades asistiendo a las reuniones programadas al respecto y fortalecer a la policía.

Pero sucede que esta nueva arremetida de la inseguridad se perfilaba con las características que ya venía adoptando en todo el país, hacia una escalada de la violencia asociada al conflicto armado colombiano con todas sus consecuencias. Se obtuvo la adscripción de la región a la jurisdicción militar de la séptima brigada, perteneciente a la cuarta división del Ejército. Después de varias reticencias, y ya bajo una atmósfera de aprehensión que incitaba a tener cuidado con lo que se dijera, la junta directiva decide invitar al gerente de la cooperativa de seguridad Apoyar. Este expuso la situación legal de la empresa, sus servicios, “en especial en cuestiones de inteligencia y comunicaciones”; su forma de afiliación voluntaria; sus formas de financiamiento, en lo esencial a través de aportes voluntarios de finqueros y de los fondos de seguridad municipales y departamentales. La junta planteó las diferencias de procedimiento y de filosofía entre la FDU y las Convivir.

Por su parte, el tema seguridad era también motivo de preocupación en la Corporación Piedemonte Llanero, debido sobre todo al secuestro y la extorción. De hecho, fue a través de la Corporación que se hizo la gestión ante el Ministerio de Defensa para que se incluyera la región del Upía como zona de atención de la séptima brigada. A mediados de 1995 su junta directiva aprobó un plan de seguridad de ocho puntos que incluía: 1) reordenar la jurisdicción del Distrito de policía de Villanueva; 2) gestionar un sistema de retenes civiles; 3) gestionar la consecución de capacitación técnica intermedia; 4) mejorar el sistema de comunicaciones; 5) centralizar la información regional en Bogotá; 6) gestionar la creación de una oficina del trabajo en Villanueva; 7) gestionar la prestación de un servicio militar regional en diversos temas; 8) mantener reuniones periódicas con la séptima brigada.

A comienzos de 1996, ante la junta directiva de la Corporación, un asesor del Ministerio de Defensa hizo una presentación del programa de cooperativas de seguridad Convivir, en la cual uno de los aspectos

más discutidos fue el de la vigilancia y control de estas empresas. La Corporación venía gestionando un programa de colaboración con el ejército que se concretó a mediados de ese año con la creación del Fondo de Integración Regional (FIR), aprobado en asamblea general extraordinaria. Este FIR era una estructura de organización paralela a la Corporación Piedemonte Llanero, voluntaria, pero a la que adscribieron todos los socios de la Corporación, ampliada a socios no pertenecientes a la Corporación por estar radicados por fuera de su área de influencia. El FIR funcionaría con los aportes de los socios para establecer un programa de cooperación coordinado con el Ejército que comenzaría por el mejoramiento del sistema de radiotelefonía. Este nuevo programa no dejó de suscitar reparos por parte de algunos miembros de la junta directiva de la Corporación, debido a la inclusión de su manejo entre las funciones de esta.

El año 1997 fue especialmente crítico en materia de violencia en la región del Upía. Llegaron a Villanueva familias declarándose en condición de desplazamiento y reclamando atención. En junio se asesinó a uno de los líderes de los programas de vivienda, Carlos Vallejo, quien según algunas versiones, era colaborador de la guerrilla. Un fin de semana se presentó un enfrentamiento armado en la manga de coleo, que se atribuyó a una incursión guerrillera en Villanueva. Los dos eventos fueron tratados en junta directiva de la FDU, donde se desmintió la versión sobre Vallejo y el enfrentamiento armado se atribuyó a una estrategia de las autodefensas para sembrar inseguridad en la población y así justificar su ingreso pleno en la región. Aparecieron cuerpos de jóvenes asesinados en Barranca de Upía, Monterrey y Villanueva. En el mes de julio se realizó una marcha en Yopal para rechazar la violencia. Se mantenían las amenazas a líderes sociales. A fines del año hubo incursiones guerrilleras en Medina y Paratebueno. Se veían personas armadas haciendo retenes y disparos y se creía que las líneas telefónicas de las empresas estaban interceptadas. Se organiza un cabildo abierto por la paz en noviembre que no tuvo la asistencia esperada. En la misma junta directiva de la FDU se siente la presencia de personas desconocidas que ingresan durante las reuniones y se propone buscar espacios más privados para realizar las sesiones de la junta.

El siguiente año (1998) fue el del escalamiento de las acciones violentas en contra de las organizaciones sociales líderes en la región del Upía.

En enero se registra la presencia de grupos paramilitares en la zona y en algunas fincas de socios de la Corporación. La Fundación trató en reiteradas ocasiones de obtener un reconocimiento de neutralidad frente a los actores armados, neutralidad que tenía antecedentes en la Asociación de Campesinos del Carare, cuya experiencia había sido conocida por miembros de la Fundación.

En el mes de mayo se organizó una marcha por la paz que involucró a diferentes sectores sociales, de donde se concluyó la insistencia en establecer contacto con los actores armados para explicarles la razón de ser de la Fundación y obtener un reconocimiento de neutralidad. Una de las quejas planteadas en la mesa fue contra el reclutamiento de menores que se estaba llevando a cabo. Aunque se llegó al reconocimiento de que en un problema de manejo nacional la Fundación no podía ir mucho más allá de solicitar apoyo a las autoridades de Policía y Ejército, que ya había aceptado establecer una base militar en Villanueva.

Sin embargo se emprendieron iniciativas de acercamiento y contacto exitosas en cuanto a establecer diálogos, pero con resultados adversos que condujeron a la renuncia del director ejecutivo de la Corporación Piedemonte Llanero por amenazas y a su posterior exilio del país. En esos mismos días de finales de octubre apareció el cuerpo asesinado de Germán Rueda, después de haberse dado por desaparecido, cerca de la localidad de Remolinos, entre Puerto López y Puerto Gaitán, socio de la Corporación y miembro del comité del FIR. Otros miembros de la Corporación se entrevistaron con representantes de los grupos de autodefensa en los días subsiguientes. Concluyeron que las amenazas se habían originado en un malentendido sobre la labor de la Corporación, en donde se consideraba que “le estaba pisando los callos a las organizaciones de autodefensa”. A principios de noviembre la junta directiva de la Corporación decidió suspender el programa FIR y revisar sus estados financieros.

En la madrugada del martes 26 de noviembre ingresó un grupo paramilitar a las plantaciones e instalaciones de las empresas Palmar del Oriente, Palmas de Casanare y Palmeras Santana. Comandado por alias “HK”, sacaron de sus casas a los trabajadores residentes, los alinearon en formación y les echaron una arenga acerca de sus objetivos

políticos y militares, y de la necesidad de colaboración que requerían de las empresas. Secuestraron a cerca de doscientos trabajadores de estas empresas.

Esta ocupación paramilitar de las plantaciones marcó la cúspide de la escalada de violencia que se venía produciendo y que a partir de 1999 dejaría sentir sus mayores efectos en términos de crisis en las organizaciones sociales. En la primera reunión extraordinaria de junta directiva de ese año, siguió un efecto en cascada de renunciaciones y retiros de la Corporación Piedemonte Llanero, del presidente de su junta directiva y la empresa Palmas de Casanare. Soceagro anunció que, ante la falta de una unidad de criterios, se retiraba y en adelante entregaría sus aportes directamente a la Fundación. Se planteó la opción de fusión con la Corporación Llanos de Colombia, como salida para evitar la liquidación de la Corporación Piedemonte, que a la postre resultó inevitable.

Esta crisis mostró la fragilidad y vulnerabilidad de los espacios de integración y de concertación de la sociedad civil como la Fundación para el Desarrollo del Upía. La situación reforzó una atmósfera de temor dentro de la comunidad que se venía gestando de tiempo atrás. El miedo a opinar o a tomar posición sustituyó la comunicación y la información por los rumores y las conjeturas. Entre ellos, el de la posible disolución de la Corporación Piedemonte Llanero, situación que en algunos sectores se interpretaba como el inicio de “un nuevo orden regional” en el que las empresas abandonaban un espacio de liderazgo que habían ocupado durante más de una década. Tal vez ese era el verdadero significado del haber sentido en las autodefensas que la Corporación “les estaba pisando los callos”. Ni las amenazas ni la ocupación de los palmares fueron la consecuencia de una equivocada interpretación acerca del papel de la Corporación y la Fundación. Eran mensajes políticos calculados con los que se quería decir: “Conque aquí mandaban ustedes; pues ahora mandamos nosotros”. En la siguiente reunión de febrero con el alto mando de la séptima brigada, los delegados de la Corporación quedaron notificados de un cambio de política en la nueva comandancia del destacamento. “El General fue muy enfático en expresar su decisión de no solicitar aportes especiales a los empresarios, diferente al reconocimiento de la labor desempeñada por el Ejército y la solidaridad con las acciones adelantadas”.

La situación de orden público en los Llanos, en Casanare y la región del Upía siguió deteriorándose en los años subsiguientes, en especial para los concejales, alcaldes y gobernadores. A muchos de ellos les solicitaron la renuncia. Todavía durante la lánguida disolución de la Corporación aparecían la seguridad y el orden público como temas tabú, que era preferible no tratarlos en las juntas, pues generaban conflictos internos y dispersaban la atención. Algunos miembros de la Anuc también fueron objeto de hostigamientos y a uno de ellos tuvieron que sacarlo de la zona en helicóptero para emprender después el camino del exilio. En efecto estaba en trance, si no “un nuevo orden regional”, por lo menos una transición hacia un escenario inédito de la guerra en Colombia que tendría amplias y profundas implicaciones regionales.

El retorno de la guerra a los Llanos, en esta región del Upía, era el inicio de una disputa por el dominio territorial entre actores del mismo bando dentro del conflicto interno, el paramilitarismo aliado con el narcotráfico. Por eso fue que Villanueva y Barranca de Upía, sus habitantes –vecinos, familiares, amigos, socios, trabajadores de las mismas empresas–, a la manera de la violencia de mediados del siglo XX en muchos pueblos de Colombia, fueron divididos en bandos enemigos enfrentados entre las dos riberas del río Upía buscando el dominio de sus áreas de influencia. En la mitad de ese enfrentamiento, a lado y lado de los canales de riego, entre las sombras de los palmares, se libró una sangrienta batalla que dejó más de ochocientos muertos, muchos de ellos sepultados en fosas comunes.

Una gran paradoja de la historia. El río que había permitido unir los sueños de sus habitantes a uno y otro lado, vendría a convertirse en la fosa que los separaría.

EL PROYECTO DE REFORMA AGRARIA

Entre los programas y proyectos emprendidos por la Fundación para el Desarrollo del Upía, exitosos o frustrados, el proyecto de “reforma agraria” es tal vez el que mejor resume la trayectoria, el alcance y la filosofía del modelo de desarrollo forjado allí desde sus inicios. La titulación de predios en el hato La Libertad no fue la única iniciativa de vinculación de los campesinos a la dinámica de transformación

productiva centrada en la agroindustria. En las actas de la junta directiva de la Corporación Piedemonte Llanero se lee la preocupación por responder a las expectativas de los campesinos asociados en la Anuc. El proyecto “Viso del Toro” fue la respuesta a esa expectativa. Era un proyecto conjunto entre la Corporación, la Fundación y la Amuc, en un momento en que Horminzo Reyes hacía parte de la junta directiva de la Fundación, en 1998. Reyes lideraba este proyecto por parte de la Amuc de Villanueva. Se trataba de una experiencia piloto, inédita en la historia de las reformas agrarias, originada precisamente en una crítica a los programas de reforma agraria basados en la asignación de la propiedad de la tierra para los campesinos como objetivo central de esta política.

El proyecto parte de la tesis de que la sola propiedad de la tierra no garantiza la prosperidad, a veces ni siquiera el sostenimiento de las familias campesinas. La cadena de costos para la producción agrícola—maquinaria, fertilizantes, semillas, riego, fungicidas, mano de obra—, frente a los precios inestables de los mercados, hacen que los productores de este sector, en especial los pequeños agricultores, estén expuestos a las pérdidas, y en el mediano o largo plazo a la quiebra del embargo de sus tierras debido a los créditos impagados.

