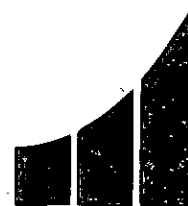


FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



**PUEDE UN MUNICIPIO PEQUEÑO ADMINISTRAR UNA  
BONANZA DE RECURSOS NATURALES NO  
RENOVABLES?**

**DEFINICIÓN DE UNA LÍNEA DE BASE SOCIAL DEL MUNICIPIO DE PAYA Y  
DESCRIPCIÓN DE SU SITUACIÓN FISCAL**

*Informe Final*

**JUAN GONZALO ZAPATA  
LEONARDO GARCÍA  
JUAN CAMILO CHAPARRO  
LAURA LONDOÑO**

Noviembre 2002

# **¿ PUEDE UN MUNICIPIO PEQUEÑO ADMINISTRAR UNA BONANZA DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES?**

(Definición de una línea de base social del municipio de Payá y descripción de su Situación Fiscal).

Fedesarrollo<sup>1</sup>  
Nov/ 2002

## **Indice**

### **1. ¿SE REPETIRÁ LA HISTORIA?**

**Contexto**

**Metodología**

**¿Qué paso con las bonanzas de RNNR en otros municipios?**

### **2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS Y LÍNEA DE BASE SOCIAL.**

**Demografía**

**Salud y Educación**

**Indicadores Socioeconómicos**

### **3. SITUACIÓN FISCAL Y FINANCIERA DE PAYA Y CARACTERÍSTICAS DE SU SITUACIÓN POLÍTICA.**

**Descripción Social del Municipio.**

**El Gobierno Local.**

**Situación Fiscal.**

### **1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

**Conclusiones**

**Planificar el Futuro**

**Escenarios Alternativos de Gestión en Paya.**

- Reestructuración del Gobierno Local.
- Cogobierno a través de la Empresa Privada, el Gobierno Nacional y el Municipio.
- El gobierno nacional lidera y la Gobernación coordina la Administración en Paya

### **ANEXOS.**

---

<sup>1</sup> Este informe final estuvo a cargo de Juan Gonzalo Zapata y se contó con asistencia estadística de Leonardo García y la valiosa colaboración de Juan C. Chaparro y Laura Londoño. Se agradece especialmente la colaboración de Jorge Guzmán y otros funcionarios de BP Exploration y del alcalde de Paya, José Roldán.

## 1. ¿SE REPETIRÁ LA HISTORIA?

### Contexto

En la actualidad en el municipio de Paya se desarrolla la fase de perforación de pozos de petróleo con el fin de estimar si los mismos son apropiados para declarar la comercialización y la explotación del campo petrolero. Sobre la base de que las posibilidades son razonablemente buenas se debe evaluar cuál será el posible impacto de una bonanza petrolera sobre el municipio y si el mismo está en capacidad de enfrentar los grandes retos que se derivan de esta nueva situación. El presente trabajo muestra los resultados encontrados a partir de una evaluación de la situación fiscal, de las condiciones socioeconómicas del municipio y de sus habitantes, y de la identificación de los principales sectores en donde se deben adelantar importantes tareas en los próximos años. El trabajo tiene los siguientes objetivos centrales:

- Construir una línea de base de las condiciones socioeconómicas del municipio.
- Evaluar la situación fiscal del municipio y las posibilidades de gestión pública desde el nivel local.
- Identificar los retos de inversión social y de infraestructura del municipio en el mediano plazo.

La experiencia de otros municipios con bonanzas de Recursos Naturales No Renovables, RNNR, no permite ser muy optimistas. En años recientes diversos municipios del país en donde se han dado procesos similares sus resultados, por decir lo menos, han sido controvertidos. En general las críticas se concentran sobre el manejo de las regalías derivadas de la explotación de crudo; sin embargo los problemas son más complejos para la vida local. El desarrollo de la logística de un proyecto de estas dimensiones hace que la actividad económica cambie radicalmente. Por mencionar solo dos efectos, el crecimiento poblacional se dispara y el uso del suelo en los cascos urbanos se modifica por efecto de una gran demanda por vivienda y servicios públicos que no puede ser atendida por las autoridades locales en el corto plazo.

En Paya, como veremos, estas condiciones son aún más dramáticas pues pertenece al grupo de municipios que presentan un mayor atraso socioeconómico y que además tienen muy poca relación o actividad económica con otras zonas del país. El mismo se encuentra aislado por carretera y aún no está interconectado con el sistema nacional de energía. Su población es predominantemente campesina, su actividad económica es de subsistencia y muy pocos productos se venden fuera del municipio. En conclusión, es un municipio campesino, pobre y muy aislado.

La evaluación fiscal y socioeconómica y la identificación de prioridades de inversión permitirá planificar la futura gestión de recursos. Además, abre la posibilidad de coordinar desde el nivel local, o por lo menos con participación de él, programas y proyectos junto con otros niveles de gobierno; en particular el departamento, y demás interesados en el proyecto Niscota. Así mismo, la línea de base social nos permite adelantar un seguimiento sobre el desarrollo socioeconómico del municipio en los próximos años.

## **Metodología**

Para el análisis de la información socioeconómica se adelantó un trabajo de recolección de información indirecta de campo, pues fue prácticamente imposible obtener información directamente en el municipio por la creciente y compleja situación de orden público en la región. Por todo esto no fue posible visitar la cabecera municipal, la inspección de Morcote y un grupo de hogares en donde se aplicaría la encuesta social. Sin embargo, se logró recolectar información en Yopal en la Corporación Minuto de Dios, la fundación Amanecer y con funcionarios de la BP Colombia. En especial se utilizaron los resultados de encuestas realizadas a jefes de hogar del municipio, que a su vez fueron sistematizadas para obtener información comparable con la de fuentes como el DANE y la Secretaría de Planeación de Boyacá. Por último, se complementó esta información con la data de la misión social y del DNP, entre otras.

En relación con la información fiscal se dispone de las ejecuciones presupuestales de los últimos seis años, de los Planes de Desarrollo de las últimas dos administraciones, además de información en el ámbito nacional sobre la situación fiscal y financiera del municipio (Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República y de Fedesarrollo como las más importantes). Igualmente se adelantó un análisis de la utilización de los recursos de las transferencias en el ámbito nacional en los últimos años. Adicionalmente, se logró entrevistar al alcalde y a la tesorera del municipio. Por último, se adelantó una breve caracterización política de Paya.

En forma complementaria, la información fiscal y financiera mencionada se comparó con algunos escenarios de producción petrolera para ver cuál es el impacto en las finanzas locales de una bonanza sobre la administración local. Este impacto es, por decir lo menos, muy alto.

De otra parte, para hacer la comparación con otras regiones del país, se toma en cuenta la Encuesta Social que Fedesarrollo ha venido aplicando desde septiembre de 1999 en las principales áreas metropolitanas y en algunos municipios pequeños del país. De igual forma, un trabajo adelantado por Fedesarrollo anteriormente sobre el Casanare permite realizar comparaciones con Nunchía, Aguazul, Tauramena y Yopal, entre otros.

### **¿Que pasó con las bonanzas de RNNR en otros municipios?**

Si bien sólo los pueblos desinformados están condenados a repetir la historia, las probabilidades de que se repitan experiencias anteriores con el manejo de bonanzas de RNNR en el futuro son altas. Este escepticismo se explica por que ya el país tiene más de 20 años de experiencia y los avances en la administración racional de estos recursos no han sido grandes.

La aparición de grandes explotaciones de carbón y especialmente de crudo ocurre a partir de mediados de la década de los años ochenta en adelante. Este periodo coincide con la profundización del proceso de descentralización municipal. Ya desde 1986 la ley 75 de ese año, incrementó las compensaciones tradicionales por la explotación de los RNNR y puso en marcha un sistema de regalías que favorecía principalmente a los departamentos y los municipios con un 60% del total de estas y el 40% restante para el

gobierno nacional. Posteriormente, en el marco de la Constitución Nacional de 1991 se expidió la ley 141 que extendió el sistema de regalías por la explotación de RNNR al carbón, gas, níquel, esmeraldas y piedras preciosas entre otros. Con esta nueva ley se aumentaron las regalías y a su vez se logró que la mayoría de ellas quedaran en manos de los municipios y departamentos. En este nuevo marco un alto número de municipios se vieron favorecidos con estos recursos. Por lo menos cerca de 250 municipios recibieron algún tipo de regalías aunque la mayoría en cuantías muy pequeñas.

Igualmente esta ley decidió que las regalías del Gobierno Nacional se consolidaran en un Fondo Nacional de Regalías –FNR- que debía financiar básicamente proyectos de inversión a nivel municipal, además de financiar corporaciones y entidades regionales y asignar parte de los recursos sectores como electrificación y medio ambiente, entre otros. A diferencia de las regalías de los departamentos y municipios que se giran directamente, estas son indirectas pues todos deben acceder a ellas a través de la presentación y aprobación de proyectos específicos. Debe mencionarse que la mayoría de los recursos del fondo provienen de la regalías por petróleo pues estas se liquidan con base en un techo de producción que hace que entre más se produzca, más quede en manos de mencionado fondo<sup>2</sup>.

