

# PETRÓLEO Y REGIÓN: EL CASO DEL CASANARE

GAVIRIA - ZAPATA - GONZÁLEZ

CUADERNOS  
FEDESARROLLO

8

**Cuadernos de Fedesarrollo**  
Número ocho



FEDESARROLLO

## **Cuadernos de Fedesarrollo**

- 1 Tasa de Cambio en Colombia  
*Mauricio Cárdenas*
- 2 Los Dólares del Narcotráfico  
*Roberto Steiner*
- 3 Perspectivas de la Industria Aseguradora: 1997-2010  
*Natalia Salazar - Sandra Zuluaga*
- 4 Salud, Educación y Desempleo. Diagnóstico y  
Recomendaciones  
*Mauricio Reina - Denisse Yanovich*
- 5 Infraestructura, Orden Público y Relaciones Internacionales  
Diagnóstico y Recomendaciones  
Proyecto Agenda Colombia II  
*Mauricio Reina - Denisse Yanovich*
- 6 Tributación en Colombia  
*Roberto Steiner - Carolina Soto*
- 7 Las Aseguradoras y el Régimen de Inversión  
*María Angélica Arbeláez - Sandra Zuluaga*
8. *Petróleo y Región: el caso del Casanare*  
*Alejandro Gaviria - Juan Gonzalo Zapata - Adriana González*

# **Petróleo y Región: el caso de Casanare**

*Alejandro Gaviria*

*Juan Gonzalo Zapata*

*Adriana González*

Una publicación de Fedesarrollo

Nueva Serie Cuadernos de Fedesarrollo, número ocho

**Primera edición: marzo de 2002**

**© Fedesarrollo**

**© Alfaomega Colombiana S.A.**

**ISBN: 958-682-363-6**

**Edición, armada electrónica: Fedesarrollo**

**Impresión y encuadernación: Cargaphics S.A.**

**Impreso y hecho en Colombia**

**Printed and made in Colombia**

# Contenido

Introducción	vii
CAPÍTULO UNO Una Mirada Comparativa a la Condiciones Sociales del Casanare con base en la Encuesta Social de Fedesarrollo	1
Servicios públicos y vivienda	4
Educación	5
Empleo y condiciones generales de bienestar	9
Salud	11
Trabajo infantil	12
Seguridad y victimización	12
El Morro y Nunchía	14
El caso del Morro y la posibilidad de una trampa de pobreza	14
El caso de Nunchía	17
Migrantes versus no migrantes	19
Conclusiones	21
CAPÍTULO DOS Descripción Económica del Casanare y sus Municipios	23
Indicadores sociales y servicios públicos	31
CAPÍTULO TRES Petróleo del Casanare y Finanzas Públicas	35
Monto de las regalías	35
Finanzas públicas del Casanare	38
Desempeño fiscal de los municipios petroleros del Casanare	41
Desempeño fiscal del departamento	47
Comparación de la inversión entre un municipio petrolero y uno no petrolero	50
Un modelo de asignación de recursos	53

CAPÍTULO CUATRO Conclusiones y Recomendaciones	55
Encuesta social	55
Actividad económica y finanzas públicas	56
Recomendaciones	56
BIBLIOGRAFÍA	59
ANEXOS	61

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

LA EXPLOTACIÓN de grandes yacimientos de petróleo, un recurso natural no renovable, es un evento económico que cambia radicalmente la situación económica de un municipio, una región y un mismo país. La explotación tiene efectos directos e indirectos sobre la actividad económica nacional y regional. Las economías regionales se dinamizan y las condiciones macroeconómicas mejoran con las nuevas reservas y los nuevos recursos fiscales. Pero no todo es positivo. Las bonanzas generan corrupción y desperdicio; además las economías regionales tienen que enfrentar procesos migratorios desordenados y de gran magnitud.

Muchos críticos enfatizan los aspectos negativos de las bonanzas en detrimento de los positivos. En la opinión de los críticos las bonanzas tienen un impacto ambiental adverso, cambian la naturaleza de la actividad económica, aceleran el crecimiento urbano, propician la corrupción y los malos manejos, e incentivan los conflictos redistributivos. Para otros, por el contrario, el balance es positivo. En su opinión las bonanzas petroleras aceleran el crecimiento económico regional con efectos incuestionables sobre el bienestar. En el caso que nos ocupa, los efectos, positivos o negativos, se dejarían sentir por un tiempo prolongado pues un proyecto de la envergadura de Cusiana y Cupiagua puede afectar las condiciones económicas y sociales de una región por un lapso de 20 años<sup>1</sup>.

Sin importar cuál visión se adopte, los cambios ocurridos en la economía del Casanare han sido radicales. La producción de hidrocarburos, y especialmente de crudo, ha cambiado la estructura económica del departamento. La vocación agrícola y ganadera de la región ha perdido importancia relativa ante el aumento de las actividades del sector minero. Se estima que este sector representaba más de 75% del valor total de la actividad económica del departamento en el año 2000, una participación muy alta inclusive comparada con la de otros departamentos que también dependen del sector minero - energético.

Pero el impacto de una bonanza va más allá de la recomposición sectorial de la economía. Gracias al influjo de regalías, la inversión pública del Casanare es mayor que la de Cundinamarca: un departamento con una pobla-

---

\* Este trabajo se realizó con la valiosa colaboración de Carlos Andrés Gómez.

<sup>1</sup> Véase McPhail, Kathryn (2000).



ción nueve veces mayor. Asimismo, los ingresos tributarios del Casanare han crecido a tasas muy altas por efecto de la actividad petrolera. En Aguazul, Tauramena y Yopal, los recaudos del impuesto de industria y comercio son mayores que los del impuesto predial. En el resto del país, el predial es entre dos y tres veces más grande que el impuesto de industria y comercio.

La bonanza también ha influido sobre la generación de empleo. En la fase de explotación se generaron más de 3,000 puestos de trabajo y en la fase de construcción y puesta en marcha del proyecto, se generaron 12,000 puestos de trabajo, muchos de los cuales han permanecido en la fase de producción que, para el caso de Cusiana y Cupiagua, se estima superior a los 20 años. No sorprende, entonces, que los principales indicadores sociales mostraran una franca mejoría durante los noventa. Hoy en día los indicadores sociales del Casanare son similares a los observados en las regiones más desarrolladas del país y están muy por encima de los prevalecientes en departamentos como Sucre y Vichada que a comienzos de los noventa presentaban niveles de desarrollo económico y social similares a los de Casanare.

El presente trabajo adelanta una evaluación del impacto social y económico derivado de la exploración y explotación de crudo en el Casanare entre los años de 1985-2000. Este trabajo actualiza y complementa una evaluación similar realizada por el Centro Regional de Estudios Cafeteros y Económicos (Crece) en 1995. En la primera parte del trabajo se presentan los resultados de la aplicación de la Encuesta Social de Fedesarrollo. Los resultados se comparan con los obtenidos para las principales áreas metropolitanas del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) y con algunos resultados de la Encuesta Nacional de Hogares y la Encuesta Nacional de Calidad de Vida. La comparación permite valorar el avance de las condiciones sociales del Casanare e identificar los principales cuellos de botella hacia el futuro.

En la segunda parte se presenta un resumen de la evolución de las principales variables económicas del departamento: producción agregada, indicadores sociales y demográficos, empleo, salarios, vivienda, energía y servicios públicos domiciliarios. Los indicadores se comparan con los correspondientes a departamentos y municipios de similar tamaño y desarrollo económico antes de la bonanza petrolera. Luego se estudian los efectos fiscales de la explotación petrolera. En particular, se enfatiza el efecto de las regalías sobre el tamaño y la composición de los presupuestos municipales y departamentales. Finalmente se presentan los resultados de un ejercicio de simulación sobre la asignación de regalías.

Hay que tener presente que es muy posible que el Casanare continúe siendo territorio petrolero. En la actualidad más de diez empresas multinacionales, además de Ecopetrol, exploran o explotan petróleo en la región. A finales de 2000 existían en el departamento 54 áreas en exploración y producción. Sobra decirlo, la producción de hidrocarburos es una importante oportunidad para un territorio y se debe procurar que sea aprovechada de la mejor manera. Para ello es fundamental conocer a cabalidad las experiencias anteriores. Este trabajo intenta colaborar con este conocimiento.

# Una Mirada Comparativa a las Condiciones Sociales del Casanare con base en la Encuesta Social de Fedesarrollo

LA ENCUESTA SOCIAL (ES) de Fedesarrollo se ha consolidado como una de las principales herramientas estadísticas con que cuenta el país para el estudio de las condiciones de vida de la población. La ES se ejecutó por primera vez en septiembre de 1999 y desde entonces ha tenido cuatro aplicaciones adicionales: en abril y septiembre de 2000 y en mayo y noviembre de 2001. La ES combina aspectos objetivos relacionados con las finanzas de los hogares con aspectos subjetivos relacionados con las percepciones de los hogares sobre la realidad nacional y local. Con todo, la ES ofrece una mirada amplia, y única en el país, sobre los diversos aspectos que afectan la calidad de vida de los hogares y que inciden sobre su comportamiento.