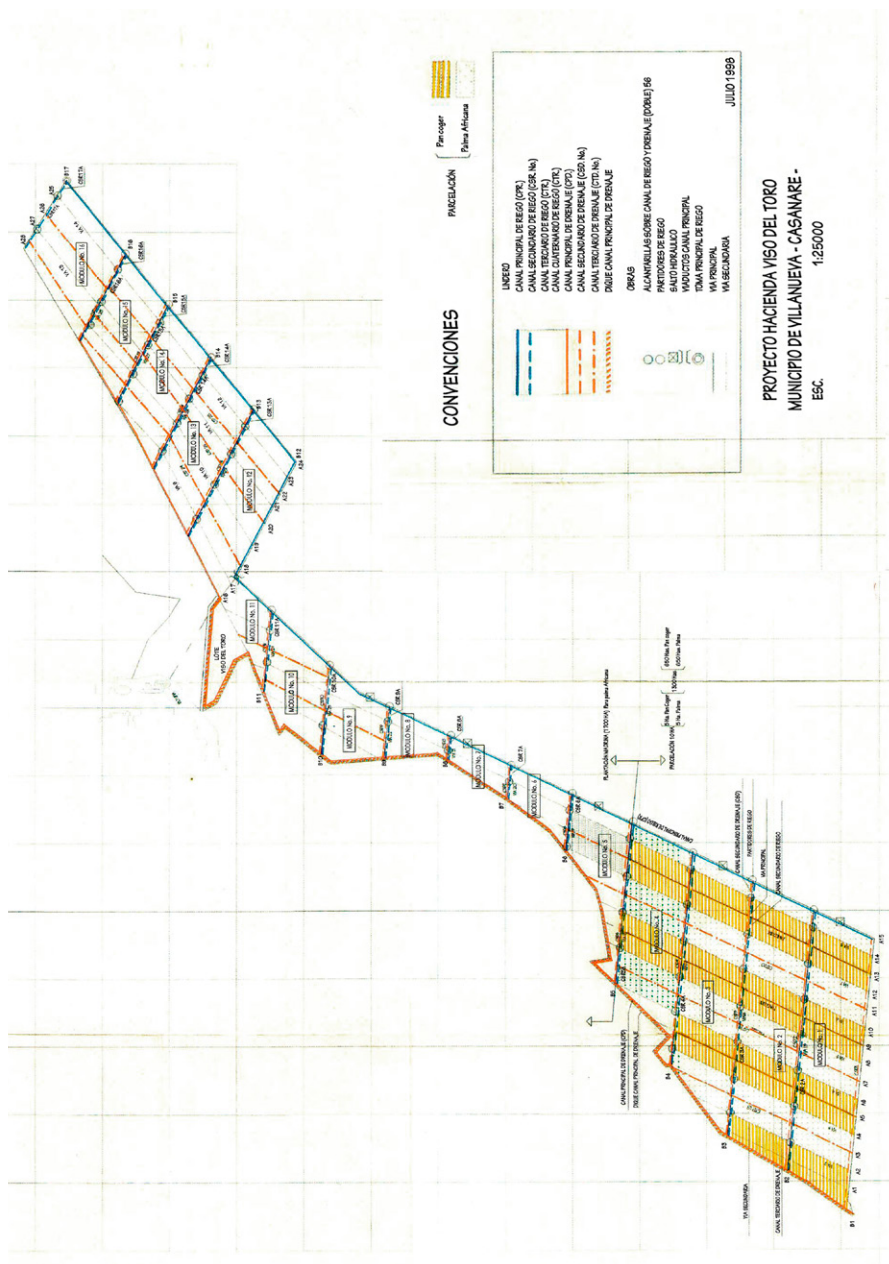


Figura 6. Plano del proyecto de reforma agraria. Predio Viso del Toro

Más que la propiedad de la tierra, esta iniciativa consideraba que el campesino, o el pequeño productor rural, lo que requiere para prosperar es su vinculación a una estructura empresarial que le permita beneficiarse de un soporte robusto de comercialización, tecnología, infraestructura instalada y capacidad crediticia. Siendo Villanueva en 1998 un municipio declarado incluido dentro de las tierras aptas para reforma agraria y existiendo ya, allí mismo, una base empresarial agroindustrial, se trataba entonces con este proyecto de vincular a los campesinos organizados a esa economía agroindustrial, en una especie de etapa más avanzada de inclusión social.

El proyecto se realizaría en el predio Viso del Toro, propiedad de Soceagro, en tres mil hectáreas que estarían destinadas por etapas al cultivo de palma africana y cultivos de subsistencia, donde también residirían las sesenta familias campesinas beneficiarias del proyecto. El predio fue escogido por los mismos campesinos entre el listado de predios ofertados al Incora para reforma agraria, por la vía de la cesión voluntaria. Estas tierras se beneficiaban de la infraestructura que ya había sido construida por las empresas agroindustriales: canal de riego, colindante con el predio, vías de acceso, electrificación, experiencia y experticia en el cultivo de palma, y cooperación empresarial. Justamente este último aspecto se destaca en que la empresa Palmar del Oriente le aportó al proyecto su novedoso y avanzado sistema de georreferenciación para el diseño de las adecuaciones del predio en vías interiores, loteo de plantaciones, canales de riego y de drenaje.

Lamentablemente, el proyecto solo llegó hasta la etapa del estudio de factibilidad según los procedimientos establecidos por el Ministerio de Agricultura, momento en que fue rechazado por la consultoría contratada para el estudio, debido a deficiencias en la calidad del suelo, declarado no apto para este cultivo a pesar de estar rodeado de plantaciones de palma. Los usuarios campesinos y la Fundación no emprendieron otro proyecto alternativo. Se constituyó una sociedad temporal para el cultivo y comercialización de 150 hectáreas de arroz, que mejora el suelo para el posterior cultivo de palma, a la espera del trámite del proyecto de reforma agraria. El planteamiento teórico, conceptual y de política agraria de este proyecto sigue esperando una experiencia verificadora de sus bondades.

CASANARE

DE INTENDENCIA A DEPARTAMENTO

Entre la red de relaciones institucionales externas de la Fundación para el Desarrollo del Upía, el marco regional ha sido siempre uno de los más importantes en su trayectoria. Desde los tiempos de la intendencia de Casanare (1973–1991) y su administración central, el Dainco, el municipio de Villanueva y la FDU como gestora del desarrollo regional se beneficiaron de una relación privilegiada con estas instituciones, especialmente durante la administración de la intendente Luz Marina González y de Héctor José Moreno Reyes en la dirección del Dainco. Excepto por las obras financiadas solo por los empresarios, en la totalidad de obras e inversiones públicas realizadas antes de 1991, aparece el aporte de la intendencia o del Dainco, o bien de ambos.

La transición de la intendencia del Casanare a la categoría de departamento introduce unos cambios para la FDU y los municipios de Casanare en la forma de relaciones previas con las autoridades departamentales de Yopal, en donde estas adquirieron una mayor autonomía frente al gobierno central, una mayor jerarquía en el orden regional, y un refuerzo gradual en el proceso de conformación de los grupos políticos de Casanare centralizado y concentrado en su capital.

Al constituirse en departamento, la administración territorial de Casanare—la gobernación—deja de ser dependiente de la anterior administración centralizada en el Dainco. Después de la Constitución de 1991, con su elección popular de gobernador, Casanare entra en la categoría paritaria de las demás administraciones departamentales autónomas, mientras que antes el intendente era nombrado. Su autonomía administrativa y su progresivo presupuesto creciente financiado con la participación del departamento en las regalías petroleras apuntalarían la jerarquía de la estructura administrativa del departamento frente a los municipios y las organizaciones sociales que

comenzarán a girar alrededor de la participación y las asignaciones del erario departamental. El manejo de los diversos temas de la nueva agenda de gobierno regional respaldado en esa disponibilidad de recursos crecientes abrió un amplio campo de oportunidades para la gestión de organizaciones como la Fundación para el Desarrollo del Upía. Desde entonces Yopal, la gobernación y la asamblea departamental se convierten en espacios de cabildeo y de gestión de proyectos para las organizaciones sociales.

Pero en relación con el nuevo departamento, la FDU no se movilizó tan solo hacia la captura de su parte en esa fuente de recursos. En realidad, la administración departamental necesitaba de un talento humano del que carecía para cumplir sus nuevas responsabilidades. Y es allí donde la organización encontró un espacio de intervención gracias a su experiencia previa, en especial en los programas de capacitaciones, veedurías ciudadanas y formulación de planes de desarrollo. Habrá otro momento, sobre todo después de haber perdido el apoyo de la Corporación Piedemonte Llanero, debido a su disolución, en que la Fundación entrará en una dinámica de atrapar lo que le ofrezcan, en un esfuerzo de supervivencia institucional, y ahí sí, de captura de oportunidades de recursos. Tal parece ser el caso de los convenios para construcción de obras civiles—andenes, cubiertas de canchas deportivas—, cuyo alejamiento de su objeto misional es evidente mientras abandona la gestión de enlace con otras organizaciones sociales de su mismo tipo a nivel departamental. Sin embargo, la vocación regional establecida por su área de influencia la han mantenido en este marco geográfico e institucional como norte de su radio de acción.

LA POLÍTICA EN CASANARE

Tanto la nueva dinámica política del departamento con su elección popular de gobernador y de asamblea departamental, como la elección popular de alcaldes provocaron un impacto en la vida de la Fundación. En primer lugar, se puede constatar una intensificación de las relaciones con lo político, en particular con la política electoral, entre los miembros de la FDU. Élber Olaya, miembro fundador de la Fundación, fue el primer alcalde por elección popular de Villanueva, mientras que los dos alcaldes anteriores, también miembros directivos de la Fundación—Rodrigo Rueda y Ricardo Villamarín—, lo

habían sido por nombramiento de la intendencia. En cierto modo se puede hablar de un momento de la vida política de Villanueva en el que se produjo una conversión multiplicada de las votaciones en las asambleas generales de la Fundación hacia el sufragio popular en las elecciones municipales. Miembros visionarios de la Fundación comenzaron a vislumbrar en los nuevos espacios políticos abiertos un campo de oportunidades.

La FDU tendió entonces a ser convertida en una plataforma de lanzamiento de aspiraciones políticas en el municipio de Villanueva y en el departamento de Casanare. Cinco alcaldes de Villanueva, tres de ellos directores ejecutivos, han sido miembros de la Fundación. Rodrigo Rueda, Ricardo Villamarín, Elber Olaya, Alexander Bohórquez y Raúl Flórez. Este último también llegó a ser gobernador de Casanare y otros miembros han sido además concejales. Hugo Puentes, otro miembro fundador, alcanzaría una curul en la asamblea departamental. Y se debe incluir en esta intensificación de las relaciones con la política electoral las diversas candidaturas a concejos municipales o asamblea departamental que no condujeron a una curul.

Esta relación con la vida política local y regional resulta paradójica, incluso también ambigua, por lo inevitable, y porque generó situaciones conflictivas en el interior de la FDU y en sus relaciones con la Corporación Piedemonte Llanero. Los empresarios siempre tendieron a evitar que la Fundación interviniera en asuntos de política partidista y electoral local. Pero esa intervención en la política electoral era inevitable. Las asambleas generales de la FDU, con su sistema de votación por planchas para elegir la junta directiva y la amplísima base de miembros activos, movilizados en una población pequeña y donde la organización se había constituido en un agente de desarrollo social de igual o mayor importancia que la municipalidad, le daban a los postulantes y directivos elegidos la suficiente notoriedad pública para poder proyectar desde allí una futura candidatura a las corporaciones municipales. Ese paralelismo entre la elección de la asamblea general con las elecciones municipales, y entre las agendas de la junta directiva de la Fundación y la del concejo municipal o la alcaldía, reforzaban la perspectiva de una aspiración segura para pasar al del campo de la actividad política local. La intensidad de los traslados llegó incluso

a la adopción de la práctica del “trasteo de votos” para asegurar una representación en la junta directiva de la Fundación.

Una reforma normativa estatutaria se aprobó para evitar la intervención explícita de miembros de la FDU en la política partidista y electoral. En 1995 se introdujeron dos artículos al respecto. El artículo cuarto, que trata sobre los objetivos de la organización, expresaba en uno de sus numerales: “proporcionar a las comunidades los medios de difusión y discusión para el amplio y libre estudio de todo asunto de interés regional, con la sola excepción de asuntos raciales, de política partidista y sectarismo religioso”. Esta es una restricción a la libertad de expresión dentro de las deliberaciones de la organización. Más adelante el artículo 29 prohíbe expresamente a sus miembros mezclar a la Fundación con las actividades políticas que estos hagan a título personal. “Ningún miembro de la Institución podrá utilizar el nombre o los programas de la Fundación con fines proselitistas o políticos”.