Por supuesto, la aparición súbita de estas bonanzas ha sido muy cuestionada ya que el manejo que se les ha dado no ha sido el mejor, situación de la cual existe amplia evidencia. Sin embargo, esas críticas no se deben extender al resto de departamentos y municipios. De acuerdo con dos estudios de Fedesarrollo<sup>3</sup>, el manejo de las regalías por los municipios ha sido muy diferenciado. Mientras que aquellas que provienen de recursos diferentes a petróleo y carbón son en general bien utilizadas, pues se destinan a financiar programas de inversión y no afectan las finanzas locales, las que se concentran en territorios, departamentos y municipios provenientes de bonanzas de carbón son especialmente mal administradas. Esto se debe a varias razones:

- Primero, el aumento de los ingresos dispara los gastos de funcionamiento muy por encima del promedio y los gastos de inversión ejecutados son muy altos de acuerdo con los parámetros nacionales. Por ejemplo, El Casanare tiene inversiones superiores a otros departamentos que tienen entre 10 y 15 veces más población y lo mismo sucede con los municipios más favorecidos por las regalías.
- Segundo, no se ha logrado sostenibilidad y autonomía fiscal pues estos entes territoriales están altamente endeudados y tienen un alto nivel de gasto corriente que no pueden mantener sin los ingresos de las regalías.
- Tercero, este aumento de las inversiones se ha ejecutado mal. El estudio de Fedesarrollo, por medio de un detallado trabajo de campo, encontró que las inversiones financiadas son muy cuestionables ya que:

---

<sup>2</sup> Las regalías como nueva fuente de recursos públicos son muy importantes para todo el estado colombiano. En un año de altos precios de carbón y petróleo estas se acercaron a los US\$1,000 millones y en promedio pueden estar cerca de los US\$600 millones en los últimos 5 años. Esta última cifra representa aproximadamente 35% del total de las transferencias a los municipios y es el 75% de las transferencias libres o no asignadas en el nivel local. El gran problema de las regalías es su concentración, puesto que el 60% de ellas se concentra en 5 o 6 entes territoriales, que son por esta razón las más ricas del país.

<sup>3</sup> Ver, "Impacto de las Regalías en la Inversión de las Entidades Territoriales", Benavides, Zapata, et. al, mimeo Bogotá 1999 y, "Petróleo y Región: El caso del Casanare", cuaderno de Fedesarrollo #8, Bogotá 2002. Además se puede consultar diversos informes de los organismos de control departamentales y de la Contraloría General de la República.

- Inicialmente financian proyectos de salud y educación y otras áreas sociales y posteriormente financian proyectos en áreas poco prioritarias como recreación y deporte y fiestas locales, entre otros.
- Así mismo, inicialmente se concentran en pocos proyectos y, con el tiempo, las regalías se dividen en una gran cantidad de pequeños proyectos con muy bajo impacto.
- Además, financian proyectos muy costosos y que son financiados durante varios años.
- Por último, se encontró que hay un gran número de proyectos que no han sido aún terminados a pesar de finalizar los términos de la contratación.

Finalmente, la gran cantidad de irregularidades encontradas por los organismos de control y las investigaciones sobre los mandatarios de estas entidades territoriales permiten afirmar que ha habido algún grado de corrupción en el manejo de estos recursos.

De otra parte, los recursos del FNR han sido igualmente cuestionados. Inicialmente su administración a cargo de una comisión pública con representación de gobernadores y alcaldes hizo que los recursos se concentraran en algunas zonas y que además gran parte de ellos no se ejecutaran con la debida celeridad. Dicha comisión se cerró y ahora su gestión está a cargo efectivamente del DNP y el ministerio de Hacienda. En general hay una excesiva "discrecionalidad" en el manejo de estos recursos del fondo. El nuevo gobierno busca modificar sustancialmente el manejo de los recursos del FNR y promete concentrarlos en el financiamiento de su programa de aumento de cobertura educativa, entre otros.

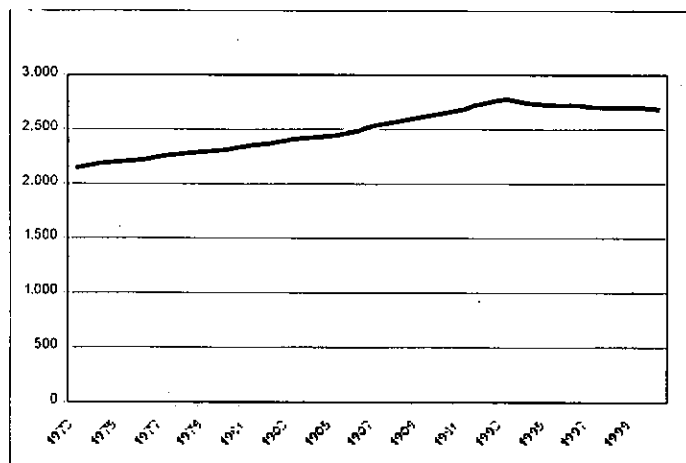
En resumen, el gran problema del manejo de las regalías se concentra en los excedentes provenientes de las bonanzas principalmente petroleras tanto a nivel territorial como nacional y Paya es un municipio en donde se puede repetir esta situación.

## 2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS Y LÍNEA DE BASE SOCIAL.

### Demografía

El municipio de Paya posee una población estable alrededor de los 2.700 habitantes desde mediados de la década pasada, según proyecciones del DANE con base en los censos de 1973, 1985 y 1993 (Gráfico 1). La mayor parte de esta población, aproximadamente un 90%, reside fuera de la cabecera municipal. Este hecho debe tomarse en cuenta a la hora de interpretar los indicadores sociales presentados más adelante. Para efectos de comparación de la situación social en Paya, se han seleccionado 4 municipios afines: Panqueba (Boyacá), pues es un municipio del mismo departamento similar a Paya a nivel fiscal y de población; Nunchía (Casanare), Tauramena (Casanare) y Aguazul (Casanare) pues son los municipios cercanos a Paya, dentro de los cuales comenzó un ciclo de producción petrolera a mediados de los 90. Aunque estos municipios más que duplican la población de Paya (Gráfico 2), es relevante considerarlos como puntos de comparación para así considerar los posibles efectos del petróleo sobre las regiones.

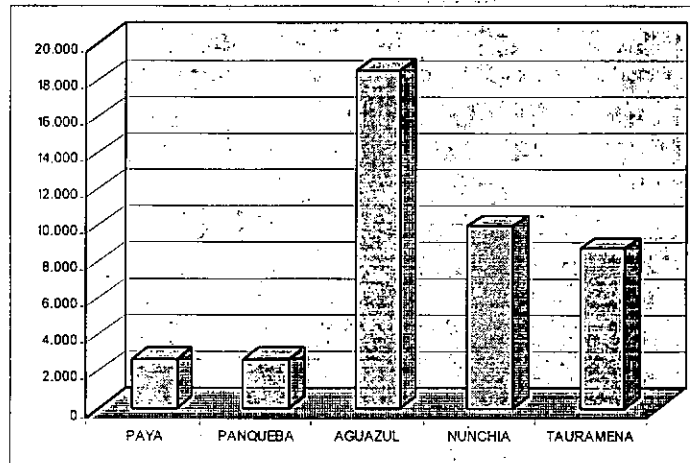
Gráfico 1



Población Paya 1973 - 2000

Fuente: Proyecciones DANE con base en los censos 1973, 1985 y 1993

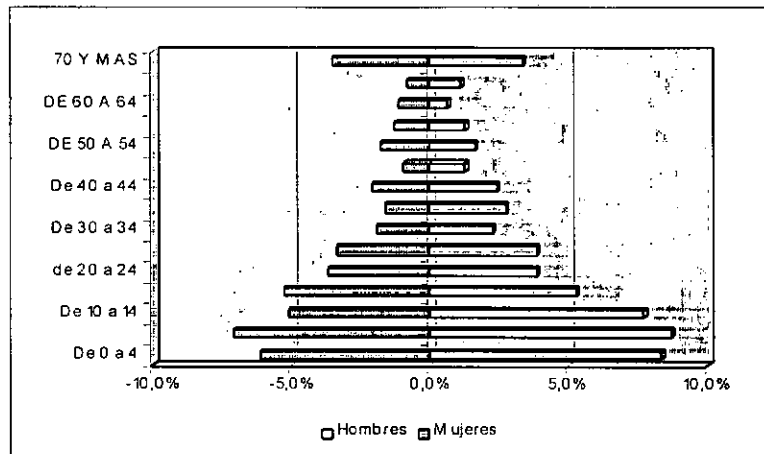
**Gráfico 2**



**Población Paya, Panqueba, Aguazul, Nunchia y Tauramena 1995**  
Fuente: DANE, con base en censo 1993

De cada 100 habitantes del municipio, 43 son menores de 15 años, 44 tiene entre 15 y 55 años y los 13 restantes son mayores de 55. Esto quiere decir que por cada tres habitantes entre los 15 y 55 años, hay tres personas menores de 15 y una persona mayor de 55. Esto se ve reflejado en la forma que posee la pirámide poblacional de Paya, la cual da cuenta de una proporción decreciente con el grupo de edad, excepto para la franja de mayores de 70 años, que es equivalente a la población entre 25 y 29 años (Gráfico 3).

**Gráfico 3**



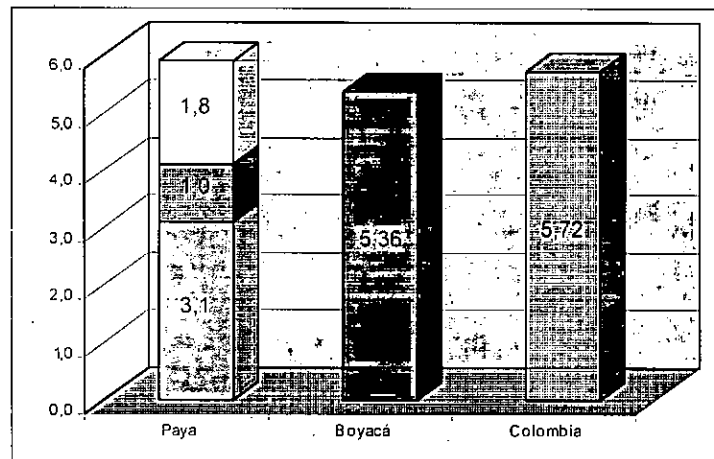
**Pirámide Poblacional Paya**  
Fuente: Corporación Minuto de Dios

Al estudiar la proporción de personas por hogar se encuentra que, en promedio, una vivienda está habitada por 6 personas. El gráfico 4 muestra como este valor no es muy diferente al promedio para Boyacá y Colombia según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, ENCV, del DANE de 1997.