La ES tiene cinco capítulos principales. El primero indaga sobre las condiciones generales de bienestar de los hogares: situación económica, seguridad personal y apego a sus lugares de residencia, entre otras. El segundo indaga sobre las condiciones económicas de los hogares y, en particular, sobre los patrones de consumo, el acceso al crédito y la disponibilidad de ahorros. Los otros tres capítulos se concentran en los temas sociales tradicionales. Figuran allí, entre otras, preguntas sobre trabajo infantil, coberturas de salud y pensiones, satisfacción con los servicios de salud y educación y causas de la deserción escolar.

La ES permite una evaluación exhaustiva de la situación socioeconómica de una región a un costo razonable. Los resultados de la ES pueden compararse de manera expedita y precisa, no sólo con los correspondientes para las distintas regiones incluidas en aplicaciones anteriores de la encuesta, sino también con los resultados de otras encuestas sociales realizadas en el pasado (Encuesta Nacional de Calidad de Vida y Casem, por ejemplo). Asimismo, la ES puede usarse para evaluar el impacto socioeconómico de inversiones y proyectos sociales y para examinar la evolución de las condiciones de vida de un municipio o región.

La ES tiene un claro sesgo urbano. Las primeras aplicaciones se concentraron en las áreas metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali y Barran-

quilla. Aplicaciones posteriores han incluido algunas ciudades intermedias, pero la cobertura se ha limitado en todos los casos a las cabeceras municipales. En este caso, y por primera vez, la ES también incluyó municipios pequeños, por lo que fue necesario introducir algunas modificaciones al cuestionario base de la encuesta. A pesar de estas modificaciones, los resultados entre esta aplicación y las anteriores siguen siendo plenamente comparables.

Para este trabajo, se aplicó la ES en cuatro municipios y un corregimiento del departamento del Casanare: Yopal, Aguazul, Tauramena, Nunchía y El Morro. Cuatrocientos hogares residentes en las cabeceras de las poblaciones mencionadas fueron entrevistados entre los meses de mayo y junio de 2001. Los tamaños de muestra por localidad fueron escogidos para garantizar errores inferiores a 5% en fenómenos con frecuencias superiores a 20% (Cuadro 1). La selección de las muestras se hizo de manera aleatoria. Primero se realizó un muestreo de manzanas usando la información cartográfica del DANE y luego se preseleccionaron las viviendas en cada manzana<sup>1</sup>. En cada hogar seleccionado se entrevistaba al jefe o en su defecto al cónyuge.

El análisis de la ES que se presenta a continuación está basado en una comparación de los resultados de dos aplicaciones distintas de la encuesta: la primera realizada en mayo de 2001 en las áreas metropolitanas de las cuatro principales ciudades del país y la segunda en la misma fecha en el departamento del Casanare. Sobre decirlo, el análisis involucra la comparación de regiones con niveles de desarrollo y densidades poblacionales

**Cuadro 1. Tamaños de la muestra por municipio**

Municipio	Hogares	Personas
Yopal	208	737
Nunchia	29	131
Aguazul	70	244
El Morro	28	117
Tauramena	64	207
Total	399	1436

Fuente: Encuesta Social Casanare.

<sup>1</sup> Aunque para el corregimiento del Morro no existe información cartográfica, fue posible, debido al tamaño reducido de esta localidad, levantar un listado en el terreno sobre el cual se realizó luego la selección aleatoria de hogares.

muy distintas. A la luz de las últimas cifras del Departamento Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la población total y la educación promedio de la fuerza laboral son muy superiores en las principales ciudades del país que en el Casanare (Cuadro 2). Algo similar ocurre con las condiciones de vida, al menos a la luz de los estimativos producidos por el DNP con base en el censo del 93<sup>2</sup>.

En lo que sigue, se comparan las condiciones socioeconómicas, así como las percepciones sobre las condiciones generales de bienestar, entre dos grupos de ciudades: cuatro grandes (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) y Casanare (Yopal, Aguazul y Tauramena)<sup>3</sup>. El objetivo principal del análisis es examinar, de manera exhaustiva, las condiciones sociales imperantes en los principales asentamientos urbanos del Casanare teniendo siempre como punto de comparación las condiciones imperantes en las regiones más desarrolladas del país. Este análisis permitirá, entre otras cosas, evaluar si las diferencias en las condiciones de vida observadas a comienzos de los noventa entre las cuatro grandes y el Casanare, y reportadas en el Cuadro 2, se han reducido en forma paralela al surgimiento y auge de la explotación petrolera en este departamento.

**Cuadro 2. Casanare versus grandes ciudades  
(Población, educación y calidad de vida)**

Ciudad	Población	Educación	Calidad de vida
Medellín	1.931.342	7,7	83,8
Barranquilla	1.166.423	7,9	83,8
Bogotá	5.878.385	8,4	84,4
Cali	1.979.905	7,8	82,6
Yopal	68.980	6,4	68,6
Agua Azul	19.202	5,8	65,7
Nunchia	10.301	3,4	35,7
Tauramena	9.037	5,1	58,2

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

<sup>2</sup> El Índice de Calidad de Vida (ICV) es calculado por el DNP con base en información sobre servicios públicos, características de las viviendas, educación y dependencia económica, véase Sarmiento y otros (1996).

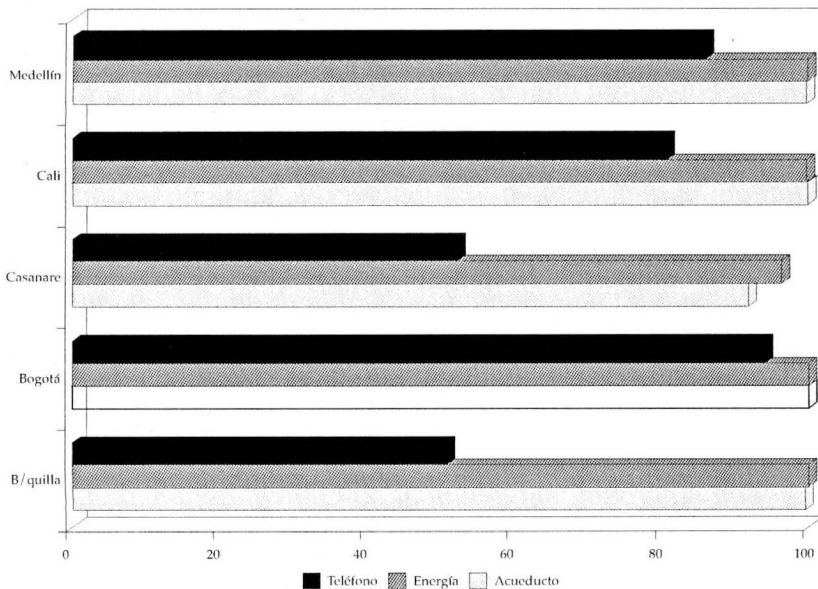
<sup>3</sup> De este último grupo se excluyeron tanto el municipio de Nunchía como el corregimiento del Morro, por tratarse de localidades muy pequeñas con características rurales.

El análisis se ha organizado por temas para facilitar la lectura. Los temas incluyen algunos aspectos tradicionales (educación, salud y empleo) y otros más novedosos (trabajo infantil y victimización criminal).

## 1. Servicios públicos y vivienda

Aunque las coberturas de servicios públicos son menores en el Casanare que en las principales ciudades del país, los niveles son bastante altos: 96% en acueducto, 92% en energía y 52% en teléfonos. Este último valor, en particular, es inferior al observado en Bogotá, Medellín y Cali, pero superior al observado en Barranquilla (Gráfico 1). Así, las principales necesidades de infraestructura básica están cubiertas en el Casanare aunque persisten rezagos importantes en telecomunicaciones<sup>4</sup>.

Gráfico 1. Cobertura de servicios



Fuente: Encuesta Social.

<sup>4</sup> Dureau y Flórez (2000) señalan que los problemas de continuidad de los servicios públicos son notables en la región. La ES no incluyó ninguna pregunta al respecto.

De otro lado, las características de las viviendas, por lo menos en lo que respecta a sus aspectos más visibles, son más precarias en el Casanare que en las otras ciudades en consideración. Cabe señalar, al respecto, que el porcentaje de viviendas con piso de cemento o tierra es 76% en el Casanare y 32% en el resto, y que el porcentaje de hogares con sanitario compartido es 24% en el Casanare y 15% en el resto. De la misma manera, el porcentaje de hogares que posee televisores en sus lugares de residencia es sustancialmente menor en el Casanare (Gráfico 2). La tasa de hacinamiento, medida como el porcentaje de hogares con tres o más personas por habitación, es también superior en el Casanare, donde aproximadamente 10% de los hogares viven en condiciones de hacinamiento (cinco puntos porcentuales por encima al observado en las grandes ciudades del país)<sup>5</sup>.