Fue una decisión que para algunos no dejaba de ser una camisa de fuerza o un callejón sin salida, en la medida en que las mismas realizaciones de la Fundación otorgaban visibilidad y prestigio público a sus integrantes, en primer lugar a los miembros de junta directiva, lo cual, desde luego, significaba una oportunidad para dar el paso hacia el otro campo, el de la actividad política partidista del municipio y, si es posible, del departamento. Por esta vía la Fundación para el Desarrollo del Upía también contribuyó a la formación y conformación de personal político, de liderazgos políticos y de familias políticas en Villanueva y Casanare, por ejemplo la familia de Alexander Bohórquez, cuyo padre, Humberto Bohórquez, había sido corregidor de Villanueva y una hermana suya, Ruth Janeth Bohórquez, fue la primera alcaldesa del municipio, habiendo ejercido él mismo ese cargo. Ese traspaso en parte se facilitaba porque la Junta directiva de la Fundación durante largos años se había constituido en una especie de escuela de administración pública local en acción, en donde se discutían los asuntos de interés colectivo regional y se familiarizaban con el lenguaje y los usos de la gestión pública.

De este modo se produjo otro desplazamiento en el liderazgo del desarrollo local y regional, sobre todo local. A medida que el municipio iba adquiriendo más autonomía y se consolidaba como entidad terri-

torial pública con todas sus capacidades de gestión, la Fundación fue perdiendo ese estatus de centro articulador de las comunidades, las organizaciones sociales y las instituciones públicas que llegó a tener durante cierto tiempo. El rasgo más notable de este cambio se observa en la frecuente y creciente inasistencia de los alcaldes de Villanueva a las sesiones de junta directiva, aun siendo ellos miembros honorarios por derecho propio. Tampoco envían delegados. Esa silla vacía es indicativa de la ratificación de un proceso generalizado en el desarrollo político de las sociedades humanas, que no es inevitable: la tendencia a la separación entre la sociedad y las instituciones políticas. A medida que el municipio de Villanueva adquiría más autonomía—administrativa, financiera, técnica, institucional—menos necesitaba de organizaciones sociales de apoyo como la Fundación para el Desarrollo del Upía. Más bien, en adelante, desde la disolución de la Corporación Piedemonte Llanero, sería la propia Fundación la que necesitaría del soporte de la alcaldía municipal.

BALANCE DE UNA TRAYECTORIA

La historia de la Fundación para el Desarrollo del Upía es mucho más que la historia de una organización no gubernamental. Es la historia de la creación de un modelo de desarrollo territorial forjado a partir de una visión de emprendimiento empresarial, de la resolución pacífica y concertada de eventuales conflictos, de la superación de obstáculos que surgen de toda interacción humana con proyección de futuro, de la creación de instituciones necesarias al desarrollo económico y social, y de la interacción cooperativa entre los actores sociales intervinientes y beneficiarios de esa experiencia de desarrollo.

A lo largo de esta trayectoria, iniciada en 1974, el espacio territorial de Villanueva y del piedemonte llanero se ha transformado por completo. Es uno de los aspectos que he tratado de destacar aquí. Esta transformación no se restringe solo a la jurisdicción local del municipio de Villanueva, ni a las implantaciones agroindustriales y sus relaciones económicas. La transformación territorial abarca la creación de un espacio económico más amplio que se extiende desde Villavicencio hasta Yopal, y luego ha estado prolongándose hasta Arauca y Venezuela. Entre los 260 kilómetros que separan por carretera a las dos capitales de los departamentos del Meta y Casanare, se ha conformado un es-

pacio dinámico de intercambios y de relaciones amojonado por centros poblados intermedios entre los cuales Villanueva es uno de sus polos regionales. Todavía hace unos veinticinco años, para abastecerse de determinados productos, era necesario desplazarse hasta Villavicencio. Hoy se pueden conseguir los mismos productos en Villanueva y al mismo precio. El aislamiento anterior con los municipios de la zona central del departamento, en especial con Aguazul, y con la capital de Casanare, ha cedido el lugar a una interconexión vial de las más avanzadas del país.

Pero esas transformaciones modernizadoras no fueron el resultado de procesos naturales. Ellas fueron posibles por la dinámica de la acción colectiva organizada que intervino sobre la población, el territorio, las instituciones y organizaciones existentes para jalonar las realizaciones alcanzadas en obras públicas, equipamientos, dotaciones, administración y ordenamiento de las innovaciones necesarias. La organización Fundación para el Desarrollo del Upía fue el agente institucional aglutinador del triángulo virtuoso del desarrollo conformado por las empresas, la comunidad y el Estado; recogió y estructuró en una organización formalizada unas gestiones voluntarias precedentes para proyectarlas hacia su entorno institucional. De allí que su aporte haya aparecido durante varios años siempre asociado a las obras e inversiones realizadas por la municipalidad de Villanueva y, en menor escala, en otros municipios aledaños.

Su historia constituye un modelo cuya experiencia deja numerosas lecciones replicables en sus éxitos y evitables en sus disfunciones y fracasos, no obstante que estos últimos también fueron un efecto de la misma historia no siempre controlable, como el retorno de la violencia al Llano. Esa violencia es incompatible con el modelo forjado por la Fundación para el Desarrollo del Upía, y fue su mayor amenaza. Porque contrariaba sus postulados cuando se dijo en el momento de la crisis de 1998, que sin paz no habrá progreso, ni habrá unidad.

SEGUNDA PARTE:
ENSAYO DE CONCEPTUALIZACIÓN

La trayectoria de desarrollo sucedida en la región del bajo Upía del piedemonte llanero introdujo una transformación del espacio geográfico, económico e institucional en esta parte de los Llanos Orientales. Esta mutación irradió el espacio regional desde la transición productiva de la ganadería tradicional a los cultivos comerciales, la agroindustria de la palma de aceite, hasta la formación del complejo crecimiento urbanístico, de servicios e instituciones de los núcleos poblacionales actuales y su boyante industria petrolera. En este transcurso se conformó una dinámica de relaciones cooperativas entre actores sociales para la solución de conflictos y la superación de obstáculos que bloquearan las proyecciones de desarrollo previstas. Si el tipo de desarrollo sucedido en el bajo Upía pudiese ser descrito como un modelo, este correspondería a un modelo forjado desde la sociedad, y dentro de esta, desde la visión y el empuje de un grupo de empresarios inversionistas. Las potencialidades del territorio, las condiciones favorables a la inversión, la creación de condiciones de convivencia pacífica estable y la inventiva institucional de los empresarios redundaron en la generación de esta experiencia de desarrollo de impacto regional.

Después del relato más centrado en los aspectos descriptivos del proceso y de los protagonistas intervinientes, el escrito que complementa esta historia busca resaltar las implicaciones de esta experiencia en términos de modelo de desarrollo y las bases conceptuales que se aprecian en ella. Esto no quiere decir que esta experiencia corresponda al modelo que aquí se esquematiza, más bien al contrario. Esta historia de un desarrollo que se fue forjando a medida que aparecían retos, problemas y necesidades que resolver, o sea, como es la vida de la mayoría de las personas y los pueblos, puede ser explicada y comprendida a partir de unas categorías teóricas, pero donde estas corresponden a un análisis *a posteriori* y no a un plan establecido para su aplicación, como si se tratase de una fórmula. El interés de este ensayo complementario no es solo el del conocimiento académico, sino el de extraer eventuales lecciones que puedan ser aplicadas en otras experiencias de desarrollo territorial, en particular de aquellas que se emprenden a partir de la formulación de un modelo planificador.

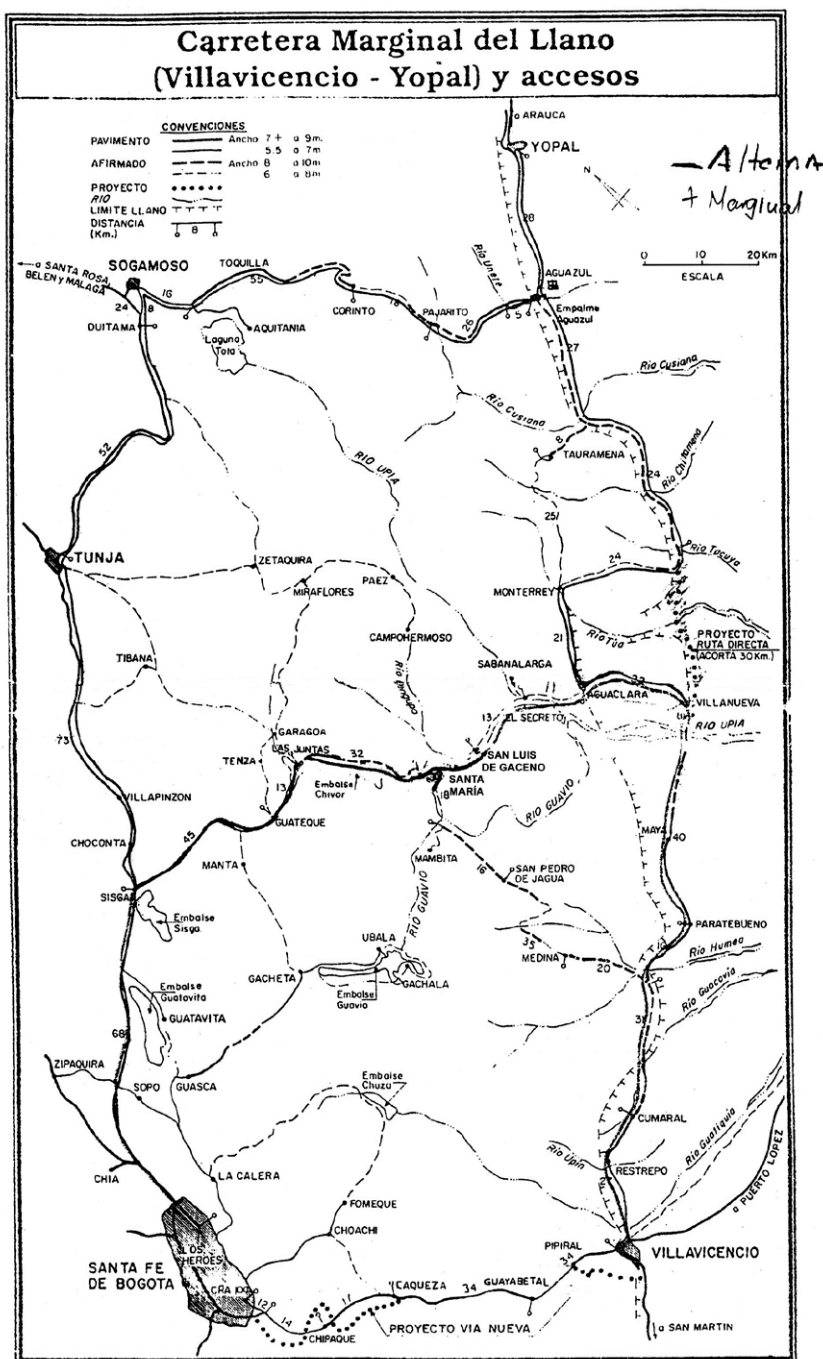


Figura 7. Plano carretera Marginal del Llano

1. LA FUNCIÓN DE INTERCONEXIÓN ENTRE ESPACIOS ECONÓMICOS

La concepción del desarrollo en un territorio de frontera interior no incorporado, o incorporado de manera marginal, a los circuitos económicos centrales de los mercados, debía hacer frente a dos problemas: la adecuación del espacio económico, sobre todo el de su integración a otros espacios ya existentes, y el de la utilización de los recursos disponibles¹⁹. La solución a estos dos problemas está en el origen de esta trayectoria de desarrollo territorial en esta parte del piedemonte llanero.

¿Cómo se presentaba la cuestión del espacio económico? Situémonos en este territorio en 1970. El piedemonte llanero entre Villavicencio (capital del departamento del Meta) y Yopal (capital de la por entonces intendencia de Casanare), se extiende en línea recta unos doscientos veinte kilómetros. Para la época había solo dos vías habilitadas para el tránsito automotor que conectaban los quinientos metros promedio de altitud del piedemonte con el interior del país hasta los 2500 metros de altitud del altiplano cundiboyacense, en la región andina de la cordillera Oriental: la vía Bogotá–Villavicencio, carretera ondulante y estrecha de doble circulación por entre laderas de montañas de suelos derrumbables y grandes precipicios en sus márgenes; y la vía Sogamoso–Yopal, de trazado semejante sin pavimentar y solo apta para vehículos livianos y de bajo tonelaje de carga. De hecho, una parte del transporte de personas y de carga desde el interior del país y entre los mismos llanos se realizaba por el sistema, llamado jocosamente, de “aerotaxi”, entre pistas acondicionadas por los mismos pilotos o improvisadas para un aterrizaje. La circulación por carretera entre Villavicencio y Yopal no existía. Solo un tramo de dos kilómetros desde aquella hasta Restrepo,

19 François Perroux, *Les techniques quantitatives de la planification*, París: Presses Universitaires de France, 1965. Bernard Pecqueur, *Le développement local*, Paris, Syros, 1989. Bernard Pecqueur, “Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud», en *Le territoire est mort: vive les territoires!: une refabrication au nom du développement*, editado por A. Benoit. París: IRD Editions, 2005, <http://www.openedition.org/6540>, [Consultado el 12 de marzo de 2018].

y los últimos treinta kilómetros entre Aguazul y Yopal, por una trocha que atravesaba el lecho de los ríos en verano y se trasbordaba en bestias en la temporada de lluvias. La carretera, que se llamaría posteriormente “vía alterna al Llano”, partiendo del Sisga, pasando por Guateque y el embalse de Chivor, solo llegaba hasta San Luis de Gaceno, distante unos 25 kilómetros de Aguaclara, localidad que daba acogida a los Llanos orientales por el valle de Tenza, en el oriente de Boyacá.