De las 6 personas que habitan por vivienda en Paya, la mitad son menores de 12 años, una tiene entre 12 y 55 años y dos son mayores de 55 (Gráfico 4). Al comparar esta proporción con aquella calculada a partir de la séptima etapa de la Encuesta Social de Fedesarrollo, se encuentra que los hogares están concentrados en la franja entre 12 y 55 años (64%), mientras que las dos franjas restantes poseen proporciones similares entre sí (aproximadamente 18%). Este hecho indica un alto nivel de dependencia económica dentro de los hogares del municipio.

**Gráfico 4**

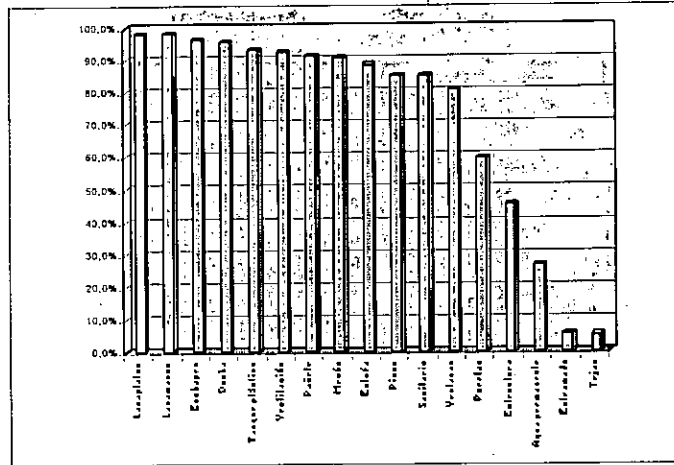


Personas por vivienda Paya, Boyacá y Colombia

Fuente: CMD y DANE Encuesta Nacional de Calidad de Vida 1997

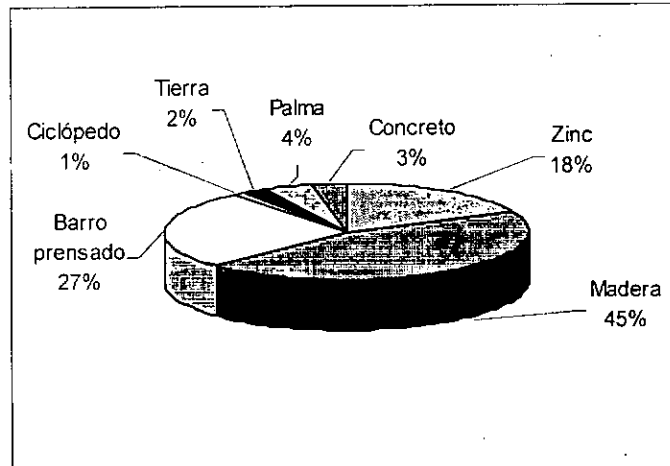
El Gráfico 5 presenta las carencias propias de las viviendas en el municipio. Se puede apreciar que la mayoría de las viviendas cuentan con tejas, entramado, agua permanente y estructura. Sin embargo, carecen de otros elementos de estructura básica como pisos, ventanas, puertas, pañete, ventilación o enchapes. Tampoco cuentan con sistemas apropiados para el uso del agua como lavaplatos, lavamanos, ducha, tanque plástico o sanitario. Estas carencias se pueden relacionar con el material de construcción de los muros. Un poco menos de la mitad ha utilizado madera como materia prima, mientras que este material es utilizado por 6% de las viviendas a nivel nacional y por 12% de las viviendas de Boyacá, según la ENCV del DANE en 1997. El segundo y tercer material en importancia es el barro prensado con un 27% y el zinc con un 18%. Apenas un 3% de las viviendas cuenta con paredes construidas en concreto (Gráfico 6).

**Gráfico 5**



**Carencias de las viviendas**  
Fuente: CMD

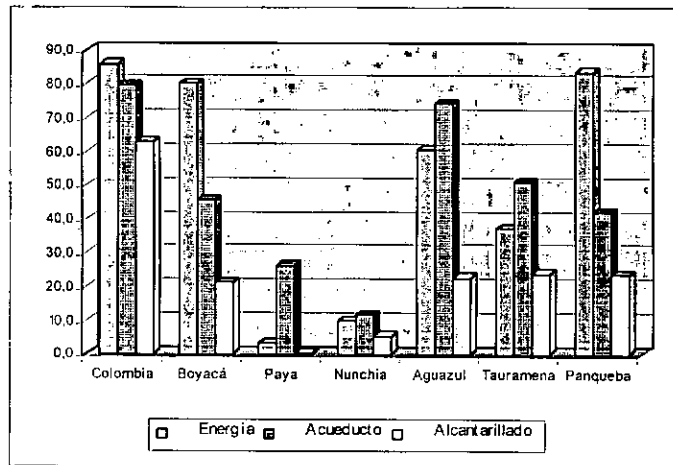
**Gráfico 6**



**Material de las paredes**  
Fuente: CMD

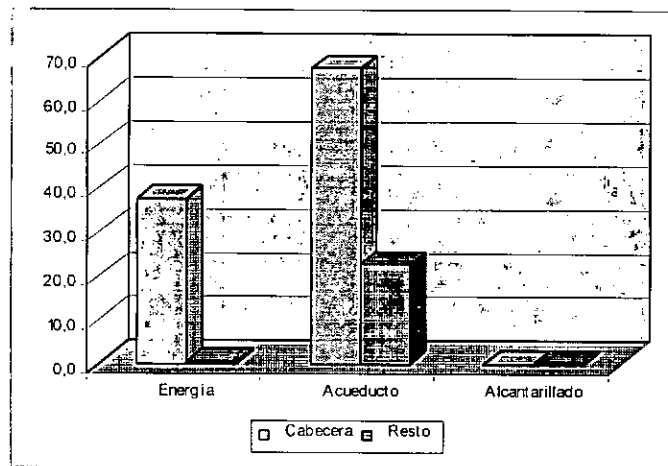
Otro elemento esencial para la calidad de una vivienda es su acceso a servicios públicos. El censo de 1993 muestra que el municipio no contaba con una buena cobertura del servicio de alcantarillado, rural o urbano. La cobertura de energía era de apenas un 3.5% que se concentraba en la zona urbana. El nivel de cobertura de ambos servicios era mucho menor que los niveles registrados para Nunchía, Taruamena, Aguazul, Panqueba y significativamente menor que la cobertura departamental y nacional. En contraparte, el servicio de acueducto ha contado con una mayor cobertura: 67.5% a nivel urbano y 22.7% a nivel rural, para un total de 26%. Esto ubica a Paya por encima de Nunchía en materia de acueducto, pero muy por debajo del nivel departamental, nacional y de los demás municipios (Gráfico 7 y Gráfico 8). La población que no posee acceso a un acueducto utiliza un nacedero (59%) o un río / quebrada (16%) como fuente de agua (Gráfico 9). Aún así, el 70% de los hogares declararon no poseer servicio público alguno, razón por la cual se podría pensar que existe un alto nivel de concentración de los servicios públicos en un grupo específico de hogares.

**Gráfico 7**



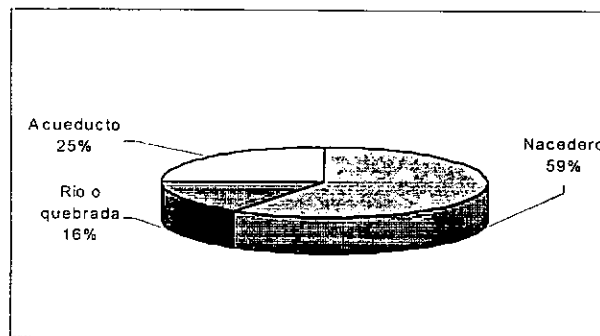
Viviendas con acceso a servicios públicos (%) 1993  
Fuente: DNP-UDS-DIOGS, con base en Dane, censos 85-93. ENH, varias etapas.

**Gráfico 8**



Cobertura Rural y Urbana de Saneamiento Básico - Paya 1993  
Fuente: DNP-UDS-DIOGS, con base en Dane, censos 85-93. ENH, varias etapas.

**Gráfico 9**

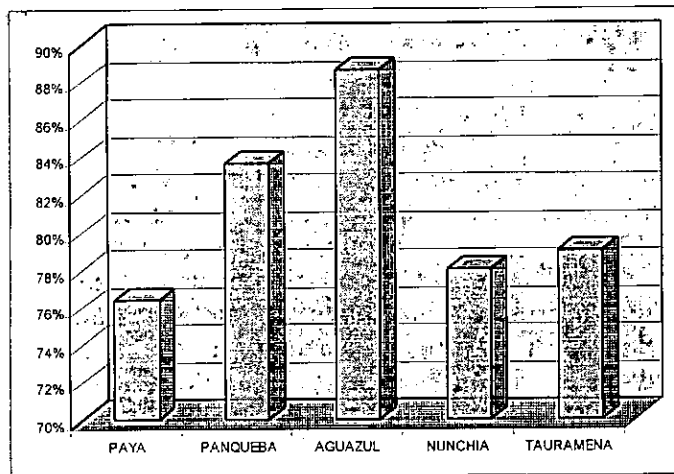


Fuentes de Agua  
Fuente: CMD

## Salud y Educación

Las responsabilidades locales en materia de salud y educación se ampliaron desde la profundización de la descentralización a mediados de los 80. En materia de salud, los municipios están a cargo de realizar los procesos de afiliación de la población necesitada al régimen subsidiado en salud, Sisben. Al respecto, Paya posee una cobertura del 76%, 10 puntos porcentuales menos que Panqueba, su municipio homólogo en Boyacá<sup>4</sup>. El rezago no es tan grande en comparación a Nunchía y Tauramena, con 78% y 79% respectivamente. Aún así, Aguazul posee la mejor cobertura de los municipios estudiados con 89%. (Gráfico 10). Con relación a la cobertura del Sisben, se sabe que de los 6 integrantes de un hogar, en promedio 4,4 están inscritos al Sisben.