## **2. Educación**

Las tasas de cobertura escolar en el Casanare son muy similares a las observadas en las áreas metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Para las personas entre cinco y once años de edad, la tasa de cobertura escolar asciende a 93% en este departamento y a 94% en las cuatro principales ciudades del país. Para las personas entre 11 y 16 años, las mismas tasas ascienden a 87% y 91% (Gráfico 3). La oferta educativa está mucho más concentrada en los planteles públicos en el Casanare que en las grandes ciudades del país: mientras 92% de los estudiantes entre 5 y 16 años asiste a planteles públicos en este departamento, sólo 65% hace lo propio en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

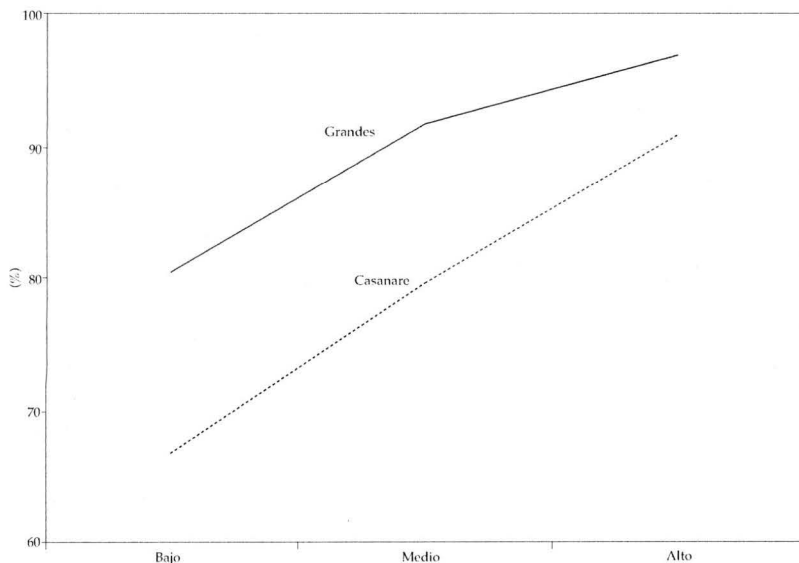
La distribución de la cobertura escolar por estratos es mucho más igualitaria en el Casanare que en las cuatro grandes ciudades<sup>6</sup>. Mientras en el Casanare no existen diferencias notables entre estratos en las tasas de cobertura escolar, en las grandes ciudades la cobertura es casi ocho puntos porcentuales mayor en el estrato alto que en el bajo (Gráfico 4). Este hecho, aunado a la mayor importancia relativa de la educación pública en el

---

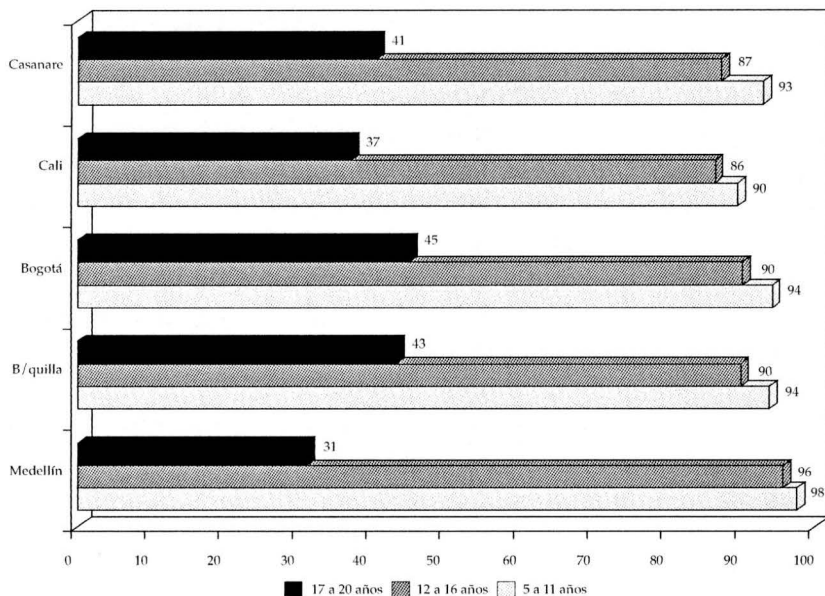
<sup>5</sup> El hacinamiento en las viviendas es analizado en detalle por Dureau y Flórez (2000), quienes lo consideran uno de los principales problemas de la región.

<sup>6</sup> El estrato bajo corresponde al quintil inferior de la distribución del ingreso, el medio a los tres quintiles intermedios y el alto al quintil superior.

**Gráfico 2. Televisores en el hogar por estratos**



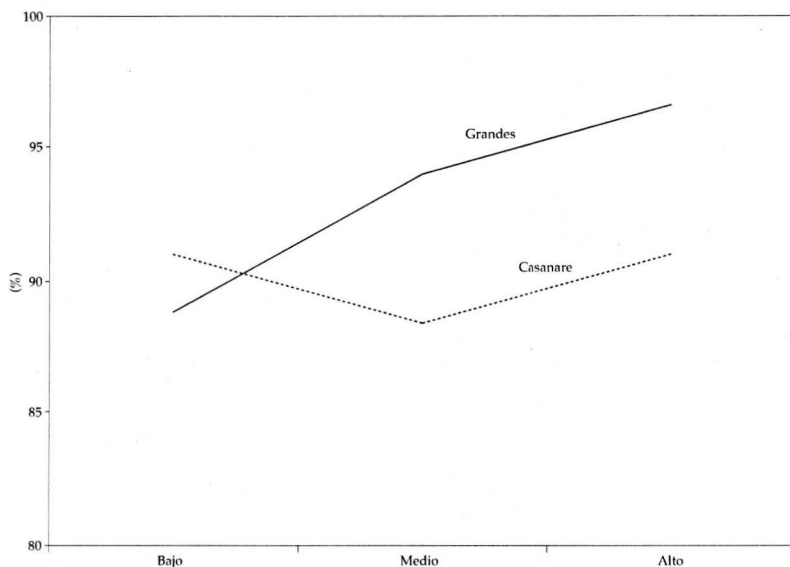
**Gráfico 3. ¿Estudia actualmente en un establecimiento de educación formal? (% de personas por grupo de edad)**



Fuentes: Encuesta Social.



**Gráfico 4. Cobertura escolar por estratos**



Fuente: Encuesta Social.

Casanare, sugiere que el gasto en educación ha sido eficaz en esta región, al menos en términos de cobertura.

Existe, de otro lado, una diferencia apreciable entre el Casanare y las principales ciudades del país en la capacitación de la fuerza laboral. El porcentaje de adultos con al menos educación secundaria no supera 50% en el Casanare en tanto que está por encima de 60% en las cuatro grandes ciudades. Dada la existencia de una alta correlación entre la educación de los padres y el desempeño escolar de los hijos, las altas tasas de cobertura escolar del Casanare son aún más notables. Estas tasas, sin embargo, pueden esconder problemas serios de calidad<sup>7</sup>.

En el país existen muy pocos indicadores sobre la calidad de la educación que tengan cobertura nacional y permanencia temporal. Por ello, poco se sabe acerca de las diferencias regionales en calidad y mucho menos sobre

<sup>7</sup> Para un análisis de la correlación entre los logros educativos de padres e hijos en Colombia y otros países de América Latina, véase Berhman, Gaviria y Székely (2001). Esta correlación está por encima de 0.6 en Colombia -un valor muy alto aún en el contexto latinoamericano-.

la evolución de las mismas. Quizás los únicos indicadores que cumplen los requisitos señalados son aquellos construidos con base en las pruebas del ICFES.

En 1995, la calidad media de la educación, medida por el promedio del puntaje ICFES de todos los bachilleres que presentaron el examen ese año, era mayor en Yopal que en Medellín, Cali y Barranquilla. Sin embargo, la calidad parece haber disminuido en la segunda mitad de los noventa, no sólo en Yopal sino también, y en mayor grado, en Tauramena (Cuadro 3).

Los resultados anteriores sugieren que la calidad de la educación constituye un problema serio en el Casanare, aunque más por la tendencia decreciente de los últimos años que por el nivel actual. Aunque esta tendencia podría estar siendo jalonada por incrementos en cobertura, su significado no debería subestimarse, más aun cuando se conoce que las políticas encaminadas a mejorar la calidad, a diferencia de aquellas orientadas a ampliar la cobertura, involucran mucho más que un compromiso fiscal por parte del gobierno local o central. Es decir, mayores erogaciones sin un cambio en las instituciones que regulan las interrelaciones entre maestros, funcionarios y padres de familia tendrán un efecto muy limitado sobre la calidad de la educación<sup>8</sup>.