En términos de interconexión vial, lo que existía en esta zona correspondía a unos carreteables trazados por compañías petroleras por las mismas sendas que utilizaban los vaqueros llaneros para los arreos periódicos del ganado recogido en las “sacas” del trabajo de llano con destino al mercado de Villavicencio. En la zona exacta que llegaría a ser el epicentro de este desarrollo territorial, a partir de la transformación productiva del hato La Libertad, estos carreteables conectaban al municipio de Monterrey con Barranca de Upía y las zonas bajas del río Túa, por donde se trasladaba el ganado con destino a Villavicencio. Había un proyecto, o más bien una utopía de proyecto, uno de esos sueños de gobierno en voz alta expresado en lenguaje diplomático y protocolo de intenciones: la idea de una vía suramericana que conectara por el piedemonte andino a los países bolivarianos desde Caracas hasta La Paz, integrando de este modo a cinco países. Pero era solo la declaración de un propósito que dependía de la voluntad y la capacidad de los gobiernos de cada país. Aun así, era la formulación concreta de una vía posible de integración de los países bolivarianos a través de una interconexión terrestre.

En este aspecto aparece la ubicación estratégica de Villavicencio como epicentro del desarrollo regional de los Llanos orientales, al principio en el sentido paralelo a la cordillera Oriental, en lo que conoce la geografía como la zona del piedemonte, y luego en el eje hacia el oriente, Llano adentro hacia las sabanas. El área más desarrollada en interconexión con la ciudad se abría hacia el sur con Acacías, y más allá hacia Granada. La interconexión con el oriente y el norte era aún precaria y su interconexión principal en todos los aspectos seguía siendo con Bogotá²⁰.

20 Para los aspectos relacionados con el rol de Villavicencio en el desarrollo regional de los Llanos, véase Jane M. Rausch, *De pueblo de frontera a ciudad capital. La historia de Villavicencio, Colombia, desde 1842*, Bogotá: Banco de la República–Unillanos, 2011, 162–164, 175, 183–190.

Para que los Llanos se desarrollaran, era necesaria la interconexión de Villavicencio, su centro económico nuclear, con otro centro poblado que pudiese alcanzar la talla suficiente para impulsar el intercambio y la circulación de bienes entre los dos. Villavicencio era por entonces en la Orinoquía la única ciudad capital de un territorio definido desde un punto de vista administrativo en la categoría de departamento. Las demás capitales en los Llanos lo eran de territorios definidos en la categoría de intendencias o comisarías, dependientes de una administración central con sede en Bogotá. Geoespacialmente, la ciudad capital de los Llanos más cercana a Villavicencio era Yopal, en la intendencia del Casanare, pero separadas y aisladas una de otra por doscientos cincuenta kilómetros apenas poblados.

Es aquí donde interviene lo que considero la concepción originaria de esta historia de desarrollo territorial expresada en la fórmula geoespacial de la interconexión escalonada entre espacios económicos. Si entre los puntos A y B puede haber un potencial de desarrollo, pero se encuentran aislados, entonces la dinámica para su interconexión requiere de la formación de C, en una zona intermedia entre A y B²¹.

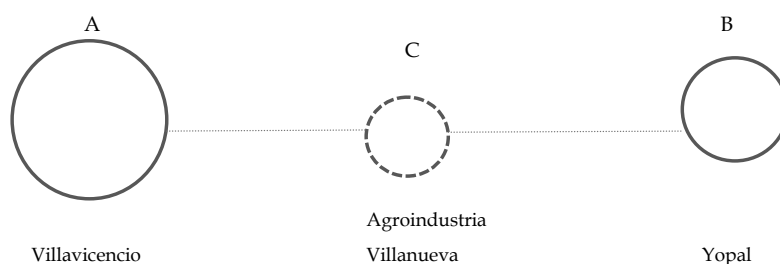


Figura 8. Interconexión escalonada entre espacios económicos

21 Perroux, *Les techniques quantitatives*, 254. El esquema ha sido adaptado a la situación del piedemonte llanero. Perroux afirma la existencia de numerosos ejemplos concretos de este tipo de desarrollo económico. Se verifica en la formación de “los mercados ejemplares de China”, en la región de Setchuan, en donde más que por pueblos, los núcleos poblacionales se forman por “agrupaciones de pueblos” en una relación de proporcionalidad inversa entre distancia y densidad de población. Si esta constatación fuese *universalizable* para la formación de mercados, en nuestro caso sería necesario acotar los 250 kilómetros entre A y B por la formación de otro centro poblacional densificado. Cfr. Fernand Braudel, *Civilización material, economía y capitalismo. Siglos XV y XVIII. Los juegos del intercambio*, tomo 2. Madrid: Alianza Editorial, 1984, 90–92.

En la teoría de Perroux, la formación de C está asociada a la estructura de oferta y demanda de productos en los espacios A y B, que hace posible la creación de un tercer oferente entre ellos vinculado a estos dos espacios ya configurados. En la historia del desarrollo territorial que estamos considerando, el espacio B (Yopal), y su área de influencia, escasamente se conectaba con Villavicencio en la oferta de ganado de producción extensiva y en demanda de algunos productos básicos de vuelta para la vida simple y sencilla en los hatos (aperos, herrajes, monturas, sombreros, vestuario y herramientas). La principal interconexión de Yopal por vía terrestre, y casi única si se la mira como interconexión vial apta para vehículos, se hacía con Aguazul y Sogamoso. Era tal vez un remanente de cuando hacía parte del departamento de Boyacá, del que la separaba y aislaba la cordillera Oriental. Por su parte, la conexión espacial de Villavicencio con su área de influencia hacia el norte, por el piedemonte llanero, llegaba apenas a unos pocos kilómetros de vía transitable hasta Restrepo, y en dirección hacia Yopal, existían unos tramos de carretables no transitables para camiones y aislados en los alrededores de Cumaral y Cabuyaro. Es decir, los intercambios directos entre los espacios económicos asociados a estas dos capitales se limitaban a los arreos de ganado con destino a Villavicencio, a lo que se hiciese por medio del transporte aéreo y por vía fluvial, sobre todo por el río Meta desde Orocué y Cabuyaro. En realidad, la interconexión entre estos espacios económicos era lo bastante reducida como para barruntar su desarrollo futuro²².

Pero había recursos en el territorio y un proyecto de escala continental²³. Ya se había establecido la existencia de yacimientos petroleros en el piedemonte llanero. Esas mismas tierras de sabana alta, paralelas a la cordillera a lo largo de centenares de kilómetros, eran reconocidas como tierras fértiles. Además estaban irrigadas por varios ríos prin-

22 Camilo Domínguez, "Procesos y conflictos en la estructuración territorial de Casanare", *Cuadernos de geografía*, vol. 5, n°1, 1994, 104.

23 La expansión petrolera venezolana le había permitido a este país construir una de las redes viales más modernas de Latinoamérica, uno de cuyos ejes correspondía al tramo venezolano de la Carretera Marginal de la Selva, llamado Carretera Transandina, que unía a Caracas con San Cristóbal. Ecuador, Perú y Bolivia también adelantaron tramos de este proyecto que debía unir transporte fluvial con transporte terrestre. Cfr. Pedro Cunill Grau, *Las transformaciones del espacio geohistórico latinoamericano, 1930-1990*, México, F.C.E., 1995, p. 162.

cipales y sus centenares de afluentes tributarios entre ríos y caños secundarios con sus inundaciones cíclicas o permanentes de las tierras planas. En palabras de uno de los directivos institucionales de esta historia, “el desarrollo vial de los Llanos orientales se vislumbraba en la forma de una espina de pescado cuya columna vertebral sería la carretera marginal de la selva con sus derivaciones hacia el interior de la cordillera y hacia los llanos abajo, integrado al desarrollo paralelo del transporte fluvial”²⁴. También había inversiones innovadoras en el sector agrícola que habían arraigado en suelo llanero, en particular la palma de aceite, en la zona de Acacías, hacia el sur de Villavicencio, y hacia el norte en Cumaral.

²⁴ Entrevista con Héctor José Moreno Reyes, exdirector de Dainco, 22 de septiembre de 2017, Bogotá.

2. UN MODELO DE DESARROLLO DONDE TODOS GANAN

La formación y trayectoria de este modelo de desarrollo territorial puede entenderse como un avance por pasos que sortean obstáculos y resuelven situaciones problemáticas a través de soluciones percibidas como necesarias. La primera situación de este tipo fue la ocupación de porciones de las tierras del hato por los colonos invasores. La titulación de predios permitió resolver esta situación conflictiva. Luego se inició la serie de etapas de inversiones en obras de infraestructura y de servicios que se mueven entre la frontera de lo privado y lo público, si se mira desde los beneficiarios, pero que son todas de iniciativa privada de los pioneros empresarios, con algún apoyo de instituciones públicas. En cuanto a la infraestructura, la primera inversión fue el primer canal de riego para los palmares proyectados. La tierra ya se había convertido en un activo, pues la construcción del canal se pagó con tierras que a su vez ingresarían en la nueva dinámica agrícola²⁵. Siete escuelas y un puesto de salud, construidos en las veredas colindantes con los palmares, más otro puesto de salud en La Mata de la Urama, se destacan entre las inversiones de beneficio público y social de estos primeros años.

En cuanto a las implicaciones institucionales de la nueva dinámica de transformación productiva, la sucesiva llegada de trabajadores a los palmares planteó un problema nuevo de gestión, no solo de manejo de personal para las empresas –inicialmente para el Palmar del Oriente–, sino de población, pues estaban incluidas las familias de los trabajadores. Su vida en los campamentos construidos dentro de las plantaciones, junto a las instalaciones productivas, sin una separación entre el tiempo de trabajo –pesado y extenuante– y la vida personal o familiar, hizo inevitable la aparición de problemas de convivencia

25 Hacia 1990 había unas 4500 hectáreas irrigadas por estos canales. Sin embargo su existencia no aparece en las estadísticas de riego realizadas por particulares en Colombia. Cfr. Ariel Dinar y Andrew Kek, “Determinantes de la inversión privada en riego en Colombia”, *Planeación & Desarrollo*, vol. 26, n° 1, 1995, 210.

cuya solución consistió en el traslado de los trabajadores y sus familias hacia el poblado que estaba en proceso de crecimiento urbano con el nombre de Villanueva, perteneciente al municipio de Sabanalarga en sus años de inspección de policía y de corregimiento²⁶. A la postre, la doble presión del crecimiento poblacional y sus necesidades de servicios llevarían a gestionar, en 1982, y bajo el liderazgo de los pioneros empresarios, la transformación institucional de Villanueva a la categoría de municipio, con lo cual se dinamiza la intervención de uno de los actores centrales de esta experiencia de desarrollo, la del actor estatal a través de una administración central (Dainco), las entidades territoriales y las instituciones públicas.

26 Izaquita y Piratova, *Villanueva. Una historia*, 71–108.

3. EL GIRO HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS ACCIONES SOCIALES

En las distintas obras de beneficio colectivo emprendidas por las empresas agroindustriales, es evidente el liderazgo de los empresarios en la puesta en marcha de estas realizaciones basadas en formas de acción cooperativas. Pero tanto comunidades como empresas tenían interés en ellas y cada quien contribuyó en la medida de sus posibilidades. Se podría argüir que el interés mayor de una obra como el puente de Los Gemelos era para las propias empresas, para el movimiento de sus productos, maquinaria y personal. No lo era menos para los antiguos colonos ni para los habitantes de los corregimientos de Santa Helena y Caribayona. Para todos, el carreteable era la única vía de interconexión más o menos transitable y su mantenimiento interesaba a todas las partes. En esta obra, se diría que la participación de las instituciones públicas de los ámbitos nacional y local fue apenas de oficio o quizás al nivel de sus capacidades en el territorio.