**Gráfico 10**



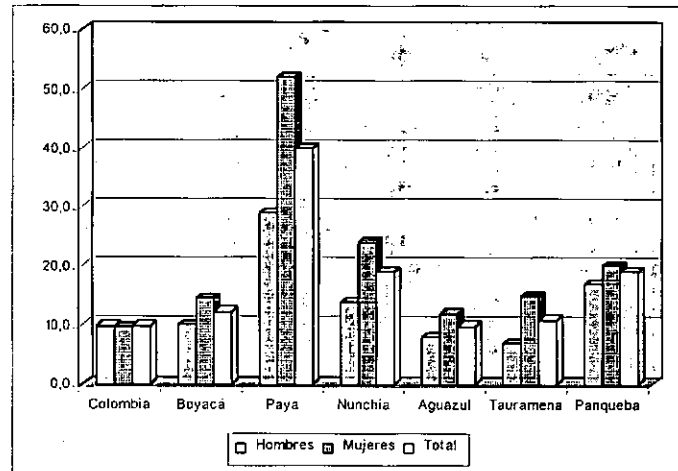
Cobertura al régimen subsidiado

Fuente: Misión Social. DNP

En materia de logros educativos, el censo de 1993 indica una tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años de 40%: cuatro veces el valor nacional y departamental y dos veces la tasa de Nunchía y Panqueba, los dos municipios que le siguen en este problema. De igual manera de las 6 personas en promedio por vivienda, 1.8 son analfabetas. Si se observa la tasa por género, se encuentra que el problema es mucho más grave en mujeres que en hombres: mientras la tasa de analfabetismo nacional tanto para hombres como para mujeres era de 9.9%, en Paya la tasa para mujeres era de 52% mientras que para hombres era de 29%.

<sup>4</sup> Recordemos que el municipio de Panqueba fue seleccionado dentro de este estudio a manera de comparación ya que se asemeja a Paya tanto en su población como en su estructura fiscal.

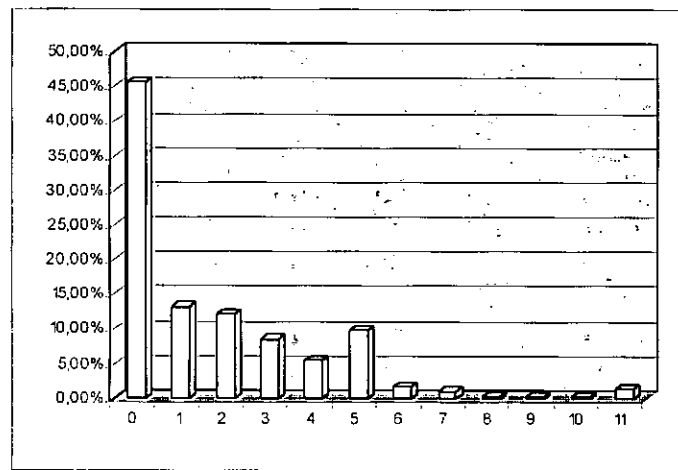
**Gráfico 11**



Tasa de analfabetismo mayores de 15 años 1993  
Fuente: DNP-UDS-DIOGS, con base en censo 1993.

Los resultados presentados sobre analfabetismo en adultos concuerdan con los resultados del Gráfico 12. El 45% de la población adulta no posee formación escolar alguna y únicamente el 14.81% terminó educación básica, aunque solo el 5% continuó dentro del sistema educativo durante más tiempo. Esto indica que la principal fuente de formación para la población del municipio ha sido la escuela primaria.

**Gráfico 12**

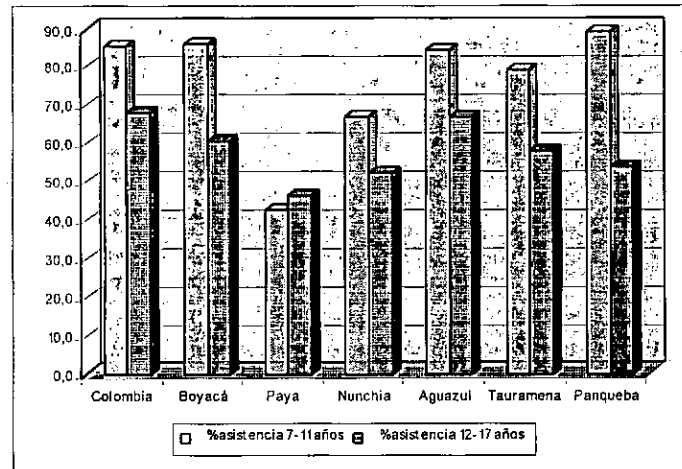


Años de Educación Promedio  
Fuente: CMD

Sin embargo, la mayor responsabilidad educativa de los municipios consiste en la provisión de educación pública, tanto en educación básica y media. El Gráfico 13 muestra cierta uniformidad en la tasa de asistencia para el rango entre 7 y 12 años, entorno al 80%, a diferencia de Nunchia y Paya, cuyos niveles de asistencia son 67% y 42%, respectivamente. Esto quiere decir que la asistencia de Paya es la mitad de la observada en el departamento y la nación. Esta disparidad no es tan fuerte en la tasa de asistencia para personas entre los 12 y 17 años. Si bien Paya posee la menor tasa

de los municipios observados (46%), la tasa nacional alcanza apenas un 68%, mientras que la tasa departamental se ubica entorno al 60%.

**Gráfico 13**

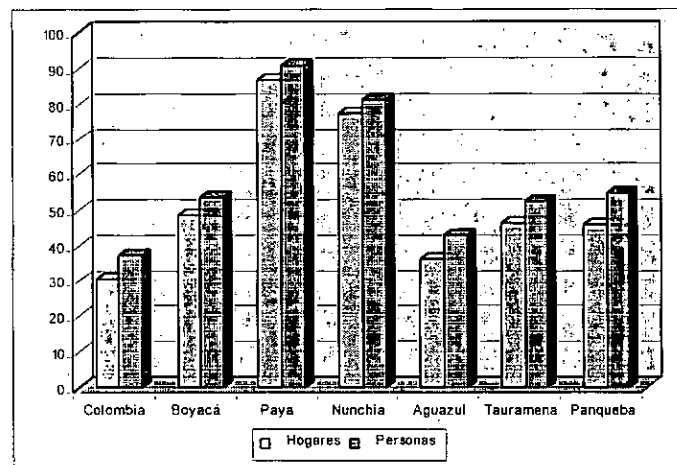


Asistencia escolar por rango de edades 1993  
Fuente: DNP-UDS-DIOGS, con base en censo 1993.

### ICV y NBI

En Colombia existen dos indicadores básicos para el estudio de la pobreza de una región: El Índice de Condiciones de Vida (ICV) y la medida de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Ambos indicadores permiten resumir en cierta medida lo presentado hasta ahora.

**Gráfico 14**



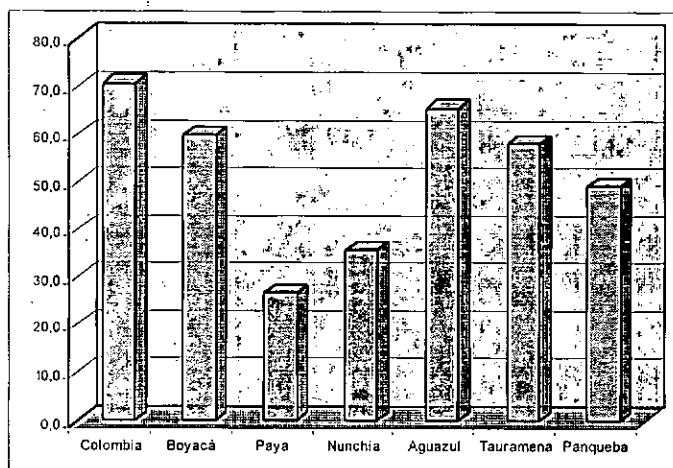
NBI 1993  
Fuente: DANE, con base en censo 1993.

En 1993, el 91% de los habitantes de Paya y el 86% de sus hogares, poseían al menos una necesidad básica insatisfecha (Gráfico 14). Según lo presentado hasta este punto, las más probables de ocurrir son la alta dependencia económica, la baja asistencia escolar, el analfabetismo en adultos y la falta de alcantarillado. En comparación con el

país, el departamento y los demás municipios (a excepción de Nunchía), es claro el problema en el cual se encuentra Paya.

El ICV presenta con mayor detalle esta situación. El Gráfico 15 y la Tabla 1 presentan los resultados del ICV para el país, el departamento y los municipios observados. Paya obtiene los puntajes más bajos en todos los ítems, a excepción de asistencia escolar en la franja de 12 a 18 años y en abastecimiento de agua. Dos ítems, "con qué cocinan" y "recolección de basuras", obtienen el puntaje mínimo posible (0.0) indicando una situación crítica en estos aspectos.

**Gráfico 15**



ICV 1993

Fuente: DNP-Misión Social, con base en Dane, censo 1993.