En síntesis, las tasas de cobertura escolar observadas en Yopal, Aguazul y Tauramena son similares a las observadas en las principales áreas metro-

**Cuadro 3. Puntaje promedio pruebas Icfes**

Municipio	Hogares	Personas
Medellín	244,4	248,2
Barranquilla	237,0	242,8
Bogotá	262,2	266,1
Cali	248,7	249,5
Yopal	250,9	242,4
Aguazul	241,0	244,0
Tauramena	241,6	231,8

Fuente: ICFES, (1999).

<sup>8</sup> Para un análisis de la interrelación entre gasto público y calidad de la educación véase Gaviria y Barrientos (2001), quienes muestran que los mayores gastos en educación decretados por la Constitución del 91 no han contribuido a mejorar la calidad relativa de los planteles públicos respecto a los privados.

politanas del país, y están distribuidas mucho más igualitariamente entre grupos de nivel socioeconómico. Estos resultados deben contrastarse, sin embargo, con la caída de la calidad promedio aparente en los resultados de las pruebas del ICFES. Más que la cobertura la calidad parece ser, entonces, el principal desafío educativo en las ciudades del Casanare.

### **3. Empleo y condiciones generales de bienestar**

La tasa de desempleo es menor en el Casanare que en las cuatro principales áreas metropolitanas del país (11% versus 18%). Lo mismo ocurre con el porcentaje de jefes de hogar que reportan tener miedo de perder su empleo (60% versus 81%). Pero el menor desempleo puede ser un reflejo de las mayores tasas de informalidad, las cuales se manifiestan, entre otras cosas, en una mucho menor cobertura en pensiones (Gráfico 5). Aunque no existe evidencia directa al respecto, el menor desempleo y la mayor informalidad, que en últimas implica un mercado de trabajo más flexible, podrían estar conectadas causalmente<sup>10</sup>.

En el Casanare, la cobertura en pensiones es particularmente baja en los estratos bajo y medio, y apenas supera el 20% en el estrato alto. La conexión entre cobertura de pensiones y estrato socioeconómico sigue un patrón similar en el Casanare que en las cuatro grandes, aunque los niveles son, como ya reiterado, mucho menores en el primero (Gráfico 6).

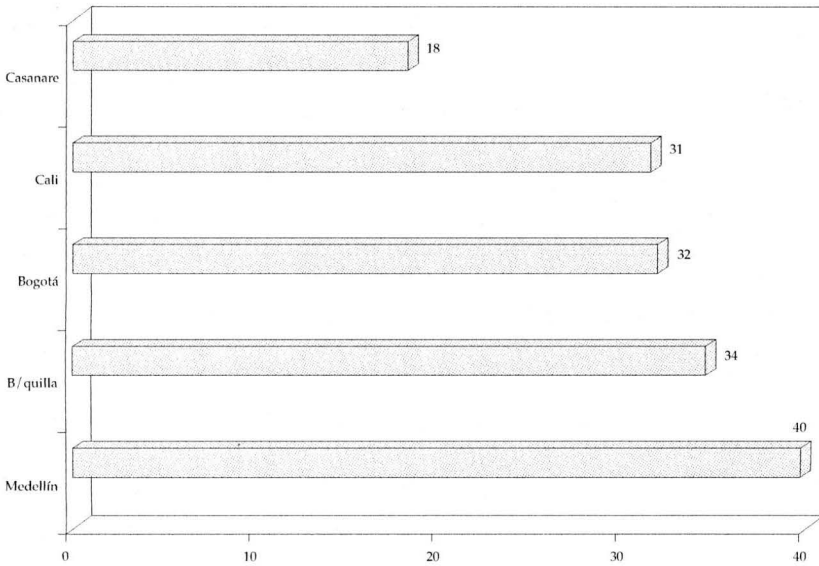
Las percepciones de bienestar subjetivo son muy similares en el Casanare y en las principales ciudades del país. No existen diferencias apreciables entre uno y otras ni en el porcentaje de entrevistados que afirma que la situación económica de sus hogares es buena, ni en el porcentaje que afirma que la situación ha mejorado en los últimos seis meses (Cuadro 4A y 4B). Pareciera entonces que el efecto de la crisis sobre las percepciones de bienestar ha sido similar en las distintas regiones del país.

---

<sup>9</sup> A un nivel mucho más especulativo, las mayores tasas de informalidad también podrían explicar la mayor propensión de los hogares del Casanare a vender activos para solventar gastos inesperados (20% en el Casanare y 10% en las cuatro grandes). Ante la ausencia de sistemas de protección formal en el mercado de trabajo, muchos hogares deben recurrir a mecanismos informales para proteger sus ingresos ante la eventualidad del desempleo.

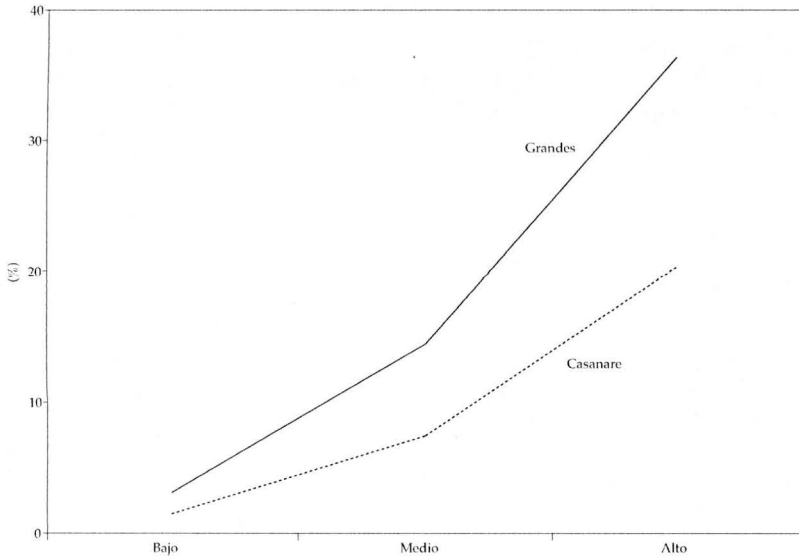
<sup>10</sup> Heckman y Pages (2000) estudian la conexión entre empleo y flexibilidad laboral en América Latina, y encuentran que los niveles de empleo son mayores en los países con mercados de trabajo más flexibles.

**Gráfico 5. Porcentaje de jefes de hogar afiliados al sistema de pensiones**



Fuente: Encuesta Social.

**Gráfico 6. Cobertura de pensiones por estrato**



Fuente: Encuesta Social.

**Cuadro 4A. Situación económica actual**

Ciudad	Buena	Regular	Mala
Medellín	27,8	53,9	18,3
Barranquilla	32,4	49,3	18,3
Bogotá	28,2	56,7	15,1
Cali	30,5	59,1	10,4
Casanare	25,4	57,3	17,3
Total	29,3	54,9	15,8

Fuente: Encuesta Social.

**Cuadro 4B. Cambio en la situación económica**

Ciudad	Mejor	Igual	Peor
Medellín	9,4	55,5	35,1
Barranquilla	11,7	69,3	19,0
Bogotá	13,9	54,9	31,1
Cali	8,5	73,9	17,5
Casanare	15,0	58,9	26,1
Total	11,4	63,0	25,6

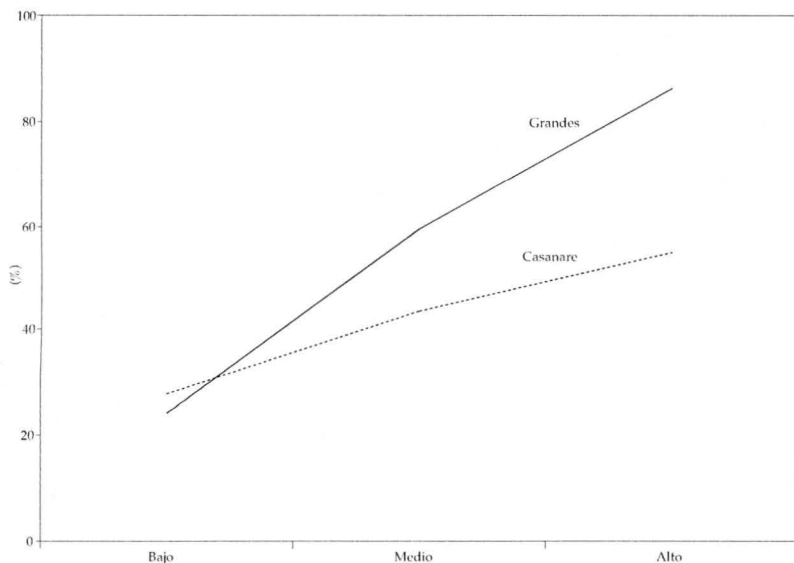
Fuente: Encuesta Social.