La dinámica cooperativa desplegada en la construcción del puente Los Gemelos, afianzará las experiencias de desarrollo concertado procedentes de los años de la titulación y de las obras de beneficio colectivo. Ese afianzamiento dio lugar a un nuevo paso hacia la formalización de esta dinámica de acción colectiva a través de la creación de dos organizaciones sociales, primero, la Fundación para el Desarrollo del Upía (1987), de tipo comunitario, y la Corporación Piedemonte Llanero (1991), de tipo gremial, integrada por empresas agrícolas, pecuarias y agroindustriales radicadas en la región.

La idea nuclear de la FDU, al asociar a empresarios y comunidad, consistió en la vinculación de organizaciones representativas de la sociedad a través de sus delegados elegidos a la junta directiva de la Fundación, su órgano central. Su composición democrática, representativa y abierta a las comunidades organizadas hicieron de las elecciones de representantes en las asambleas generales unos eventos ampliamente participativos, que llegaron a movilizar miles de participantes en una población pequeña, convirtiendo así a la Fundación en

una institución integradora de un triángulo compuesto por la comunidad, los empresarios y el Estado representado en las instituciones públicas locales. Su personal directivo ejerció labores de gestión gerencial de los intereses locales por el contacto directo con las comunidades y por sus actividades de cabildeo o de “lobby” ante entidades públicas y privadas.

Si distribuyéramos en una balanza el peso de los actores intervinientes en la zona según sus aportes a las realizaciones en materia de desarrollo, el aporte empresarial es el responsable mayor de los logros alcanzados en esta etapa en infraestructura de utilidad colectiva, en obras de interés social—escuelas, puestos de salud, vías transitables—, y en desarrollo institucional. “El Estado éramos nosotros”, es la expresión de uno de ellos. Una vez adquirida la personería jurídica de la Fundación, se hace más patente el liderazgo de las empresas en la nueva organización, pues sus primeros presidentes y directores ejecutivos provienen de las empresas agroindustriales presentes en la zona. Ricardo Villamarín, Rodrigo Rueda Arciniegas, José Antonio Estévez, Rodrigo Bedoya, Hugo Puentes.

Al aparecer la Corporación Piedemonte Llanero se completó la estrategia de *doble acción* que regiría en adelante la intervención de estas dos organizaciones en el desarrollo de la región. Desde la capital de la República, la Corporación intervino como grupo de presión representante de los intereses de la región ante entidades del orden nacional, prioritariamente, y en segundo lugar en cuanto a su propia escala, es decir, en el ámbito empresarial, ante otras asociaciones o empresas. Así mismo frente a las administraciones departamentales. Intereses todos que también hacían parte de las propias empresas, pues eran las primeras comprometidas en la preservación de una dinámica de desarrollo allí donde habían realizado sus inversiones. Estos intereses conjugaban lo económico con la responsabilidad social; o dicho de otro modo, se trataba de una forma de acción favorable a la región como un todo, cuyos efectos redundarían en mayores beneficios para sus

habitantes, incluidas las empresas que invirtieron en la región²⁷. Sus formas de acción incluyen el contacto con altos funcionarios que les permite programar reuniones de trabajo; la realización de foros y congresos temáticos; la consulta, asesoría y alianza con organizaciones de su mismo tipo; el ejercicio de veedurías ciudadanas de seguimiento de tipo técnico a proyectos o la conformación de comités de observación sobre determinados asuntos; la asistencia a eventos donde son invitados o el apoyo a estos cuando es viable y posible. En fin, un conjunto de acciones e intervenciones en los niveles y ámbitos ya indicados tendiente a incrementar la capacidad de influencia real de la Corporación sobre las inversiones redundantes al desarrollo del Upía.

También es cierto que en algunos momentos de su existencia, sobre todo en aquellos llamados de “crisis”, los empresarios se plantearon en la junta directiva de la Corporación la pregunta por su tal vez excesiva concentración de actividades, programas y proyectos en el municipio de Villanueva, sede de la FDU. Pero más que una cuestión de paternidad y hasta de paternalismo sobre un municipio, a través del apoyo financiero y de relaciones públicas a una fundación social creada por ellos, lo que se planteaba como problema era la definición del espacio de influencia de las empresas y los empresarios, cuya capacidad y realidad iba mucho más allá de los límites del municipio de Villanueva, incluso de la región del Upía, y que se ampliaba a sus sedes administrativas y de negocios desde Bogotá hasta Yopal, pasando por Villavicencio. Al leer los nombres de las empresas y los miembros fundadores de la Corporación, y conocer detalles de los pioneros inversionistas entre 1976 y 1987, es insoslayable inferir que ellos conformaban una auténtica *élite política, técnica y empresarial bogotana* invirtiendo e interviniendo en el piedemonte llanero y a favor del piedemonte llanero, que es sin duda uno de los mayores desarrollos regionales en la historia reciente de Colombia.

27 Se sabe, por ejemplo, que la filantropía empresarial no procede de un puro imperativo altruista. A las empresas, especialmente las multinacionales que operan a partir de casas matrices, les interesa que el entorno socioeconómico y político en donde instalan sus actividades, por pocas relaciones de intercambio que realicen con ese medio, tenga un nivel de bienestar que propenda por la estabilidad en sus operaciones. Es por ello que se interesan en los asuntos del entorno, en tener buenas relaciones con sus instituciones y para eso crean secciones administrativas encargadas de las “relaciones con la comunidad”.

Las competencias técnicas y profesionales también jugaron un papel decisivo en toda la serie de acciones emprendedoras realizadas en estos años y por supuesto en los logros y éxitos alcanzados. Estas capacidades no solo fueron movilizadas desde los primeros trazados topográficos de parcelación de predios; en los estudios de tierras, aguas y características del entorno para la aclimatación de la palma africana y en el diseño y construcción del primer canal de riego o en los procesos productivos de cada plantación. Y en un medio carente casi por completo de este tipo de competencias, desde sus desempeños empresariales iniciales se desplazaron hacia el campo de la actividad pública asociativa, luego hacia la creación de instituciones políticas locales y el involucramiento inevitable en la vida política regional. En la actividad ejecutiva sobresalen las competencias administrativas y de relacionista público del director ejecutivo de la Corporación Piedemonte Llanero en su etapa de mayor influencia y permanencia en la región del Upía, una de cuyas funciones era establecer el enlace con el director ejecutivo de la Fundación para coordinar las acciones de las dos asociaciones. Igualmente, durante la tramitación y construcción de la carretera marginal del Llano se desplegó una de las formas de acción más eficaces que posee la sociedad civil para influir y controlar el proceso decisional y de ejecución de las políticas públicas: las veedurías ciudadanas. ¿Cómo se hizo? Recurriendo a una capacidad técnica superior a la del propio aparato de Estado hasta convertir a la veeduría en asesora del Ministerio de Obras Públicas²⁸.

A través de la serie de obras públicas y de programas emprendidos por la FDU y la Corporación Piedemonte se despliega alrededor de ellas una dinámica de *motor del desarrollo*, tratando de implantar condiciones favorables para la creación de empresas y negocios a partir de otras empresas. Es por lo tanto un modelo de desarrollo distinto al planteado por François Perroux, concentrado alrededor de una gran industria que genera otras industrias. Se trata del crecimiento de un centro poblado demandante y oferente de distintos servicios,

²⁸ Es lo que se lee en las actas de la junta directiva de la Corporación y que se puede constatar en los cuatro cuidadosos y rigurosos informes del ingeniero Gerardo Tama.

alrededor de una transformación productiva²⁹. Es notable conocer hoy en el municipio de Villanueva los relatos de comerciantes destacados que llegaron a edificar prósperos negocios comenzando de casi nada desde aquellos años iniciales. Un gran ferretero local, ahora fabricante de estructuras metálicas para construcción, comenzó como soldador reparador de puertas y ventanas. Algunos, en realidad una minoría, de los antiguos colonos ocupantes del hato La Libertad con quienes se hizo la titulación de tierras en 1976 también forjaron importantes empresas agropecuarias, sobre todo de ganado.

29 A imagen y diferencia del modelo general de Perroux, de mucha resonancia en aquellos años. La diferencia con el modelo de Perroux consiste en que allí la dinámica del desarrollo surge a partir de una gran industria como la siderúrgica o la de energía—situación que pudo acontecer en Boyacá con la implantación de Acerías Paz del Río en 1957—, mientras en la región del bajo Upía se trata de una transformación del modo de producción en el sector primario hacia la agroindustria y de la transición del sistema de plantación—residencia hacia el de plantación y poblamiento. Cfr. François Perroux, *La economía del siglo XX*. Barcelona: Ariel, 1964, 150–185.

4. EL ROL DEL ESTADO Y LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES

La creación de instituciones públicas fue otra de las invenciones forjadas por los empresarios, además del aprovechamiento de otras ya existentes. La más importante por sus efectos de jalonamiento institucional general fue la elevación del corregimiento de Villanueva a la categoría de municipio en 1982. Esta transformación institucional en el epicentro del desarrollo local que se estaba gestando, complementará, desde la creciente autonomía institucional, el crecimiento urbano y el dinamismo económico que ya se venía gestando desde las empresas agroindustriales. Tres niveles de interacción gubernamental intervinieron aquí. Desde el centro hacia la periferia y en orden de jerarquía, el gobierno nacional a través del Dainco. El gobierno regional concentrado en el departamento del Meta y en la intendencia del Casanare. Y el gobierno local, representado en el nuevo municipio de Villanueva, cuya jurisdicción será parte del límite suroccidental con el departamento del Meta.

Además, desde el nivel nacional ya existía un marco normativo de incentivos para las inversiones en el sector agrícola, en donde estaban incluidas las inversiones con proyección agroindustrial o de gran escala. La ley 5ª de 1973 estableció un sistema de financiación para créditos de fomento a mediano y largo plazo a cargo del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), entidad creada por esa misma ley con destino a la “adecuación y corrección de suelos, obras comunitarias, habitaciones para trabajadores rurales y cultivos de tardío rendimiento”, donde quedaba incluida la palma africana, la silvicultura y la reforestación.

Lo destacable acerca de estas instituciones fueron los efectos que tuvieron durante su existencia, y sus transformaciones posteriores, sobre la dinámica del desarrollo que allí se produjo. Los tres niveles han conocido cambios fundamentales después de 1980. A escala nacional, la Constitución de 1991 suprimió las intendencias y comisarías, equiparándolas a departamentos dentro de un nuevo marco normativo

para estos últimos, e implicó la supresión del Dainco, que había sido un actor central en la región del Upía antes de esa fecha. Precisamente fue a nivel regional, en la transición de la intendencia al departamento de Casanare en donde se constata el cambio institucional de mayores efectos para la gestión de los temas relacionados con el desarrollo del Upía. Y por último, el fortalecimiento de los municipios dentro del nuevo esquema de administración territorial descentralizado creado por la Constitución. Al mismo tiempo que le imprimió un dinamismo propio a la vida de los municipios, en donde el caso de Villanueva se destaca por no haber sido a finales del siglo XX un municipio petrolero en medio de varios municipios consagrados a esta actividad extractiva y rentística.

A pesar de la gran extensión de territorio administrado por el Dainco, no era muy frecuente la creación de municipios en su jurisdicción, debido a la baja densidad de población y a las debilidades del fisco. En los primeros años de existencia del municipio de Villanueva esta flaqueza fiscal se aprecia en los cuadros de ejecuciones presupuestales, y era de seguro una realidad en la mayoría de estos municipios, aún después de décadas o siglos de haberse constituido. Es por esto que los aportes de los empresarios robustecían la escasa participación del municipio en materia de cofinanciación, exigida en todos los proyectos de inversión del gobierno nacional a nivel de entidades territoriales.

Si no hay aportes de los municipios, no hay inversión de la nación. Así reza el credo de la presupuestación del gasto público en Colombia hacia los territorios desde hace décadas. De tal modo que en esos primeros años fueron los aportes de la empresas y los empresarios, además de sus gestiones de cabildeo, recurriendo a sus relaciones personales y públicas, los que le dieron vida al municipio de Villanueva enrutándolo por un desarrollo sostenible, incluso, para algunos, acelerado. Pero a todas luces bien orientado, conducido y controlado, por lo menos hasta mediados de los años noventa en el siglo XX. En opinión de Héctor José Moreno Reyes, director de Dainco en el contexto de la creación del municipio de Villanueva, este municipio hacía la diferencia con la generalidad de los territorios nacionales, particularmente por el compromiso resultante de las competencias profesionales y técnicas de quienes tuvieron la iniciativa de su creación y de “echarse al hombro” el despegue de la vida municipal. Rodrigo Rueda Arciniegas como

primer alcalde; Ricardo Villamarín su continuador, ambos directores ejecutivos posteriores de la Fundación para el Desarrollo del Upía.