**Tabla 1**

	Colombia	Boyacá	Paya	Nunchía	Aguazul	Tauramena	Panqueba
Educación jefe del hogar	6,5	5,4	2,8	3,4	5,8	5,1	4,3
Educación personas <=12 años	7,3	6,0	2,8	3,6	6,2	5,3	5,7
Asist. 12-18 a secun. y univer.	4,4	4,2	3,6	3,5	4,1	4,0	4,1
Asistencia 5-11 años a primaria	7,2	7,1	4,0	5,3	6,8	7,3	7,2
Material de las paredes	4,8	4,4	1,5	2,3	5,5	4,4	3,3
Material de los pisos	4,6	3,7	0,4	2,1	4,0	2,9	2,7
Servicio sanitario	5,7	4,1	0,2	1,0	5,3	4,0	2,4
Abastecimiento de agua	5,7	4,6	2,7	1,1	5,7	4,3	2,8
Con que cocinan	5,0	2,8	0,0	0,5	5,1	3,5	1,3
Recolección de basuras	4,6	2,8	0,0	0,5	4,3	2,8	1,6
Niños >= 6 años en el hogar	4,3	4,5	2,5	3,2	3,5	4,1	4,8
Personas por cuarto	10,6	10,5	6,4	9,2	9,5	10,5	9,5
<b>TOTAL</b>	<b>70,8</b>	<b>60,0</b>	<b>26,8</b>	<b>35,7</b>	<b>65,7</b>	<b>58,2</b>	<b>49,5</b>

Índice de calidad de vida (ICV) por componentes 1993

Fuente: DNP-Misión Social, con base en Dane, censo 1993.

### 3. SITUACIÓN FISCAL Y FINANCIERA DE PAYA Y CARACTERÍSTICAS DE SU SITUACIÓN POLÍTICA.

#### Descripción Social del Municipio.

El municipio de Paya es uno de los más extensos y despoblados del departamento de Boyacá. Ubicado en el extremo oriental, tiene linderos con el municipio Nunchía del Casanare y hace parte de la histórica provincia de la libertal junto con otros municipios de la región como Pisba y Labranzagrande. Su extensión es de 580 km<sup>2</sup>, su clima es cálido (23o) y la altura promedio se ubica en los 1,000 metros. Sus tierras son de buena calidad y esto le permite producir distintos tipos de bienes agropecuarios. Se ubica en el pie de monte Llanero y gran parte de sus tierras son escarpadas. El municipio tiene una población de aproximadamente 2,700 habitantes de acuerdo con el censo de 1993 y la gran mayoría de ellos habita en la zona rural (más del 90%). La población actual se estima en 3,000 habitantes<sup>5</sup> y existe población indígena. Solo hay dos cascos urbanos, el de Paya y Morcote (inspección), el cual ha crecido notablemente por la actividad de exploración de hidrocarburos que adelanta actualmente la BP-Colombia. No sobra mencionar que el municipio es de categoría 6ta, la más baja de todas.

El municipio, como la gran mayoría del departamento, se caracteriza por ser conservador, tal y como lo es su actual Alcalde José Roldán Maldonado Pérez elegido para el periodo (2001 – 2003). Este llegó a la máxima posición pública con un total de 416 votos, con un triunfo relativamente fácil pues el segundo candidato solo obtuvo 160 votos. El municipio tiene en total 7 concejales y todos son igualmente conservadores. Se puede afirmar que no hay oposición política y que hay cooperación entre el Concejo y la actual administración. Este sesiona 6 días al mes y su pago es el equivalente de un día de sueldo del alcalde por sesión. De otra parte, en el Plan de Desarrollo que se encuentra en ejecución, "Decisión y Participación para el Progreso", hay un diagnóstico detallado de las difíciles condiciones socioeconómicas del municipio.

Dos características, además de su condición altamente rural, condicionan en gran medida su desarrollo. La primera de ellas es el gran aislamiento del municipio. En segundo lugar, el fuerte atraso social cuando se compara su situación con municipios de similar tamaño. Frente a lo primero se encuentran grandes fallas en infraestructura vial, no hay acceso por camino carretable y el acceso a cualquiera de las dos cabeceras urbanas era, hasta hace muy poco, a pie o por mula. Algunos ejemplos son ilustrativos: hay 12 horas entre Labranzagrande y la Paya y 8 de ellas son a caballo o en mula. Igualmente el viaje entre Paya y Morcote es de 12 horas pero el camino no se puede hacer en vehículo<sup>6</sup>. De acuerdo con personas que conocen la zona, la mayoría son caminos de herradura en muy mal estado. En la cabecera municipal de Paya hay en total 9 establecimientos comerciales y solo hay 3 carros particulares, por supuesto no hay estación de gasolina.

Estas condiciones y el hecho que los habitantes se encuentran tan disgregados, 4.5 habitantes por km<sup>2</sup>, hace que no se de mayor actividad económica. Sólo hay 6 seis tiendas en la cabecera municipal y no hay entidad financiera alguna. Los campesinos, la

<sup>5</sup> Proyección realizada por el DANE con base en el Censo 93.

<sup>6</sup> Recientemente como parte de las actividades exploratorias se construyó un carretable desde el Casanare hasta Morcote. Esto acerca aún más el municipio con el departamento vecino, pues sus actividades agrícolas generalmente se canalizaban a ese destino.



gran mayoría, tienen economía de subsistencia y algunos de ellos ocasionalmente venden productos como el cacao a Nunchía. La propiedad privada es de hecho y la mayoría de los campesinos tienen posesión de sus terrenos. Este aislamiento económico, además de su ubicación geográfica, hace que sea un corredor natural para algunos frentes de las FARC que desde hace mucho tiempo están en el municipio. En el momento de este trabajo estos se encuentran en la cabecera municipal y desplazaron mediante amenazas al alcalde y varios funcionarios locales.

La segunda característica mencionada, las condiciones sociales, es francamente preocupante. En primer lugar se encuentra que el municipio aún no tiene luz eléctrica y solo una planta funciona en Paya, además hay sólo un par de teléfonos, uno de ellos en la alcaldía. De otra parte la cobertura en saneamiento básico es mínima y el agua potable llega a través de mangueras a las cabeceras u hogares. Por supuesto no hay alcantarillado y en el mejor de los casos hay pozo séptico. No hay plaza de mercado, matadero municipal o vertedero de basuras. Sólo hay acceso a educación primaria y los alumnos deben abandonar el municipio si quieren terminar su bachillerato. La totalidad de la educación es pública y el mayor déficit se encuentra en las escuelas rurales. De acuerdo con el alcalde, el gran problema es encontrar profesores que se quieran desplazar a estas zonas rurales por las difíciles condiciones de vida. En el momento hay un déficit de profesores.

De otra parte, de acuerdo con estadísticas del nivel nacional se encuentra que es uno de los peores municipios del país en indicadores como NBI con un 98,5% y miseria del 74.7%. Lo anterior se ratifica con las malas características de las viviendas, tal y como se muestra en un estudio adelantado por la Corporación Minuto de Dios<sup>7</sup>. De acuerdo con este estudio hay un alto nivel de carencias y las necesidades básicas como salud, educación, alimentación, recreación, vivienda y servicios básicos, entre otros se encuentran muy lejos de estar atendidos por las autoridades locales. La vivienda típica de la zona tiene piso de tierra, techo de palma, cocina y baño integrado, algunas con acceso a agua mediante manguera y pozo séptico. Los demás servicios no se atienden. De cierto modo se puede decir que el nivel de atraso constituye una oportunidad para la Corporación, ya que hay un gran abanico de áreas para ser atendidas en esta población. Su propuesta concluye con la necesidad de adelantar un programa de mejoramiento de viviendas de los habitantes de la zona, que se complemente con la atención a los niños por parte del ICBF, entre otros programas.

## **El Gobierno Local.**

Como es de esperarse en un municipio de estas características, su mayor actividad se concentra en la función pública. La alcaldía es el mayor empleador de la región hasta antes de la iniciación de los trabajos de exploración de hidrocarburos. El municipio, dado lo limitado de su tamaño, no tiene entidades públicas o empresas públicas, por lo que la nómina municipal se encarga de todas las tareas o responsabilidades locales. La Tabla 2, muestra los funcionarios públicos del municipio. La nómina incluye a todos los funcionarios encargados de la prestación de los servicios públicos. Se puede observar que la mayoría de la nómina se encuentra en el sector de la educación, con 22

---

<sup>7</sup> Ver, "Investigación de las condiciones socioeconómicas y habitacionales de la población residente en la inspección de Morcote y las veredas de Altamira y Niscota, Departamento de Boyacá", mimeo, Corporación Minuto de Dios, Septiembre 2002.

maestros. Este alto número se explica por lo dispersa de la población pues es un municipio principalmente rural. Cerca de 35 funcionarios, sin incluir los maestros departamentales (12), es la nómina total del municipio. Por último hay que tener en cuenta que solo los funcionarios de la administración están por nómina, pues la mayoría de los trabajadores están contratados a través de Ordenes de Prestación de Servicios – OPS-, tal y como ocurre con los maestros, los trabajadores de la secretaría de obras públicas, de la UMATA y de la Odontóloga, entre otros. Como veremos gran parte de sus recursos fiscales se destinan al pago de estas dos nóminas.

**Tabla 2**

FUNCIONARIOS Y CONTRATISTAS
<b>Alcalde</b>
1 secretario
2 fontaneros
2 inspectores de policia
1 tesorero
1 secretario de obras
1 Personero
1 citador
22 profesores
1 médico
2 auxiliares de enfermería
2 promotores de salud
1 odontologa
2 aseadora
1 operador planta eléctrica – Paya-
1 profesional UMATA
2 Técnicos de la UMATA
1 conductor (maquinarias vías)
2 trabajadores secretaria de obras públicas

Nómina de Municipio de Paya – Boyaca - 2002.

Fuente: entrevistas funcionarios de Paya.

Igualmente se encuentra que por las características geográficas del municipio gran parte de las actividades locales se concentren en el mantenimiento de las vías para una futura comunicación con los municipios vecinos. Por ejemplo, el municipio adquirió recientemente una ambulancia pues al tener solo dos puestos de salud de primer nivel, cualquier paciente debe ser remitido. Anteriormente este debía ser evacuado cargado a hombro durante ocho horas. Igualmente el municipio tiene un alto número de caballos y mulas (mas de 10) pues es la mejor forma para el desplazamiento sus funcionarios. La Tabla 3 nos muestra las maquinarias disponibles del municipio.