**4. Salud**

El porcentaje de personas afiliadas al sistema nacional de salud es menor en el Casanare (40%) que en las cuatro principales ciudades del país (55%). Sin embargo, las diferencias promedio esconden diferencias importantes entre estratos. En el estrato bajo el porcentaje de afiliados es mayor en el Casanare que en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, pero en el alto es 30 puntos porcentuales superior en las cuatro grandes (Gráfico 7).

Esta diferencia podría explicarse por dos razones. Primero, el Casanare ha avanzado muy rápido, por lo menos en términos relativos, en la afiliación de los hogares más pobres al régimen subsidiado. Y segundo, las altas tasas de informalidad ya mencionadas han entorpecido la afiliación de muchos hogares al régimen contributivo. Más que un problema de la región, este último punto ilustra un sesgo bien conocido del sistema nacional de salud que, por diseño, es poco atractivo para los trabajadores informales de ingresos medios y altos. Por último, la satisfacción con la calidad de los servicios de salud es marginalmente menor en el Casanare que en el resto, lo que podría reflejar la existencia de faltantes de oferta.

**Gráfico 7. Cobertura en salud por estratos**



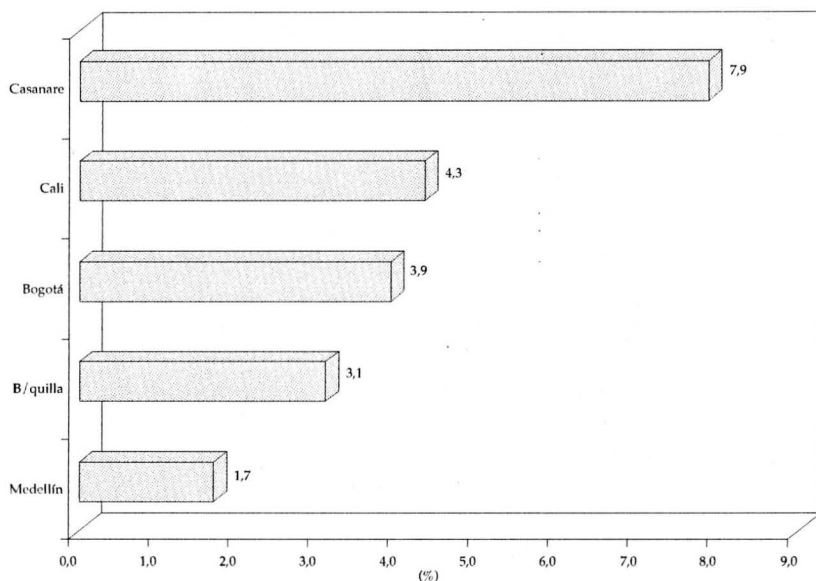
Fuente: Encuesta Social.

## 5. Trabajo infantil

El porcentaje de menores que trabaja por fuera del hogar, con o sin remuneración, es mayor en el Casanare que en el resto del país (Gráfico 8). Esta diferencia, sin embargo, parece obedecer más a factores culturales que económicos, como lo sugieren las diferencias entre estratos en el porcentaje de hogares con niños trabajadores. Mientras 24% de los hogares de estrato alto reportan que al menos un miembro entre 5 y 16 años de edad trabaja por fuera de su residencia, sólo 6% de los hogares de estratos bajo y medio hacen lo propio. Cabe anotar, así mismo, que las altas tasas de cobertura educativa observadas en el Casanare implican que la mayoría de quienes trabajan por fuera del hogar combinan las actividades laborales con las escolares.

## 6. Seguridad y victimización

El porcentaje de entrevistados que reportan sentirse seguros en sus ciudades, así como el de quienes manifiestan estar contentos en sus lugares de resi-

**Gráfico 8. Niños que trabajan fuera del hogar (% personas 5 y 17 años)**

Fuente: Encuesta Social.

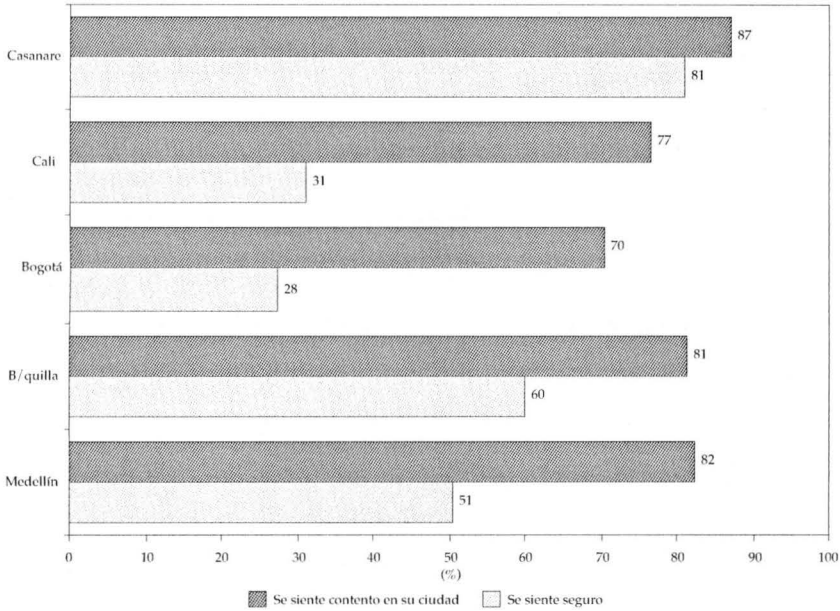
dencia, es mayor en el Casanare que en las ciudades grandes del país (Gráfico 9). Este resultado refleja, de un lado, los mayores niveles de delincuencia comúnmente observados en las ciudades más grandes y, de otro, los menores niveles de apego y aprecio por lo local que también caracterizan las ciudades de mayor tamaño<sup>11</sup>.

Respecto al primer punto, es importante anotar que el porcentaje de hogares que reporta que al menos un miembro fue víctima de un crimen en los seis meses previos a la encuesta asciende a 12% en el Casanare y a 15% en las cuatro grandes. En todos los casos, la probabilidad de victimización es al menos cuatro puntos porcentuales mayor en el quintil superior que en el resto, un resultado consistente con la evidencia disponible para el país como un todo<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Para la conexión entre tamaño de ciudad y tasas de victimización, véase Gaviria y Pagés (2001), quienes muestran que en América Latina los residentes en ciudades grandes son mucho más propensos a reportar que fueron víctimas de asaltos o ataques criminales. Gaviria y Vélez (2001) confirman este resultado para Colombia.

<sup>12</sup> Véase el estudio ya citado de Gaviria y Vélez (2001).

### Gráfico 9. Percepciones de seguridad



Fuente: Encuesta Social.

## 7. El Morro y Nunchía

Esta segunda parte del análisis evalúan las condiciones de vida en El Morro y Nunchía dentro al ámbito departamental. La idea es ofrecer algunas pautas generales sobre los principios que deberían guiar las inversiones sociales en estas localidades. Algunas de las conclusiones enunciadas tienen carácter especulativo y no se desprenden de manera inmediata de los resultados de la encuesta.

## 8. El Caso del Morro y la posibilidad de una trampa de pobreza

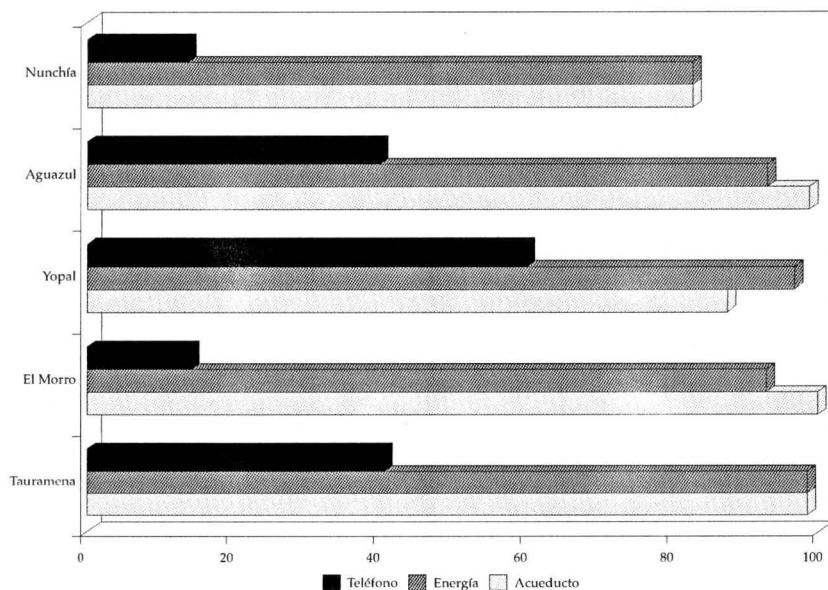
Los indicadores socioeconómicos del corregimiento del Morro sugieren dos tendencias contrapuestas. De un lado, las cifras sobre infraestructura básica reflejan una condición excepcional dentro del departamento, con coberturas de acueducto y alcantarillado cercanas a 100% y tasas de hacinamiento muy bajas. De otro lado, las cifras sociales sugieren la existencia de una alta concentración de la pobreza en la que se combinan tasas muy



altas de deserción escolar y trabajo infantil con tasas muy bajas de educación y empleo para los jefes de hogar. En conjunto, estos resultados sugieren la existencia de una trampa de pobreza que podría exacerbarse si se insistiese en la promesa de mayores transferencias (en la forma de mayor inversión social, por ejemplo).