De este modo se vio fortalecida una de las aristas del triángulo virtuoso del desarrollo, la del Estado, representado por el Dainco y el municipio. Y por tanto, la estrategia de doble acción creada por las empresas y los empresarios a través de la pareja Corporación–Fundación (nacional–local), replicaba la que ellos mismos habían impulsado en las instituciones públicas del mismo nivel. De este modo había una correspondencia simétrica en las gestiones desde el sector privado hacia el sector público para la gestión de asuntos de interés colectivo. De la Corporación hacia el gobierno nacional y de la Fundación hacia los municipios, especialmente el de Villanueva, hay que reconocerlo. Acueducto, alcantarillado, alumbrado público, vivienda, plaza de mercado, aeropuerto, tratamiento de aguas, vías, seguridad, empleo, festivales, todos asuntos de una agenda de gobierno local cogestionados entre el Estado, las empresas y la comunidad de manera organizada.

Sin duda fue un modelo exitoso, pues no solo alcanzó una cifra importante en materia de obras públicas y de planificación ordenada del crecimiento urbano, sino que evitó los desmanes y desvaríos administrativos provocados por el ingreso de regalías petroleras a los presupuestos municipales y departamentales, que sería una de las grandes falencias en el departamento de Arauca, y luego el contagio se extendió hacia Casanare. En especial, es destacable el aporte de las competencias profesionales y técnicas pues sus portadores en ejercicio de empresarios, negociantes, gestores, directivos o gobernantes crearon una especie de escuela de administración pública local en acción cuyas experticias, ejemplos y modelos se transfirieron a otros participantes de estas asociaciones y que de forma eventual pasarían a relevarlos en funciones directivas, representativas o de gobierno.

La transformación de la intendencia de Casanare en departamento, en 1991, aparece en un momento en el que ya se ha consolidado la dinámica de desarrollo en el Upía, en donde el municipio de Villanueva ha alcanzado cierto grado de madurez institucional–diversificación y ampliación de su base fiscal, crecimiento urbanístico ordenado y continuo, estabilidad en las elecciones locales, competencias e inno-

vaciones institucionales y técnicas para gestionar proyectos y hacer frente a nuevas problemáticas, como la creación de la Secretaría del Medio Ambiente—, también la capacidad de gestión del doble mecanismo de acción Corporación—Fundación. Lo que transforma el nuevo departamento es el peso del principal actor institucional regional, pues hasta ese momento las relaciones con la intendencia no eran muy intensas y estaban subordinadas a la relación privilegiada en el nivel central con Dainco. Tanto la desaparición de este último como la aparición del primero, con mayor autonomía que la anterior intendencia y sobre todo con mayor presupuesto proveniente del ingreso de las regalías petroleras, alterará el modo de acción de las asociaciones. A nivel central el cambio obliga a una multiplicación de gestiones ante los diferentes ministerios y dependencias en que se distribuyeron los temas de interés regional y local. A nivel regional y local, tanto los municipios como la Fundación tendrán que abrir un nuevo frente de gestión administrativa hacia Yopal, sede del gobierno departamental.

En ese nuevo contexto se vuelve importante la conformación del nuevo personal político y administrativo del nivel departamental que va a integrar sus corporaciones públicas, ante todo en la gobernación y la asamblea departamental. Se trata de una mutación que afecta especialmente a los comportamientos políticos locales y regionales, pues en adelante la dinámica política será la de los otros departamentos, pero sin la experiencia ni las formaciones políticas consolidadas de otros departamentos. Más exactamente, los nuevos procedimientos de representación tenderán a trasladar cada vez más los intercambios, los vínculos políticos y la gestión de intereses en el sector público entre los vectores conformados por la asamblea departamental y los concejos municipales, y entre los municipios y la gobernación. En los primeros años de existencia del departamento de Casanare esas relaciones fueron fluidas y tanto el municipio de Villanueva como la Fundación tuvieron un apoyo importante de la gobernación, pero luego se volverían cada vez más competitivas con los demás municipios del departamento. Es decir, se trata de un cambio institucional que afecta una de la reglas de oro que rige la vida de las organizaciones, la de sus relaciones con el entorno, que son diferentes a las que

rigen su funcionamiento interno³⁰. En adelante la Fundación tendrá que prestar atención a dos frentes de gestión, uno ante municipios cada vez más autónomos, y otro ante el gobierno y las administraciones departamentales. Y es allí donde se traza un obstáculo cuya solución no fue del todo satisfactoria para ninguna de las partes. La Corporación lo formuló como una cuestión de definición y precisión de su área de influencia, que confluía con una geopolítica regional de tipo interdepartamental, que también estaba desde el comienzo en la misión y los estatutos de la Fundación. Pero carecía del paralelismo simétrico que existió antes en los ámbitos nacional y local. No había en el plano de las instituciones públicas regionales y locales la institucionalidad capaz de permitir el vínculo y el foro directo entre sociedad y Estado, con lo cual se creaba una discordancia entre objetivos sin interlocutores directos. Fue lo que sucedió con la invención institucional que se creó para encauzar la misión, objetivos y gestión a escala regional interdepartamental: la Asociación de Municipios del Piedemonte Llanero.

En el contexto de su conformación contó con el apoyo de los mandatarios municipales que firmaron el acta de constitución. Santamaría y San Luis de Gaceno por Boyacá; Aguazul, Monterrey, Sabanalarga, Tauramena y Villanueva por Casanare; Medina y Paratebueno por Cundinamarca; Barranca de Upía y Cabuyaro por el Meta. Pero más allá de algunos foros, de proponer proyectos de carácter general, de exponer declaraciones de buenas intenciones e invitar a miembros representativos de asociaciones de esos municipios a participar en la junta directiva de la Fundación, la acción asociativa entre municipios proyectada y gestionada por la Fundación no llegó a concretarse en acciones públicas con resultados efectivos. Las actividades realizadas seguían siendo los programas y proyectos agenciados por la Fundación con cada municipio individualmente. A decir verdad, estos diseños institucionales intergubernamentales han tenido escasa fortuna en toda Colombia. Existe una fuerte resistencia de los responsables de las decisiones colectivas a escala regional y local a compartir el poder que ejercen sobre sus jurisdicciones y a intervenir en los asuntos de otras localidades, así la solución óptima para determinados problemas

30 Michel Crozier y Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*. París: Editions du Seuil, 1977, 132–137.

implique estas acciones conjuntas y coordinadas. Las instancias de coordinación adolecen su exclusión de los procesos decisionales, a diferencia de la forma como se integró al Dainco en el gobierno nacional.

Este proyecto inviable, que terminará en la disolución de la Asociación de Municipios por los mismos alcaldes, marca un punto de giro hacia el declive en la capacidad de realizaciones de las dos organizaciones que habían jalonado el desarrollo en la región del Upía. A la par, las instituciones políticas regionales y locales adquieren más autonomía y más empoderamiento del personal político frente a las empresas y empresarios que pasan a ser parte del diverso grupo de actores sociales privados. A su vez, las empresas que siempre rechazaron involucrarse de manera directa en los asuntos políticos, e incluso desconfiaban del involucramiento de miembros de la Fundación en esa actividad, pues temían una politización de estas organizaciones, terminaron por ceder el terreno a otros en la conformación de las familias y los grupos políticos regionales y locales. Un nuevo fenómeno hasta entonces marginal y controlado entraría a trastocar el escenario del desarrollo y la vida de los llaneros del piedemonte y de todo el Llano hasta el Amazonas.

5. LA NACIONALIZACIÓN DE LA GUERRA EN COLOMBIA

La seguridad no había sido un tema ausente desde las inversiones agroindustriales iniciales en los años 70. De hecho estaba presente en esta región. En el largo plazo, la costa del río Túa había sido zona de actividad de las guerrillas del Llano en la década de 1950 y siguió siendo zona de influencia guerrillera. Luego en la costa del Upía, dentro del hato La Libertad, algunos de los colonos ocupantes de las vegas eran refugiados de la violencia de esos mismos años que allí habían construido sus ranchos y sus fundos. Y fue con estos colonos que se llevó a cabo el proceso de titulación de predios después de 1976. Pese a estos antecedentes, en la región se había aclimatado un ambiente de paz social relativamente estable después de la amnistía ofrecida por el gobierno del general Rojas Pinilla en 1953.

En el periodo abarcado por esta historia, el tema de la seguridad tiene tres momentos diferenciadores. De 1974 a 1987, el modelo de seguridad fue el de la resolución del conflicto por la tierra con los colonos ocupantes. A partir de la obra del puente Los Gemelos, el modelo se consolida hacia las obras y acciones de interés colectivo que involucraba a las empresas, a las instituciones y a las comunidades. Los temas directamente relacionados con la seguridad, como el abigeato, los hurtos, las riñas y demás delitos comunes, quedaban en manos de las autoridades y la fuerza pública; y en este sentido las iniciativas empresariales no iban más allá de la adopción de dispositivos de vigilancia y sistemas de comunicaciones como los radioteléfonos. Fueron veinte años de desarrollo sostenido en una especie de “alianza para el progreso”. En palabras de Rafael Espinosa: “Mis empresas están bien si mis trabajadores y mis vecinos están bien”³¹. La seguridad proviene entonces del mismo desarrollo distribuido entre las partes involucradas. Una muestra de esta concepción de la seguridad se presenta cuando aparece la BP en el horizonte de la inversión extranjera en Casanare.

31 Citado en entrevista por Juan Ramón Giraldo, 19 de julio de 2017, Bogotá.

Era previsible una llegada masiva de rebuscadores de empleo, es decir, un aumento del desempleo local y por lo tanto problemas de seguridad. Las iniciativas propuestas no fueron incrementar la fuerza pública sino fortalecer los programas de microempresas y empleo.

A partir de 1995, inicio de la tercera etapa, el tema seguridad aparece con mayor frecuencia en las reuniones de las juntas directivas de la Corporación y de la Fundación. Pero de una nueva forma. Ya no es un tema que sea necesario abordar y que requiera de alguna respuesta, como lo sería para cualquier inversionista en cualquier parte que se instale. Antes de ese año había que tener seguridad en forma de vigilancia, equipos, etcétera; ahora se trata de enfrentar una creciente inseguridad en todo el país y que estaba llegando, o volviendo, al Llano. La seguridad se tornó, desde entonces, en un tema de preocupación, un problema en el entorno que se planteaba en los términos del orden público y, con mayor precisión, del conflicto armado. Las noticias hablaban de una creciente actividad guerrillera en las zonas de Medina, Cumaral y de las “pescas milagrosas” en la vía Bogotá–Villavicencio. El tema del aeropuerto y de las empresas de aviación se volvió imperioso, difícil y costoso para los desplazamientos. Monterrey se convirtió en un epicentro del accionar de las autodefensas, donde en ese año se instaló una empresa de seguridad tipo Convivir, replicando el modelo que se había desarrollado en Antioquia. “Se comenzó a ver gente rara en el pueblo”.

Se trataba entonces de la transformación del modelo de desarrollo que hasta entonces había regido allí, liderado por las empresas y la creación de instituciones, hacia la introducción de un nuevo modelo basado en la seguridad brindada por la autodefensa integradora de comunidades, empresas e instituciones públicas. Por supuesto que el despliegue de tal modelo implicaba una afectación de las organizaciones sociales de todo tipo, en donde, como ya se mencionó, lo más notable en términos de documentación era el incremento de las menciones al tema y los términos en que este se planteaba. También la atmósfera en la vida de las asociaciones se vio alterada, y más aún para la Fundación, al estar operando en el territorio afectado por este cambio. Personas desconocidas que entraban y salían de los espacios de las sesiones y una atmósfera de prevención, desconfianza y temor a hablar se tomó

las deliberaciones. La ya conocida “ley del silencio” anunciaba el inicio de las acciones previstas por el modelo.

Comenzó a aparecer gente muerta envuelta en bolsas. Se llamaba a comerciantes, empresarios, alcaldes y concejales a asistir a reuniones; las empresas adoptaron dispositivos reforzados de seguridad como la instalación de puestos militares, casi de batallón; había patrullajes de gente armada con emblemas distintivos paseándose por las calles, que se sabía “no eran llaneros de por aquí”. Hasta la entrada de un grupo numeroso de hombres armados a los palmares y el posterior suceso del secuestro de más de doscientos trabajadores de las empresas palmeras en 1998.