**Tabla 3**

2 bulldozer
1 compresor
1 volqueta
1 ambulancia
12 caballos

Maquinaria el municipio de Paya

Fuente: entrevistas funcionarios

La mayor red pública es la de educación. Hay 17 escuelas públicas, tan solo una de ellas cumple con el ciclo de educación básica pero no con el bachillerato completo, y 9 jardines del ICBF, esta red debe atender un total de 780 alumnos por demás altamente dispersos en las 2 inspecciones y 9 veredas que conforman el municipio. La nómina de maestros no es suficiente, a pesar que la actual administración recientemente consiguió 5 maestros nuevos financiados con recursos administrados por el departamento. En el momento de las entrevistas la alcaldía no tenía director de núcleo y la JUME (junta municipal de educación) no funcionaba regularmente.

## Situación Fiscal

Lo primero que hay que tener en cuenta es que un municipio de estas características no tiene una base impositiva importante. Para el año 2002 se estima que el impuesto predial llegará a los \$5 millones, en tanto que el impuesto de industria y comercio llegará a los \$160 millones, esta última cifra es 20 veces mas alta que la de años anteriores y se explica por el cobro de este tributo a las empresas que hacen exploración en la zona. Es importante anotar que ya sólo con el primer año de actividad petrolera se encuentra un gran aumento de los ingresos corrientes del municipio. De otra parte se encuentra que los recursos mas importantes son los de transferencias y estos son los que explican el crecimiento del gasto de inversión y la evolución de los gastos generales del municipio, ver Tabla 4.

**Tabla 4**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
INGRESOS TOTALES	269.745	482.309	657.317	788.780	946.536	1.088.517	1.633.461	2.160.875
INGRESOS CORRIENTES	2.455	3.478	8.951	10.741	12.889	14.823	11.957	164.418
INGRESOS TRIBUTARIOS	2.062	2.600	2.463	2.956	3547	4079	8.467	159.308
INGRESOS NOTRIBUTARIOS	393	878	6.488	7.786	9343	10744	3.500	5.110
TRANSFERENCIAS DE NIVEL NAL	267.290	478.831	648.366	778.039	933647	1073694	1.621.494	1.996.457
RECURSOS DE CAPITAL	0	0	0	0	0	0	1.000	1.000
C. FONDOS ESPECIALES	0	0	0	0	0	0	8.000	1.000
D. INGRESOS ESTABLECIMIENTOS PUBLIC	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS INGRESOS							0	40.000

Ingresos Propios y Transferencias de Paya 1995 -2002

Fuente: Ejecuciones Presupuestales Paya.

El crecimiento de los gastos corrientes se financia básicamente con el aumento de las transferencias, las que al mismo tiempo financian el crecimiento de los gastos de inversión. Una revisión de las ejecuciones presupuestales de los últimos años nos muestra que con estos recursos se financian las nóminas de salud, educación y del sector agropecuario (específicamente de la UMATA), ver Tabla 5. Estos tres sectores explican el 70% del total de la inversión municipal. Dada la alta dependencia de las transferencias y de su reciente consolidación con la Constitución de 1991, no es difícil imaginarse la mala situación de un municipio como Paya antes de la descentralización. En el momento hay atención escolar, afiliación de gran parte de la población al sistema de régimen subsidiado en salud y hay inversiones permanentes en acueducto y alcantarillado y, por lo menos en la cabecera municipal y en la inspección de Morcote, hay planta eléctrica por unas horas al día. Hace unos años no se disponía de dichos servicios.

**Tabla 5**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>GASTOS TOTALES MUNICIPIO PAYA</b>							1.905.989	2.483.090
GASTOS CORRIENTES	31.898	121.365	174.690	209.628	251.553,6	289.265,64	315.281	656.212
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	ND	ND	ND	ND	ND	ND	212.491	511.287
GASTOS GENERALES	ND	ND	ND	ND	ND	ND	102.790	142.925
INTERES DEUDA EXTERNA	0	0	0	0	0	0	0	1.000
INVERSION	253.926	454.889	615.948	739.137	886.965	1.020.009	1.590.688	1.827.878

Gastos Corrientes y de Inversión de Paya 1995 –2002

Fuente: Ejecuciones presupuestales

De otra parte, la Tabla 6 nos muestra los indicadores fiscales y financieros de Paya. La conclusión general es que se trata de un municipio con una muy baja capacidad fiscal y altamente dependiente de las transferencias, estas se encuentran muy comprometidas en atender básicamente gasto social y muy poco en obras de infraestructura. La comparación con los indicadores tradicionales, como por ejemplo los de la ley 617, no merecen análisis pues el municipio está muy lejos de cumplir con el objetivo de la ley: relación Gasto Corriente / Ingreso Corriente = 80%. El municipio supera en mas de 10 veces esta proporción. Igualmente estimar el ahorro corriente y ver su relación con la inversión no es posible, ya que por mucho este indicador es negativo.

Tal y como ocurre en otros municipios con los presupuestos de inversión, en Paya en los últimos 3 años hay una alta variación en los programas y proyectos financiados con estos recursos y hay una alta tendencia a financiar proyectos pequeños. Debería evaluarse la posibilidad de concentrar parte de estos recursos en obras de mayor impacto general. Por supuesto, el amarre de estos recursos por la vía legal, anteriormente ley 60 y la nueva ley 715, induce a la división de estos recursos en diversos proyectos.

**Tabla 6**

INDICADORES FISCALES	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GASTOS CORRIENTES/INGRESOS CTES.	1299%	3490%	1952%	1952%	1952%	1952%	2635%	399
INVERSION / INGRESOS CORRIENTES	10344%	13078%	6881%	6881%	6881%	6881%	13292%	1112
INGRESOS / TRANSFERENCIAS	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	8
INVERSION/TRANSFERENCIAS	92%	98%	95%	95%	95%	95%	98%	92
INDICADOR LEY 617	80%	80%	80%	80%	80%	80%	80%	80%

Algunos Indicadores Fiscales y Financieros

Fuente: Ejecuciones presupuestales

Endeudamiento.

Recientemente el municipio contrato con INFIBOY un crédito por \$60 millones para el financiamiento de la construcción de la vía a Labranzagrande. Igualmente tiene autorización del Concejo para la compra de una retroexcavadora cuyo costo es cercano a los \$200 millones. Esta es la primera vez que el municipio contrata deuda y se explica por el apoyo del departamento.

Proyectos de Inversión.

El municipio tiene como prioridades conseguir a través del departamento y del nivel Nacional los recursos para financiar sus dos mayores demandas; la interconexión

eléctrica y la construcción de vías carretables con el resto de Boyacá, en este caso con Labranzagrande. Así por ejemplo se encuentra que en el Fondo Nacional de Regalías hay dos proyectos viabilizados uno para vías y otro para electrificación.

Igualmente se observa que, ante la posibilidad de encontrar hidrocarburos, hay un mayor interés del departamento en el municipio. Por esto Paya en el Plan de Desarrollo del Departamento de Boyacá (2001-03) tiene en su capítulo de infraestructura vial la "terminación de la ruta de la Libertad y el carretable de la Campaña Libertadora, incluyendo a Paya, Pisba y Socha."<sup>8</sup> En total, junto con otros dos proyectos, se apropian \$20.000 millones de pesos de inversión. Los proyectos son los siguientes:

- Desarrollo de los circuitos turísticos y mejoramiento de accesos y vías en los monumentos históricos y culturales.
- Terminación de la ruta de la libertad y el carretable de la campaña libertadora, incluyendo a Paya, Pisba y Socha.
- Mantenimiento y conservación de vías de competencia departamental.

Hay que tener en cuenta que los \$20.000 millones de pesos apropiados son casi el 10% del presupuesto de inversiones del departamento, \$205 mil millones de pesos.

---

<sup>8</sup> Plan de Desarrollo Boyacá 2001 – 2003. Pág. 62.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES<sup>9</sup>

### Conclusiones

En primer lugar hay que mencionar que el municipio no es viable puesto que no es sostenible en términos fiscales. Paya es altamente dependiente de las transferencias y su base fiscal es muy pobre. Segundo, el atraso social es muy grande no solo en relación con los promedios nacionales sino con otros municipios pobres y de similar tamaño. Tercero, Paya es un municipio muy aislado, con una economía básica, poblado en su mayoría por campesinos pobres que viven bajo una economía de subsistencia. En general Paya hace parte del grupo de municipios con mayor atraso social y de infraestructura, con un alto grado de aislamiento y ausente de una actividad económica significativa.

La posibilidad de enfrentar una bonanza de hidrocarburos es un reto que sobrepasa la capacidad administrativa del municipio. Su mayor fortaleza puede ser el conocimiento actual del mal manejo que se dio a similares y la importancia estratégica de este proyecto para el gobierno nacional. El gran impacto sectorial y macroeconómico se puede convertir en una herramienta de presión en favor del municipio. Otra fortaleza se encuentra en la unidad de partido que hay en el municipio y la estabilidad de la administración. Podría llegarse a un acuerdo de una eventual agenda común, que fácilmente podría ser aceptada en el largo plazo.

Otro de los temas que preocupa es que las prioridades de inversión en Paya están centradas en proyectos que no pueden ser financiados con recursos transferidos o locales. En esta medida se depende de recursos privados o de otros niveles de gobierno. La interconexión eléctrica, las vías y el desarrollo de empresas de servicios públicos no son posibles con el actual nivel de población y su dispersión geográfica. El crecimiento derivado de la actividad petrolera puede ser la mejor opción de desarrollo del municipio.

Por tanto, el gran reto es planificar el futuro del municipio bajo el razonable supuesto del éxito en la exploración petrolera y de la producción de crudo y/o gas en el medio plazo.