Las coberturas de acueducto y alcantarillado en el Morro son comparables, e incluso mayores, a las de Yopal, Aguazul y Tauramena, y muy superiores a las de Nunchía (Gráfico 10). Las características de las viviendas son más precarias que las imperantes en los municipios más grandes del departamento, y similares a las observadas en Nunchía (Gráfico 11)<sup>13</sup>. Las diferencias más apreciables se presentan, sin embargo, al comparar las tasas de cobertura escolar, los niveles de trabajo infantil y los logros educativos de los jefes de hogar.

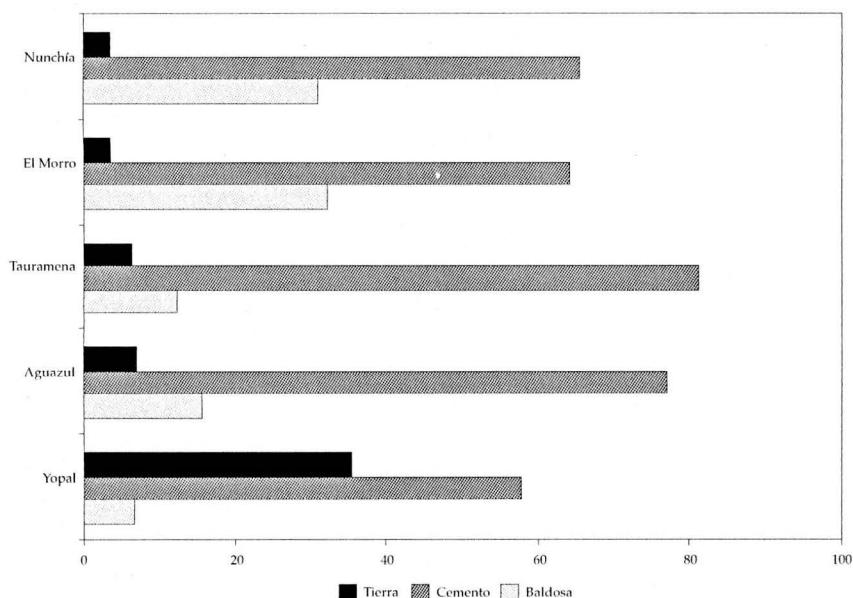
**Gráfico 10. Cobertura servicios públicos**



Fuente: Encuesta Social.

<sup>13</sup> A nivel más anecdótico, el porcentaje de hogares que cuentan con el televisor en sus casas es 46% en el Morro, 83% en Yopal y 62% en Nunchía (casco urbano), lo que confirma el bajo grado de desarrollo relativo de este corregimiento.

**Gráfico 11. Materiales piso por vivienda**

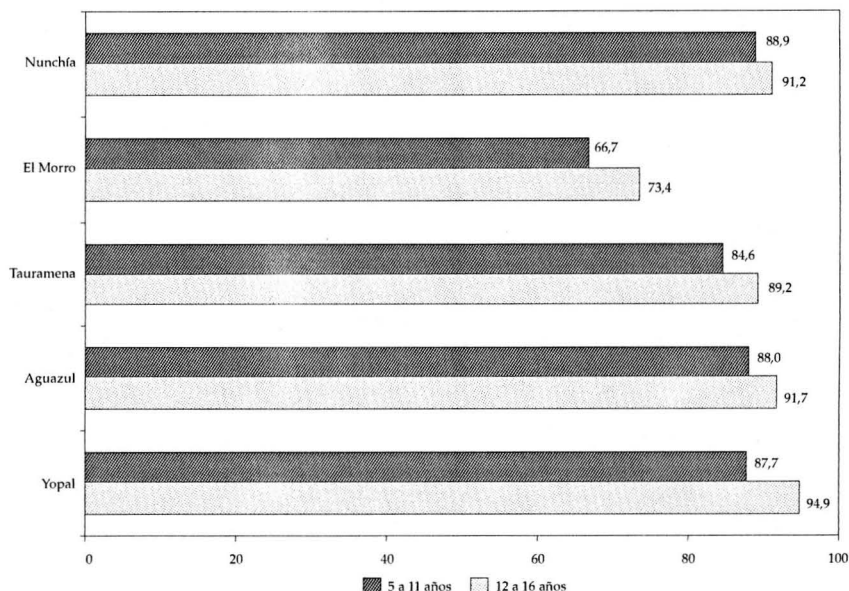


Fuente: Encuesta Social Casanare.

Las tasas de cobertura educativa en el Morro son excepcionalmente bajas: 70% para la población entre cinco y 16 años (Gráfico 12); un resultado consistente con los altos niveles de trabajo infantil, los cuales superan con creces el 20% (Gráfico 13). Asimismo, el porcentaje de adultos con educación secundaria es muy bajo, aun en el contexto del Casanare, como lo es también el porcentaje de personas afiliadas al sistema nacional de salud y al sistema de pensiones (Gráfico 14).

Estos resultados sugieren la existencia de un conjunto de condiciones que contribuyen a la perpetración de la pobreza, a saber: hogares con padres sin educación y niños fuera de la escuela que tienen como vecinos hogares similares y que, en conjunto, forman un entorno donde imperan condiciones sociales y culturales poco conducentes al trabajo y la educación. La experiencia internacional está plagada de ejemplos en los cuales la ayuda externa, pública o privada, puede exacerbar la situación de pobreza de una comunidad<sup>14</sup>. La historia es siempre la misma: la ayuda contribuye a concentrar la pobreza y la pobreza una vez concentrada se vuelve intra-

**Gráfico 12.** Estudia actualmente en un establecimiento de educación formal (% de personas por grupo de edad)



Fuente: Encuesta Social Casanare.

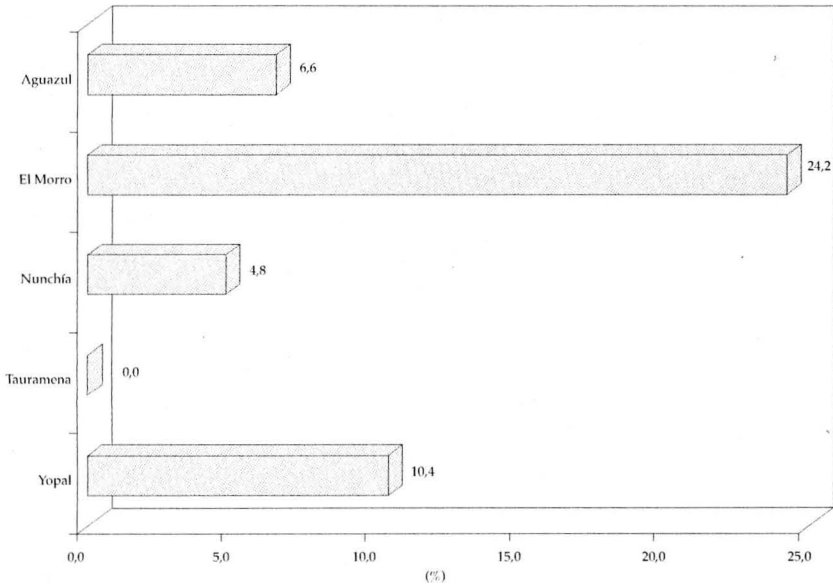
table. Por ello, las futuras inversiones sociales en el Morro deberían tener en cuenta no sólo el impacto sobre el bienestar de esta comunidad en el corto plazo, sino también el impacto sobre las decisiones de movilización de sus habitantes y sobre las posibilidades de atraer personas con mayores niveles de educación. Se debe evitar, en pocas palabras, propiciar una mayor concentración de la pobreza.