Ese secuestro marcó la cresta de la escalada de violencia que se había instalado en esta parte del piedemonte llanero. Y como cosa curiosa no se trataba del típico enfrentamiento del conflicto armado interno entre guerrillas y Ejército, tampoco de autodefensas contra las guerrillas, sino de una guerra entre autodefensas a la que se dio el nombre coloquial de “la guerra de los Víctores”. Tres fuerzas armadas de autodefensas paramilitares, mezcladas en distintos grados con narcotráfico o dedicadas a ello, comenzaron a disputar su dominio por la seguridad en este territorio, que en efecto parcelaron en zonas de control³². Los “Buitragueños” comandados por Héctor Buitrago—padre e hijo—, este último apodado “Martín Llanos”, estaban afincados en Monterrey, un punto de control geoestratégico militar por ser puerta de entrada de la cordillera por el Valle de Tenza hacia el occidente, y hacia Aguazul y Yopal por el norte. Los “Llaneros” comandados por Miguel Arroyabe, operaban en Barranca de Upía, en el paso inmediato sobre el río, y controlaban el territorio del Meta. Los “Carranceros” dirigidos por Víctor Carranza, empresario esmeraldero reconocido por su influencia irradiada desde Muzo, hacia el Magdalena Medio y los Llanos, se movilizaban entre los territorios controlados por los otros dos.

32 Para conocer los pormenores del origen y transcurso de esta guerra, véase Camilo Nieto Matiz, “El encuentro entre políticos y paramilitares: configuración regional, arreglos institucionales y disputas por el poder político en el Meta y Casanare”, en *Conflicto y territorio en el Oriente colombiano*, editado por Fernán E. González. Bogotá: Odecofi–Cinep, 2012, 149–158.

Los empresarios de la Corporación trataron de sortear esta situación de manera unificada, pero dadas las circunstancias, esto fue imposible y la salida por el “sálvese quien pueda” produjo el desmoronamiento de esta organización pivote de la dinámica social que hasta entonces había liderado el desarrollo local. Una muestra de esa división creciente ocurrió con motivo de la marcha por la paz, realizada en Villanueva en 1997, en donde participaron miembros de la junta directiva de la Fundación. Esta participación fue mal vista y rechazada por otros integrantes de la Corporación.

También trataron de establecer acercamientos con los actores armados pero eso no solo fue contraproducente sino que agudizó la presión y amenaza de que estaban siendo objeto los empresarios, directivos y comunidades hasta motivar el exilio de algunos de ellos. Bajo esas condiciones, que prevalecieron por varios años, la existencia de la asociación de empresarios como Corporación estaba en riesgo. A la postre, esta situación y sus consecuencias conducirían a la liquidación de la Corporación Piedemonte Llanero en el año 2002 y a su absorción por la Corporación Llanos de Colombia. En adelante, su vástago coequipero – la Fundación para el Desarrollo del Upía–, tendría que continuar su trabajo sin su mecenas patrocinador, luchando por sobrevivir y seguir siendo influyente en un medio cada vez más competitivo y complejo.

Esquema de los intercambios y relaciones entre actores

He considerado útil incluir una muestra gráfica del sistema de acción concreto que tuvo lugar a lo largo de estos años entre los actores intervinientes en este proceso de desarrollo, pues permite a la vez ilustrar sus transformaciones en el tiempo y observar la pérdida de liderazgo de la sociedad en estas dinámicas. También me permitirá incluir algunas reflexiones en la conclusión.

Diagramas de intercambios

Estos esquemas permiten apreciar la formación de los actores intervinientes en el terreno y los tipos de relaciones entre ellos. En esencia, se trata de mostrar cómo se presenta la relación socio–histórica fundamental de la diferenciación entre el Estado y la sociedad que,

en la historia que nos ocupa, esta última se divide a su vez entre las empresas y la comunidad. En la trayectoria general, la dinámica de estas relaciones está determinada por las transformaciones en el actor estatal, el cual induce poco a poco unos cambios en el peso específico y en los roles de los actores sociales, es decir de las empresas y de la comunidad.



Figura 9. Actores sociales en etapa 1: 1974–1982

En esta primera etapa no existe propiamente un gobierno local autónomo que actúe sobre el desarrollo del territorio. Existe el gobierno regional (intendencia), pero está subordinado al gobierno nacional. Lo esencial de los intercambios sucede entre las empresas y la comunidad.

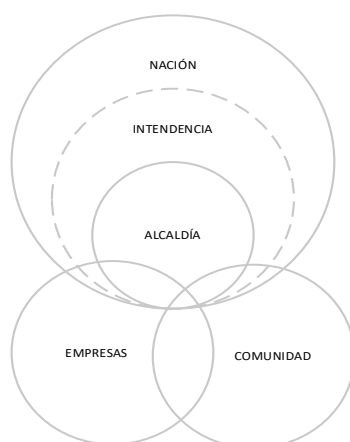


Figura 10. Actores sociales en etapa 2: 1982–1991

En la segunda etapa se ha formado el gobierno local, perfilándose como un actor del desarrollo. El gobierno regional mantiene su condición previa de subordinación al gobierno nacional. En conjunto, los tres niveles de gobierno comienzan a tener un mayor peso en la dinámica del desarrollo. Las empresas y la comunidad establecen una forma de institucionalización de sus acciones a través de una organización social formalizada, pero su posición dentro del juego del desarrollo depende de su grado de relaciones con los tres niveles de gobierno.



Figura 11. Actores sociales en etapa 3: después de 1991

En la tercera etapa, que corresponde a la situación actual, los dos niveles de gobierno territorial adquieren una mayor autonomía. Los actores sociales tienden a ser desplazados hacia la periferia en el liderazgo del desarrollo territorial y se forma una zona de intercambios tangenciales entre todos los actores que, en el caso mínimo, se reduce solo a la participación de los ciudadanos en las elecciones locales y regionales. Las instituciones públicas en sus tres niveles y relaciones rigen ahora toda la dinámica del desarrollo.

Flujogramas de relaciones

A diferencia de los anteriores diagramas, pero en las mismas etapas, aquí se pueden ver claramente los actores en el terreno y la dirección de las relaciones entre ellos.

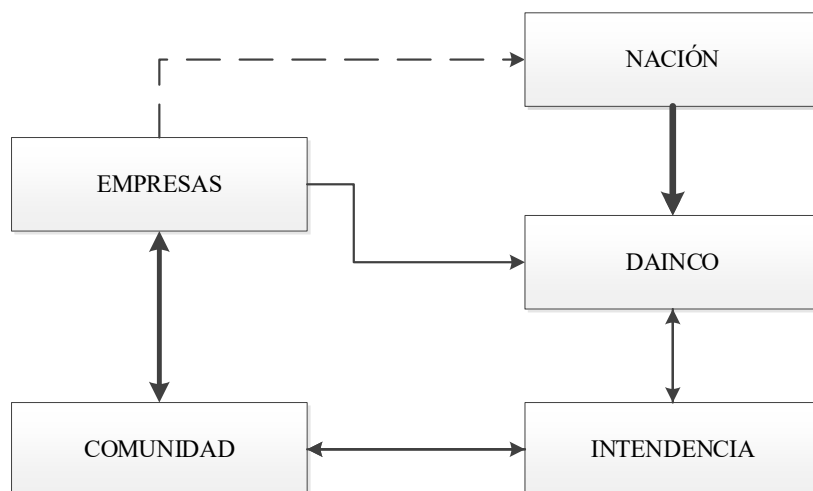


Figura 12. Interacciones en la etapa 1: 1974–1982

En esta primera etapa se ha formado un agente institucional (Dainco) encargado del enlace de las acciones e intervenciones del gobierno nacional hacia el territorio a través del gobierno intendencial. Del lado de la sociedad, las empresas son el principal actor del desarrollo y sus estrategias de influencia se movilizan hacia el nivel de gobierno nacional desde donde retornan sus resultados a través del canal institucional. La comunidad aparece más como beneficiaria demandante que como actor influyente de su propio desarrollo.

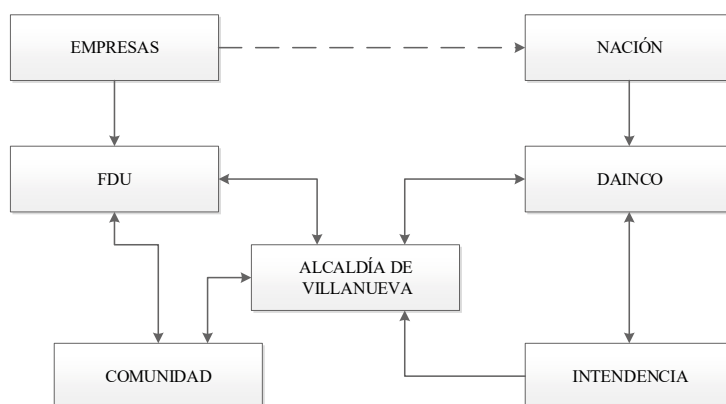


Figura 13. Interacciones en la etapa 2: 1982–1989

En la segunda etapa se ve un fortalecimiento de la capacidad de acción de los actores sociales. Tanto la formación del actor institucional local—la alcaldía de Villanueva—como de la Fundación para el Desarrollo del Upía, ha creado una fuerte dinámica de relaciones entre las partes, en particular, una mayor fortaleza de la sociedad al poseer canales más directos para sus demandas e intervenciones en el juego del desarrollo. Las empresas a su vez han robustecido su accionar en el territorio a través de su patrocinio a la Fundación que redunda sobre el gobierno local y la comunidad. El gobierno regional no ha modificado su estructura y el canal de acción de las empresas se sigue tramitando en términos institucionales hacia el nivel nacional central.

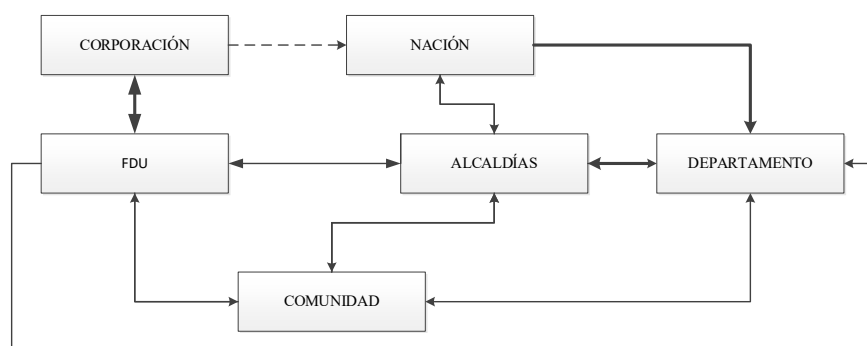


Figura 14. Interacciones en la etapa 3: de 1989 a 2002

En la tercera etapa se mantiene la dinámica de activismo social e incluso se incrementa con la institucionalización de las intervenciones de las empresas a través de su propia organización Corporación Piedemonte Llanero. Los canales de acción de esta última retoman los de las empresas y los empresarios hacia el nivel nacional central y hacia el nivel territorial a través de su apoyo a la Fundación, de la que siguen recibiendo las demandas de la comunidad y en donde interactúan con esta última. Los niveles de gobierno conocen la aparición de un nuevo actor en términos de gobierno territorial con la transición al departamento de Casanare. Este ingresa en el juego del desarrollo como actor con plena autonomía, pero con menores lazos vinculantes con la zona del Upía. El gobierno nacional ha perdido su institución central unificada para intervenir sobre estos territorios y ahora esas acciones quedan en manos de los diversos ministerios y agencias centrales, y de las funciones delegadas en alcaldes y gobernadores.

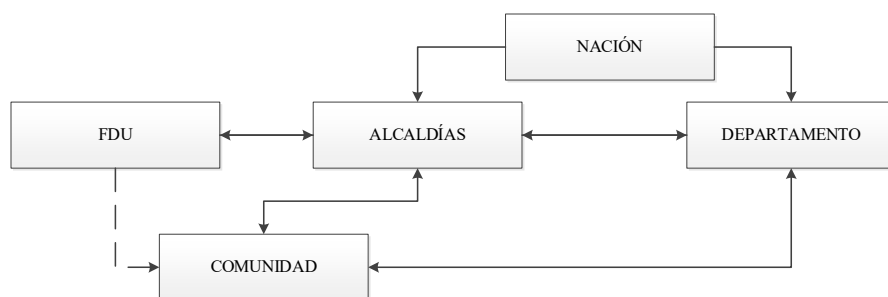


Figura 15. Interacciones en la etapa 4: después de 2002

La cuarta etapa es la del fuerte debilitamiento de las organizaciones sociales, cuya principal causa e indicador es la liquidación de la Corporación Piedemonte Llanero. La Fundación aparece ahora como actor aislado al plano local y a las relaciones que pueda sostener con los gobiernos territoriales del departamento y los municipios. Se debilita el vínculo de la Fundación con la comunidad que ahora comienza a privilegiar la relación directa con las alcaldías y la gobernación. La sociedad tiende a desaparecer del juego del desarrollo después de haber sido su principal promotor.