### Planificar el Futuro

Los objetivos de largo plazo de la política del municipio son los siguientes; primero, controlar el crecimiento del municipio, en especial en la inspección de Morcote. La experiencia de otros municipios permite prever la inevitabilidad del crecimiento de la zona o casco urbano y de la alta demanda coyuntural por vivienda y por la prestación de los servicios públicos. La construcción de viviendas derivadas por la demanda del proyecto de hidrocarburos es inevitable ya que las existentes actualmente no son de buena calidad y no tienen acceso a servicios públicos. Por lo tanto es indispensable entrar a regular el crecimiento de la zona urbanizable, exigiendo condiciones mínimas en cuanto a el tamaño de los predios y a las condiciones básicas que debe tener la vivienda o conjunto habitacional que se construya.

---

<sup>9</sup> Debe mencionarse que las conclusiones y recomendaciones aquí presentadas se concentran en Paya y Boyacá; sin embargo es muy posible que por la naturaleza del bloque de hidrocarburos se incluya a Nunchía en el Casanare.

Segundo, aparejado con otros proyectos de hidrocarburos en donde hay bonanzas, se presenta como constante el aumento en los niveles de violencia y de criminalidad así como el establecimiento de grupos armados que buscan apoderarse de parte de los recursos públicos producto de la explotación de crudo y/o gas. Por lo tanto se hace necesario incrementar la presencia de la fuerza pública y formalizar canales de información entre la empresa privada, las autoridades locales y la comunidad. Estos canales deben garantizar la mayor transparencia sobre el proyecto: la actividad económica, el empleo que generará y por cuanto tiempo, los recursos públicos que se originan (regalías e impuestos) y la cooperación de fundaciones (nuevas o ya presentes como la Corporación Minuto de Dios) con el municipio, entre otros.

Tercero, impulsar el apoyo de las autoridades departamentales y especialmente de las nacionales. En el caso de Paya su atraso socioeconómico lo convierte en zona de atención de programas sociales de la red de Solidaridad Social y posiblemente del Plan Colombia. La atención por ejemplo, se puede adelantar a través de esquemas de adelanto de regalías (Ecopetrol) o créditos inmediatos (Findeter) para los proyectos de infraestructura social por efecto de un posible crecimiento poblacional del municipio. Cabe notar que estas dos posibilidades no son excluyentes.

Por último debe mencionarse que la iniciativa de apoyo a las autoridades territoriales, departamentos y municipios, es una responsabilidad de los socios principales del contrato; en este caso la BP y Ecopetrol como representante del gobierno nacional. Así mismo, en la medida que gran parte de la vinculación con el nivel local es a través de proyectos de inversión social, se hace necesaria la participación del Departamento Nacional de Planeación, pues es la entidad que tiene la capacidad de convocatoria tanto en el nivel nacional como territorial para "iniciar" un proceso como el planteado. El socio por su parte, se muestra interesado en colaborar en cualquiera de los escenarios que a continuación se presentan.

### **Escenarios Alternativos de Gestión en Paya.**

- Apoyo al Gobierno Local.

Como vimos el gobierno local, independiente de los escenarios fiscales con explotación de hidrocarburos, no es un municipio viable. Esto significa en resumen que sus condiciones financieras no permiten atender la enorme demanda de servicios que tiene y, fuera del petróleo, no hay mayores opciones económicas para una región con estas características.

Lo anterior implica que brindarle todo el apoyo de gestión y capacitación a la administración local es una de las mejores opciones. El apoyo técnico siempre será bien recibido en los municipios pero esto no garantiza necesariamente que el compromiso por una gestión de largo plazo, como la que se necesita, sea la prioridad local.

La desconfianza de las autoridades locales a la pérdida de autonomía de su gestión es, además, otra limitante que generalmente se encuentra en este tipo de proyectos. La garantía de capacitación técnica, apoyo administrativo e inclusive la promesa de proyectos de infraestructura, se consideran proyectos específicos que no garantizan sostenibilidad financiera en el largo plazo. Por último, hay dos consideraciones a tener en cuenta. La primera de ellas es que este tipo de cooperación puede representar un alto flujo de recursos, sobre todo si se tiene en cuenta que las inversiones en servicios

públicos y atención de vías, las tradicionales prioridades del municipio, requieren un alto volumen de recursos.

- Cogobierno a través del socio, Ecopetrol y el Municipio.

En el papel esta opción suena muy atractiva y las razones son varias. Hay actores interesados en la estabilidad de largo plazo del proyecto por su importancia macroeconómica como el DNP y el mismo ministerio de Hacienda o, por su propio interés como socio del mismo, Ecopetrol. Además ambos tienen recursos para apoyar al municipio y cuentan con experiencia reconocida. Por ejemplo, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda tienen amplia experiencia en desarrollar programas de Reforma Económica Territorial Municipal en el marco de la ley 358 sobre endeudamiento territorial o de reestructuración administrativa en el marco de la ley 617 de responsabilidad fiscal territorial. Estos programas construyen un diagnóstico detallado de las condiciones de la administración local y la proyectan en el largo plazo. Ya que los mismos se hacen con el fin de refinanciar el alto endeudamiento de los municipios o de volverlos viables en términos fiscales, es posible construir estos escenarios de largo plazo para contratar crédito para el municipio de Paya.

Igualmente la empresa privada se encuentra interesada en desarrollar actividades en la zona. Los proyectos de apoyo y capacitación y el trabajo de Fundaciones que apoyan el desarrollo económico y social de la zona son la práctica más utilizada por las empresas petroleras. Sin embargo, su interés no siempre coincide con las prioridades de los demás actores, pues estos son proyectos micro y los demás son de mayor envergadura.

Una de las grandes debilidades de esta opción de gestión puede ser el alto número de actores en un municipio demasiado pequeño en donde la agenda es muy pequeña y precisa y la vida local muy reducida. Extrechamente relacionado con lo anterior, es muy difícil lograr consensos o acuerdos de corto plazo pues los intereses específicos y los tiempos de acción son muy diversos. En general, el desgaste de una gestión consensuada es muy grande y solo se ve compensada cuando el trabajo es de muy largo plazo, el volumen de recursos muy alto y cuando el programa cubre un alto número de habitantes de una zona, infortunadamente la última de estas condiciones no se cumple.

Finalmente, debe mencionarse que las experiencias en la gestión que involucre actores públicos y privados y, nacionales o locales han sido positivas en el muy largo plazo; por ejemplo, el Programa del Magdalena Medio ha tenido además de los anteriores actores al Banco Mundial. Sin embargo, este se demora largo tiempo en la fase de diseño y tal vez el desarrollo de un proyecto de hidrocarburos o una bonanza es mucho más corto y necesite de una acción más expedita.

- El Gobierno nacional lidera y la Gobernación coordina la Administración en Paya.

Las razones de esta propuesta son diversas y se encuentran muy relacionadas con la naturaleza de la bonanza de recursos públicos en Colombia y las características de la Gobernación de Boyacá. En relación con lo primero se debe tener presente que el mayor beneficiado de una bonanza de recursos es el departamento, la proporción de



regalías es 5:1 con los municipios, por lo que es el mayor interesado en el mejor desarrollo posible de este tipo de proyectos. Igualmente se encuentra que el crecimiento económico favorece a todo el departamento y por esto el desarrollo de los proyectos de hidrocarburos son el mayor factor de crecimiento económico tal y como sucedió en el Arauca y Casanare.

Segundo, una posible bonanza de hidrocarburos, se daría por primera vez en un departamento grande y con buena capacidad administrativa. A diferencia del Huila, Guajira, Casanare y Arauca, Boyacá es un departamento con más de 100 municipios y con experiencia en planificación. Se podría afirmar que sería la primera vez en el país donde hay proyectos de hidrocarburos y gran capacidad de gestión para administrar la bonanza. Debe recordarse que en el actual Plan de Desarrollo esta región es una de las más favorecidas con cerca del 10% del total de la inversión departamental proyectada. En el Plan de Desarrollo se contempla la posibilidad del descubrimiento y comercialización de hidrocarburos, lo que hizo que el departamento lo tuviera en cuenta y lo expresara en sus inversiones.

Tercero, los problemas de orden público en zonas petroleras han sido muy fuertes y las autoridades locales se ven continuamente desbordadas por la presión de los alzados en armas. Una gobernación, por su mayor relación con la política de seguridad nacional, tiene la capacidad de liderar una solución a presiones indebidas. Para la actual administración local despachar desde Sogamoso no es el mejor escenario.

Cuarto, hay una coincidencia entre las prioridades de inversión del municipio y las del departamento. Las demandas del Plan de Desarrollo local son coincidentes con los proyectos de inversión que hay en la zona o provincia de la Libertad. Esto facilita en gran parte la unión de estos proyectos pues en esta quedan cobijados los municipios vecinos a Paya.

Por último, hay que tener presente que la relación del departamento con el municipio y su región es cada vez más fuerte, puesto que además de los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo Departamental, se firmó un convenio de Paya con el departamento en donde la mayoría de los recursos son departamentales. Además se contrató un crédito con Infiboy, operación totalmente novedosa para Paya. Tal parece que el interés departamental se manifiesta en recursos, créditos y financiamiento de obras.

Por tanto esta alternativa se torna en una de las más eficientes dado el alto grado de coordinación posible entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y local). El gobierno nacional, dada su mayor experiencia en condiciones de bonanza, lideraría los proyectos derivados de esta. A nivel departamental existen las condiciones para una buena coordinación de dichos proyectos a llevarse a cabo por la administración de Paya.

Independientemente de estas tres propuestas cabe mencionar la existencia de organismos como el FOREC, creado a raíz del terremoto de Armenia, que ha demostrado una buena capacidad administrativa de coordinación de proyectos. Se podría plantear una gerencia ad-hoc de proyectos y estudios para la región ante una bonanza. Se consideraría la creación de un comité de vigilancia y control compuesto por representantes del Gobierno nacional, entes territoriales, el sector privado y la comunidad.