## 9. El caso de Nunchía

Las cifras de la encuesta sugieren que las condiciones sociales de Nunchía son, en términos relativos, aceptables. Al menos en el casco urbano, las co-

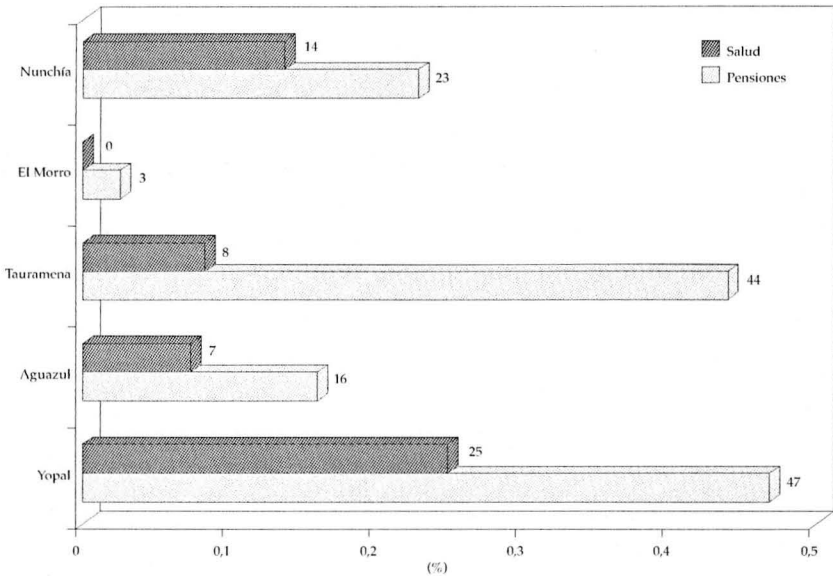
<sup>14</sup> Los efectos nocivos de la concentración de la pobreza en Estados Unidos, propiciados por la construcción de proyectos masivos de vivienda popular, son analizados por Wilson (1996). Los efectos perjudiciales de la ayuda internacional entregada durante décadas a los países africanos son resumidos de manera elocuente por Easterly (2001).

**Gráfico 13. Trabajo infantil en el Casanare**



Fuente: Encuesta Social .

**Gráfico 14. Porcentaje de personas afiliadas a salud y pensiones**



Fuente: Encuesta Social.

berturas de acueducto y energía están por encima de 80%, las características de las viviendas son adecuadas (aunque el hacinamiento es alto), las coberturas escolares son similares a las de Yopal y las tasas de trabajo infantil son bajas. Así, y sobre todo en comparación con el Morro, las condicionales sociales no apuntan hacia una comunidad empobrecida.

Las condiciones generales de bienestar, o por lo menos las opiniones al respecto, son también favorables. El porcentaje de entrevistados que manifiesta sentirse inseguro es apenas 7% (el menor de toda la muestra), el porcentaje que dice estar contento en su lugar de residencia está cercano a 90% (el mayor de la muestra), y ninguno de los entrevistados califica la situación actual de sus hogares como mala.

¿Qué puede esperarse de esta comunidad en el futuro? Un desarrollo acelerado traería consigo una innegable mejoría en las condiciones materiales de los habitantes, pero también implicaría mayores niveles de inseguridad e insatisfacción. Esas son las consecuencias innegables del desarrollo. Por ello, más que en tratar de evitar lo inevitable, se debería insistir en la necesidad de construir instituciones que permitan a esta comunidad administrar los nuevos recursos y dirimir los conflictos redistributivos que seguramente van a surgir<sup>15</sup>.

## **10. Migrantes versus no migrantes**

Esta sección presenta una comparación de los logros socioeconómicos de los migrantes respecto a los nativos tanto en el Casanare como en las cuatro principales ciudades del país<sup>16</sup>. La migración ha sido un tema central en las discusiones sobre los efectos de la explotación petrolera y las diferencias entre migrantes y nativos, imaginadas o reales, son fuente permanente de controversia entre los habitantes y las autoridades de la región. Esta sección busca darle a estas controversias un matiz más factual y menos especulativo.

---

<sup>15</sup> Zapata y Arregocés (2000) proponen la creación de fondos municipales en los cuales deben invertirse una porción importante de los recursos transitorios. Este mecanismo evitaría la dilapidación de los recursos y garantizaría una transición más ordenada hacia un estadio distinto de desarrollo.

<sup>16</sup> Este tema también es analizado por Dureau y Flórez (2000). Algunas de sus conclusiones difieren de las enunciadas en este trabajo, lo que puede ser explicado por las cambiantes realidades de los mercados laborales en el Casanare y en el país -el trabajo de Dureau y Flórez utiliza los resultados de una encuesta realizada en el año 1996-.

La población de inmigrantes, definidos como aquellos que vivieron en el pasado en una población distinta a su sitio actual de residencia, es proporcionalmente mayor en el Casanare que en las ciudades grandes del país: el porcentaje de inmigrantes es 32% en Yopal, Aguazul y Tauramena, y 19% en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Cuando sólo se consideran las personas que son jefes de hogar, los mismos porcentajes son 42% y 31% respectivamente.

Al contrario de lo que ocurre en las principales ciudades del país, en el Casanare los inmigrantes están sobrerrepresentados en el estrato alto. En este departamento, los hogares cuyo jefe declara haber vivido en una ciudad distinta a su sitio actual de residencia representan 32% del total y 53% de los hogares de estrato alto. En las ciudades grandes del país, los mismos porcentajes son 30% y 31%, respectivamente. Esta diferencia indica que la posición socioeconómica de los inmigrantes respecto a los nativos es más favorable en el Casanare que en las cuatro grandes.

Los niveles de calificación de los inmigrantes respecto a los nativos, medidos por los años de educación, son también mayores en el Casanare que en las cuatro grandes (Cuadro 5). Caso contrario ocurre con la tasa de desempleo, la cual parece afectar más a los inmigrantes que a los nativos en el Casanare, algo que no ocurre en el resto del país, donde las tasas de desempleo son muy similares entre los dos grupos en consideración. De otro lado, las coberturas de salud y pensiones son favorables a los inmigrantes en el Casanare y a los nativos en las cuatro grandes ciudades.

En conjunto, los resultados anteriores sugieren que los migrantes están desproporcionadamente representados en el sector formal de la economía del Casanare, como correspondería a sus mayores niveles de educación. Es-

**Cuadro 5. Migrantes versus nativos**

	Casanare		Cuatro grandes	
	Nativos	Migrantes	Nativos	Migrantes
Años de educación jefes de hogar	6,57	8,20	8,50	8,29
Desempleo jefes de hogar	4,4	8,0	6,6	7,0
Miedo a perder el empleo	56,3	64,1	81,8	79,8
Cobertura pensiones jefes de hogar	14,7	23,2	35,1	32,3
Cobertura salud	36,4	47,6	54,7	56,7

Fuente: Encuesta Social

to implica una mayor susceptibilidad al desempleo, pero al mismo tiempo mayores tasas de cobertura en salud y pensiones (Gráfico 14).

## **11. Conclusiones**

Las principales conclusiones de esta sección pueden resumirse como sigue:

- Las cifras de la Encuesta Social de Fedesarrollo muestran que las coberturas de servicios públicos y las tasas de escolaridad de las principales ciudades del Casanare no son muy diferentes a las observadas en las principales ciudades del país. En contraste, el Índice de Calidad de Vida producido por el Departamento Nacional de Planeación con base en la información del censo de 1993, y en el cual pesan de manera notable las variables de servicios públicos y educación, mostraba un rezago significativo de las ciudades del Casanare respecto a las principales ciudades del país. En conjunto, estos resultados sugieren que las condiciones de vida del Casanare mejoraron de manera sustancial en los últimos años.
- La calidad más que la cobertura parece ser el principal problema en materia de educación en las ciudades de Yopal, Aguazul y Tauramena. La excepción es el corregimiento del Morro donde la cobertura escolar es aún bastante baja.
- La informalidad de las relaciones laborales ha afectado de manera adversa las coberturas de salud y pensiones en el Casanare. Al respecto, las cifras muestran que las coberturas de salud son relativamente altas entre los pobres pero muy bajas entre los hogares de clase media y alta. En pensiones, las coberturas son muy bajas en todos los estratos.
- Las condiciones generales del mercado laboral son, sin embargo, mejores en el Casanare que en las ciudades grandes del país: la tasa de desempleo es menor, como lo es el porcentaje de jefes de hogar que manifiesta tener miedo de perder su empleo.
- Las condiciones de vida de los migrantes respecto a los nativos son mejores en el Casanare que en las ciudades grandes del país, quizás como reflejo de sus mayores niveles de educación y su mayor participación en el sector formal de la economía.





## CAPÍTULO DOS

# Descripción Económica del Casanare y sus Municipios

DURANTE LA ÚLTIMA década el Casanare ha experimentado cambios económicos y sociales de gran magnitud. La participación del valor agregado departamental en el PIB nacional creció aceleradamente desde 1994 hasta alcanzar 2% en 1998: un valor que supera la participación conjunta del resto de los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991. En la segunda mitad de los noventa, la economía del Casanare creció a una tasa muy por encima de la del total nacional. En el mismo periodo, varios de los nuevos departamentos perdieron participación porcentual dentro del PIB nacional. Guaviare, por ejemplo, pasó de 0.4% a 0.2% y Arauca de 1.1% a 0.7%. En resumen, la tendencia del Casanare es la contraria a la encontrada en la mayoría de sus departamentos vecinos (Cuadro 6).