CONCLUSIÓN

Con mucha frecuencia se señalan las falencias del Estado colombiano en la provisión de los servicios públicos más esenciales para una mínima vida civilizada en las regiones de Colombia, sobre todo las más apartadas y marginadas: seguridad, justicia, vías de acceso, y un largo etcétera. Este estudio histórico ha puesto de relieve cómo un grupo de pioneros inversionistas bogotanos, con las características de una élite política, empresarial y técnica, tuvieron el empeño, la lucidez y la capacidad para hacer que el Estado central orientara correctamente sus intervenciones en la región del piedemonte llanero a partir de la transformación productiva de su entorno, de la estructuración institucional y urbana de un centro de poblamiento, de la gestión para la provisión de servicios colectivos necesarios al crecimiento y desarrollo satisfactorio de esa transición; pero en especial, y es lo que estuvo en la base de esta experiencia, de la invención de unas formas de acción social incluyentes que permitiesen articular a todos los habitantes de esta región en unas organizaciones sociales de tipo comunitario y empresarial necesarias, vigorosas y coordinadas a favor de ese desarrollo.

El balance general es positivo en grado sumo. Con seguridad lo sería mucho más, y es probable que hoy seguiríamos conociendo de sus avances, si la tragedia nacional y su historia de violencia, de la cual ningún colombiano que viva en el territorio se escapa, no hubiesen trastocado de manera tan abrupta los logros de la dinámica alcanzada. Ese balance deja ejemplos alentadores e incluso esperanzadores. Y no solo por los éxitos conseguidos, sino por el empeño y el coraje de esos hombres y mujeres para forjar una prosperidad a la colombiana, a partir de casi nada o de muy poco. Contrasta esta voluntad de integración y de cooperación para el beneficio común con la actitud de desdén y hasta desprecio que están adoptando las jóvenes generaciones de las grandes ciudades hacia los habitantes de la Colombia rural, a quienes se ve como seres ajenos que solo hacen parte del paisaje por donde se pasa, como se vio durante el paro agrario de 2013. Esta historia muestra todo lo contrario. Se trataba de una generación que no solo se paseaba por las playas y las fincas de tierra caliente, sino que edificó

su futuro explotando las potencialidades económicas de esa Colombia rural. Con esa actitud de construcción positiva supieron trasladar habilidades y competencias para el empoderamiento de los habitantes del territorio llanero.

Esta experiencia de desarrollo territorial me parece también lo bastante rica en lecciones y enseñanzas acerca de las relaciones dinámicas que se construyen entre los actores de los procesos de desarrollo, en los que estamos todos, a menos que prefiramos el estancamiento o el retroceso. Particularmente importante ha aparecido aquí el papel central del actor estatal en sus diferentes niveles. Y dentro de estos, se ha podido apreciar en esta historia que ocupan un lugar único y unas funciones claves las instituciones intermedias entre los niveles nacional, regional y local, como lo hizo Dainco, porque crean canales de comunicación necesarios dentro del aparato administrativo. Por el contrario, allí donde este nivel intermedio no existió o no fue eficaz, como en la Asociación de Municipios, la dinámica del triángulo virtuoso del desarrollo conformado por las instituciones públicas estatales, las empresas y empresarios, y la comunidad, tiende a resquebrajar a los otros actores impulsores de estos procesos.

Es de lamentar la pérdida, o mejor, el debilitamiento del mecanismo de doble acción entre las dos asociaciones que jalonaron el despegue de este desarrollo territorial. La Fundación para el Desarrollo del Upía ha continuado sus labores y su presencia en la región y en los Llanos. De su propia historia hay todavía mucho por extraer para sus emprendimientos futuros.

FUENTES DOCUMENTALES

Dada la centralidad de la Fundación para el Desarrollo del Upía en esta historia de desarrollo territorial, la documentación conservada en sus depósitos y estanterías ha constituido el acervo de fuentes primarias más importante para la investigación y escritura de este libro. Esa documentación se consultó tal como fue archivada en carpetas en el orden administrativo que le dieron, pero sin clasificar ni catalogar como material de archivo. He creído entonces necesario incluir la descripción de la organización que se hizo de ese material para uso de esta investigación con el fin de ofrecer al lector una ilustración sobre la base documental que la soporta. En la Vicerrectoría de la UPTC y en su Biblioteca Central existe copia digital de esta documentación, para cualquier eventual consulta. Está compuesta de 3634 páginas en distintos formatos y 40 horas de grabaciones de audio.

ORGANIZACIÓN DE LOS DOCUMENTOS

Corporación Piedemonte Llanero (Carpeta)

-	ACTAS ANUALES, 1992–2000 (archivo PDF).....	(95 folios)
-	ACTAS, abril 97–diciembre 99.	(148)
-	ACTAS, enero 89–marzo 97.....	(179)
-	CORRESPONDENCIA y ACTAS 1990–2000.....	(137)
-	PALMA AFRICANA.	(3)
-	Municipio	
-	ALCALDÍA, Obras 1982–1984.	(19)
-	ASIGNACIÓN DE LOTES años 70s.....	(3)
-	CENSO 1991.	(8)
-	IDEMA–Centro de acopio.	(40)
-	PLAN de ordenamiento urbano, 1987.	(26)
-	PUENTE LOS GEMELOS, 1987.....	(29)
-	TRANSPORTE AÉREO.	(21)
-	URBANIZACIÓN EL JARDÍN.....	(16)
-	VIVIENDA.	(94)

Fundación para el Desarrollo del Upía

-	ACTAS VARIAS 1991–2015.	(160)
-	ACTAS, Junta Directiva 1989–1993.....	(184)
-	ACTAS, Junta Directiva 1993–1995.....	(99)
-	ACTAS, Junta Directiva 1995.	(204)
-	CONVENIOS.	(1 Excel)
-	CORRESPONDENCIA 2012.	(9)
-	DOCUMENTOS VARIOS.	(124)
-	DIAGNÓSTICO y PLAN 1994.	(12)

- EMISORA.....	(40)
- ESTATUTOS.....	(102)
- MANUAL DE INDUCCIÓN.....	(14)
- PROGRAMAS VARIOS.....	(59)
- PROYECTO Bibliotecas Casanare.	(6)
- REFORMA AGRARIA.....	(60)

Política en Casanare

- BALANCE GOBIERNO DE E. SOSSA.....	(36)
- COMUNICADO	(2)
- CRÍTICAS A E. SOSSA.....	(6)
- FONDO DAINCO-AGN.....	(56)
- LINEAMIENTOS Plan 1995.....	(11)
- PRESUPUESTO 1996.....	(12)
- PROYECTOS y OBRAS VARIAS.....	(82)

Región

- PROYECTOS y OTROS.....	(226)
--------------------------	-------

Veedurías

- 1989 (Carpeta)	
• DIAGNÓSTICO 1989.....	(21)
• INFORME 1, febrero.	(62)
• INFORME 2, marzo.	(36)
• INFORME 4, mayo.	(33)
• INFORME 4, junio-julio.	(13)
• INFORME 5, agosto-septiembre.....	(16)
- CORPOLLANOS, 1995.	(29)
- CORRESPONDENCIA 1.....	(22)

-	CORRESPONDENCIA 2.....	(90)
-	CORRESPONDENCIA 1988–1995.	(238)
-	FOTOS VEEDURÍA 1993.....	(57)
-	FOTOS VEEDURÍA 1994.	(14)
-	INFORME 1990.....	(92)
-	INFORME 1993.....	(65)
-	INFORME 1994.....	(35)
-	INFORME 1994 (Continuación).	(10)
-	USUARIOS CAMPESINOS.....	(3)

Microempresas

-	CAJA AGRARIA, IDEMA y OTROS.	(35)
-	INFORMES y PROYECTOS.....	(64)
-	PROGRAMA CAPACITACIÓN.	(17)
-	PROPUESTA REGIONAL.	(23)

Plan UNIANDES–FDU

-	CAPÍTULO 4, Informe final.	(49)
-	INFORME DE AVANCE 1989.....	(31)

Proyecto Reforma Agraria

-	CONSULTORÍA 1.....	(33)
-	CONSULTORÍA 2.....	(30)
-	EMPRESA MODELO.	(29)
-	INFORME DE AVANCE 1998.....	(68)

Miscelánea

-	VARIOS.....	(89)
---	-------------	------

Planos y dibujos

- AFICHE FESTIVAL..... (1)
- CARRETERA MARGINAL DEL LLANO..... (1)
- PLAN DE VÍAS 1995..... (1)
- PREDIOS EN LA LIBERTAD..... (1)
- PROYECTO VISO DEL TORO..... (1)
- RÍO UPÍA–EVOLUCIÓN. (1)
- UBICACIÓN DE VILLANUEVA..... (1)

- –Archivo General de la Nación, Fondo Dainco.
- –Archivo Central Alcaldía de Villanueva
- –Biblioteca Nacional de Colombia, Prensa.

PERIÓDICOS

- Diario del Meta y de los Territorios Nacionales
- Llano 7 días
- El Tiempo
- El Espectador
- El Espacio (Bogotá)
- El Bogotano

ENTREVISTAS

Ricardo Villamarín, Juan Ramón Giraldo, Rodrigo Rueda Arciniegas, Juan Manuel López, Héctor José Moreno Reyes, Rodrigo Bedoya, Gustavo Reyes Schloss, Germán Valencia, Juan Carlos Morón, René Arias, Enrique Rengifo, Héctor Cortés, Lelio Motta, Carlos Cañas, Raúl Márquez, Mesías Patiño Rentería, Julio Mondragón, David Pérez Lara.

BIBLIOGRAFÍA

Braudel, Fernand. *Civilización material, economía y capitalismo: Siglos XV y XVIII. Los juegos del intercambio*. Tomo 2. Madrid: Alianza Editorial, 1984.

Caribabare, Villanueva, *Revista del Centro de Historia de Casanare*, año 16, n.º 16, 2006.

Carrizosa y Asociados. “Antecedentes y perspectivas para un desarrollo regional concertado en el bajo Upía”, Bogotá, Uniandes–CEDE (Mimeo), 1989.

Crozier, Michel y Erhard Friedberg. *L'acteur et le système*. París: Editions du Seuil, 1977.

Cunill Grau, Pedro. *Las transformaciones del espacio geohistórico latinoamericano, 1930–1990*. México: F. C. E., 1995.

Dinar, Ariel y Andrew Keck. “Determinantes de la inversión privada en riego en Colombia”, *Planeación & Desarrollo*, vol. 26, n.º 1, 1995:203–222.

Domínguez, Camilo. “Procesos y conflictos en la estructuración territorial de Casanare”, *Cuadernos de geografía*, vol. 5, n.º 1, 1994.

Izaquita, Julio y Mariela Piratova Morales. *Villanueva. Una historia de poblamiento en los Llanos de Casanare*. Yopal: Secretaría de Educación de Casanare, 2011.

LeGrand, Catherine. *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850–1950)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988.

Nieto Matiz, Camilo. “El encuentro entre políticos y paramilitares: configuración regional, arreglos institucionales y disputas por el poder político en el Meta y Casanare”. En *Conflicto y territorio en el*

Oriente colombiano, editado por Fernán E. González, 149–158. Bogotá: Odecofi–Cinep, 2012.

Noriega & Restrepo Asociados. Plan de Desarrollo Municipio de Villanueva, Villanueva, 1985.

Pecqueur, Bernard. *Le développement local*. París: Syros, 1989.

Pecqueur, Bernard. “Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud». En *Le territoire est mort: vive les territoires!: une refabrication au nom du développement*, editado por A. Benoit. París: IRD Editions, 2005, <http://www.openedition.org/6540> (Consultado el 12 de marzo de 2018).

Perroux, François. *La economía del siglo XX*. Barcelona: Ariel, 1964.

Perroux, François. *Les techniques quantitatives de la planification*. París: Presses Universitaires de France, 1965.

Posada Carbó, Eduardo. «Empresarios y ganaderos en la Costa Atlántica (1850–1930)”. En *Empresas y empresarios en la historia de Colombia. Siglos XIX–XX*, compilado por Carlos Dávila L. de Guevara, tomo I, 61–81. Bogotá: Norma–Uniandes, 2003.

Rausch, Jane M. *De pueblo de frontera a ciudad capital. La historia de Villavicencio, Colombia, desde 1842*. Bogotá: Banco de la República–Unillanos, 2011.

Rodríguez Valbuena, Danilo. “De la colonización a la agroindustria. El caso de Villanueva en el Piedemonte Oriental de Colombia: Cambios Socio–Espaciales”. Tesis de maestría en Geografía. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Facultad de Ciencias e Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 1992.

Esta edición se imprimió en el mes de mayo de 2021, en los talleres gráficos de Búhos Editores Ltda., con una edición de 200 ejemplares.