## ANEXO 1

### Indicadores fiscales de Paya y municipios similares

	Puesto Muestra	Pobl. 2000	Indice de Urbanidad 2000	% Ingr. Ctes a Funcionamiento	Magnitud deuda	% Ingr. que son Transferencias	% Ingr. Rec. propios	% Gasto total en inversión	Capacidad de ahorro	Desempeño Fiscal
		a/	b/	1/	2/	3/	4/	5/	6/	7/
Cajicá (CUN)	1 / 965	40.158	0.53	54.5	1.3	33.7	51.1	75.7	57.7	88.2
Paya (BOY)	154 / 965	2.694	0.10	63.8	0.0	72.0	0.2	92.5	36.1	76.7
Panqueba (BOY)	742 / 965	2.614	0.25	83.5	14.9	93.6	1.7	87.1	14.2	68.8
Encino (SAN)	278 / 965	2.761	-0.12	61.1	0.0	89.1	6.7	82.6	37.8	74.7
Soplaviento (BOL)	965 / 965	7.909	0.96	534.2	38.6	88.6	0.3	56.0	-459.5	22.3

Fuente: DNP-DDT. Documentos para el desarrollo territorial No 56. "Resultados de la gestión Fiscal de los departamentos y municipios año 2000" Bogotá. Junio de 2002.

**Notas:**

a / Fuente DANE. Proyecciones con base en el Censo de 1993

b/ Fuente DANE. Proyecciones con base en el Censo de 1993. Cálculos propios.

1/ Autofinanciación del funcionamiento = Gasto funcionamiento/ ingresos corrientes libre destinación \* 100%

2/ Magnitud de la deuda = Saldo deuda / ingresos totales \* 100%

3/ Dependencia de las transferencias = Transferencias / ingresos totales \* 100%

4/ Dependencia de los recursos propios = Ingresos tributarios / ingresos totales \* 100%

5/ Magnitud de la inversión = Inversión / gasto total \* 100%

6/ Capacidad de ahorro = Ahorro corriente / ingresos corrientes \* 100%

7/ Variable que resume los 6 indicadores anteriores en una sola medida, con escala de 0 a 100.

## ANEXO 2

### Gasto público total y social por finalidad - Tunja

TUNJA	1985	1993	1997	1998
(Millones de pesos corrientes)				
<b>TOTAL</b>	<b>163</b>	<b>4,067</b>	<b>33,826</b>	<b>18,646</b>
Gasto social	7	772	5,600	4,478
Servicios generales	131	2,023	21,545	13,353
Educación	5	236	2,026	1,631
Salud	1	12	1,256	1,510
Seguridad social	0	0	0	0
Vivienda	0	253	665	536
Otros sociales	2	40	820	228
Servicios económicos	25	1,272	6,646	788
Otras finalidades	0	0	35	27
Asistencia social	0	18	261	1
Agua potable	0	213	572	572
(Millones de pesos constantes de 1994)				
<b>TOTAL</b>	<b>1,287</b>	<b>5,077</b>	<b>20,843</b>	<b>9,913</b>
Gasto social	57	964	3,451	2,381
Servicios generales	1,033	2,525	13,276	7,099
Educación	39	295	1,248	867
Salud	4	15	774	803
Seguridad social	0	0	0	0
Vivienda	0	316	410	285
Otros sociales	14	50	505	121
Servicios económicos	197	1,588	4,095	419
Otras finalidades	0	0	22	14
Asistencia social	0	22	161	1
Agua potable	0	266	352	304
(Pesos constantes de 1994 per capita)				
<b>TOTAL</b>	<b>13,626</b>	<b>45,003</b>	<b>179,449</b>	<b>84,363</b>
Gasto social	600	8,542	29,708	20,260
Servicios generales	10,938	22,385	114,297	60,415
Educación	409	2,611	10,748	7,379
Salud	42	133	6,663	6,832
Seguridad social	0	0	0	0
Vivienda	0	2,800	3,528	2,425
Otros sociales	149	443	4,350	1,032
Servicios económicos	2,088	14,075	35,257	3,565
Otras finalidades	0	0	186	122
Asistencia social	0	199	1,385	5
Agua potable	0	2,357	3,034	2,588

Fuente: Misión Social -DNP-PNUD.

### ANEXO 3

#### Gasto público total y social por finalidad - Panqueba

PANQUEBA	1985	1993	1997	1998
(Millones de pesos corrientes)				
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>778</b>	<b>673</b>
Gasto social	2	0	401	374
Servicios generales	2	0	190	233
Educación	1	0	168	208
Salud	0	0	99	43
Seguridad social	0	0	0	0
Vivienda	0	0	58	18
Otros sociales	0	0	17	35
Servicios económicos	1	0	187	62
Otras finalidades	0	0	0	4
Asistencia social	0	0	37	25
Agua potable	0	0	22	45
(Millones de pesos constantes de 1994)				
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>0</b>	<b>479</b>	<b>358</b>
Gasto social	14	0	247	199
Servicios generales	13	0	117	124
Educación	11	0	104	111
Salud	0	0	61	23
Seguridad social	0	0	0	0
Vivienda	1	0	36	10
Otros sociales	2	0	10	19
Servicios económicos	5	0	115	33
Otras finalidades	0	0	0	2
Asistencia social	0	0	23	13
Agua potable	0	0	14	24
(Pesos constantes de 1994 per capita)				
<b>TOTAL</b>	<b>11,275</b>	<b>0</b>	<b>178,677</b>	<b>134,454</b>
Gasto social	4,927	0	92,094	74,719
Servicios generales	4,578	0	43,636	46,549
Educación	3,822	0	38,583	41,555
Salud	0	0	22,737	8,591
Seguridad social	0	0	0	0
Vivienda	448	0	13,320	3,596
Otros sociales	657	0	3,904	6,992
Servicios económicos	1,770	0	42,947	12,387
Otras finalidades	0	0	0	799
Asistencia social	0	0	8,497	4,995
Agua potable	0	0	5,053	8,990

Fuente: Misión Social -DNP-PNUD.

## ANEXO 4

### Gasto público total y social por finalidad - Paya

PAYA	1985	1993	1997	1998
(Millones de pesos corrientes)				
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>72</b>	<b>168</b>	<b>1,046</b>
Gasto social	0	18	96	675
Servicios generales	2	27	43	245
Educación	0	4	24	261
Salud	0	5	27	234
Seguridad social	0	0	0	0
Vivienda	0	1	0	18
Otros sociales	0	8	16	39
Servicios económicos	0	27	29	126
Otras finalidades	0	0	0	0
Asistencia social	0	0	0	0
Agua potable	0	0	29	123
(Millones de pesos constantes de 1994)				
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>90</b>	<b>104</b>	<b>556</b>
Gasto social	1	22	59	359
Servicios generales	14	34	26	130
Educación	0	5	15	139
Salud	0	6	17	124
Seguridad social	0	0	0	0
Vivienda	0	1	0	10
Otros sociales	0	10	10	21
Servicios económicos	1	34	18	67
Otras finalidades	0	0	0	0
Asistencia social	0	0	0	0
Agua potable	1	0	18	65
(Pesos constantes de 1994 per capita)				
<b>TOTAL</b>	<b>4,821</b>	<b>32,387</b>	<b>38,199</b>	<b>205,574</b>
Gasto social	171	8,097	21,828	132,660
Servicios generales	4,401	12,145	9,777	48,151
Educación	0	1,799	5,457	51,295
Salud	0	2,249	6,139	45,989
Seguridad social	0	0	0	0
Vivienda	0	450	0	3,538
Otros sociales	0	3,599	3,638	7,665
Servicios económicos	248	12,145	6,594	24,763
Otras finalidades	0	0	0	0
Asistencia social	0	0	0	0
Agua potable	171	0	6,594	24,174

Fuente: Misión Social -DNP-PNUD.

## ANEXO 5

### Indicadores Fiscales y Financieros

	Cajica (CUN)	Paya (BOY)	Panqueba (BOY)	Encino (SAN)	Soplaviento (BOL)
Clasificación entre la muestra	1 / 965	<b>154 / 965</b>	742 / 965	278 / 965	965 / 965
Población 2000 a/	40.158	<b>2.694</b>	2.614	2.761	7.909
Índice de Urbanidad 2000 b/	0.53	<b>0.10</b>	0.25	0.12	0.96
% de ingresos corrientes destinados a funcionamiento 1/	54.5	<b>63.8</b>	83.5	61.1	534.2
Magnitud de la deuda 2/	1.3	<b>0.0</b>	14.9	0.0	38.6
% de ingresos que corresponden a transferencias 3/	33.7	<b>72.0</b>	93.6	89.1	88.6
% de ingresos que corresponden a recursos propios 4/	51.1	<b>0.2</b>	1.7	6.7	0.3
% del gasto total destinado a inversión 5/	75.7	<b>92.5</b>	87.1	82.6	56.0
Capacidad de ahorro 6/	57.7	<b>36.1</b>	14.2	37.8	-459.5
Indicador de desempeño Fiscal 7/	88.2	<b>76.7</b>	68.8	74.7	22.3

**Fuente:** DNP-DDT. Documentos para el desarrollo territorial No 56. "Resultados de la gestión Fiscal de los departamentos y municipios año 2000" Bogotá. Junio de 2002.

**Notas:**

a / Fuente DANE. Proyecciones con base en el Censo de 1993

b/ Fuente DANE. Proyecciones con base en el Censo de 1993. Cálculos propios

1/ Autofinanciación del funcionamiento = Gasto funcionamiento/ ingresos corrientes libre destinación \* 100%

2/ Magnitud de la deuda = Saldo deuda / ingresos totales \* 100%

3/ Dependencia de las transferencias = Transferencias / ingresos totales \* 100%

4/ Dependencia de los recursos propios = Ingresos tributarios / ingresos totales \* 100%

5/ Magnitud de la inversión = Inversión / gasto total \* 100%

6/ Capacidad de ahorro = Ahorro corriente / ingresos corrientes \* 100%

7/ Variable que resume los 6 indicadores anteriores en una sola medida, con escala de 0 a 100.



# FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro, dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.