El mayor crecimiento económico, asociado al crecimiento de la explotación petrolera, ocasionó la concentración de la actividad económica de la región. Las cifras revelan la "petrolización" de la actividad económica, y muestran, además, que la producción de algunos sectores, agrícolas en su mayoría, disminuyó notablemente (Gráfico 15).

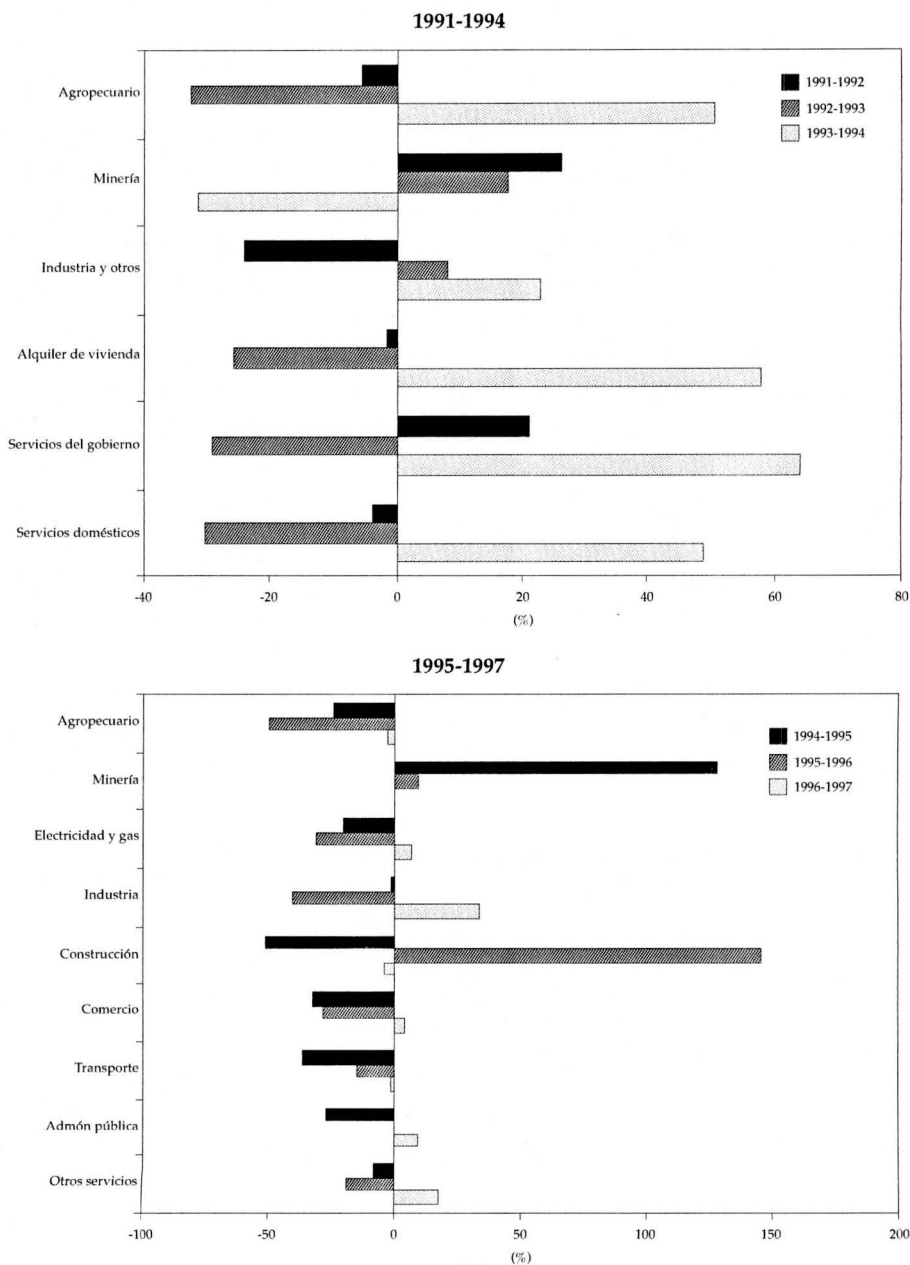
La participación de dos productos agrícolas que en su momento fueron importantes, plátano y yuca, ha disminuido continuamente desde 1994; la

**Cuadro 6. Participación porcentual del PIB departamental**

	1994	1995	1996	1997	1998	Incremento % 1994-1998
Amazonas	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	-11
Arauca	1.1	1.1	1.2	1.0	0.7	-37
Casanare	1.0	1.4	1.9	1.8	1.9	98
Guaná	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-10
Guaviare	0.4	0.3	0.3	0.4	0.2	-54
Putumayo	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	19
San Andrés y Providencia	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	-5
Vaupés	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0
Vichada	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	-30
Nuevos Departamentos	3.3	3.5	4.3	3.9	3.7	11

Fuente: DANE - Dirección Síntesis y Cuentas Nacionales - Cuentas Regionales.

**Gráfico 15. Crecimiento en la participación de los diferentes sectores dentro del valor agregado departamental**

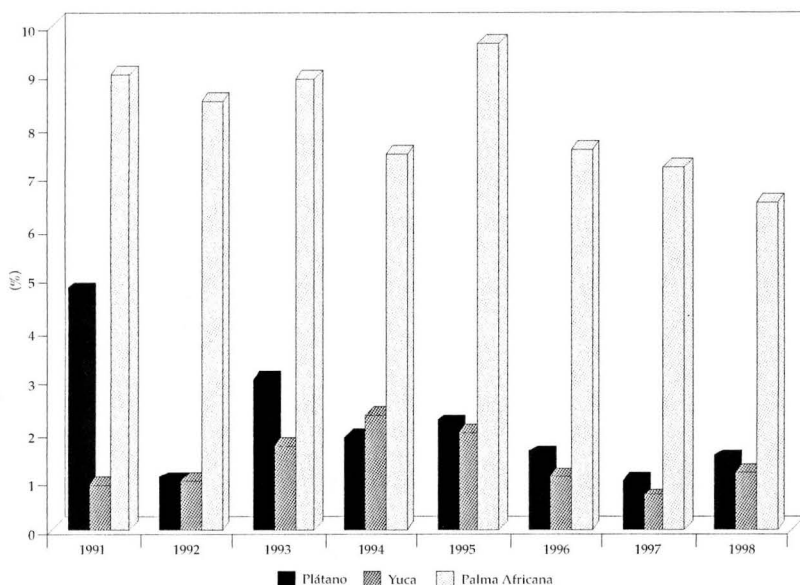


Fuente: DANE, Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

producción absoluta de palma africana ha crecido desde finales de la década del ochenta, aunque ha venido perdiendo participación en el agregado nacional (Gráfico 16). De otra parte, la producción del sector pecuario, tradicionalmente de gran importancia en el departamento, no ha disminuido; por el contrario, el número de cabezas de ganado de carne creció notablemente a lo largo de la década del noventa. Actualmente el número de cabezas de ganado de carne del Casanare asciende a 13% del total nacional. En Sucre, el mismo porcentaje asciende a poco más de 5%, cuando años atrás era uno de los departamentos más representativos. En resumen, el comportamiento de los bienes agroindustriales y de la ganadería no sugiere un desplazamiento de estas actividades por efecto de la actividad del sector minero (Cuadro 7).

Así mismo, el impacto de la actividad petrolera sobre el nivel de actividad comercial e industrial ha sido positivo. Por ejemplo, el número de empresas registradas en la cámara de comercio aumentó sustancialmente entre 1991 y 1996. Según cifras de la Encuesta Anual de Comercio Interior del

**Gráfico 16. Participación de la producción principales cultivos de Casanare dentro del total nacional**



**Cuadro 7. Producción bovina según propósito**

	Casanare			Sucre		Total nacional
	1991	1996	1999	1996	1999	1999
De leche	4.950	105	5.417	1.014	2.799	1.303.915
De carne	1.344.269	1.504.928	2.016.151	876.043	695.630	16.391.540
De doble propósito	35.630	138.109	49.939	148.485	192.046	6.668.225
Total	1.384.849	1.643.142	2.071.507	1.025.543	890.475	24.363.680

Fuente: DANE - Dirección Síntesis y Cuentas Nacionales - Cuentas Regionales.

DANE, las empresas comerciales registradas en el Casanare constituyeron 10% del total de empresas registradas en el país en 1996<sup>17</sup>. El crecimiento económico de la región y el florecimiento de la actividad comercial e industrial alentó el desarrollo del sector financiero. A partir de 1991, Casanare se convirtió en un captador neto de recursos financieros.

Hay que tener en cuenta que, las etapas de instalación y ejecución de los campos de Cusiana y Cupiagua propiciaron grandes inversiones no sólo en tecnología de punta importada, sino también en obras de infraestructura. A su vez, estas inversiones redundaron en la contratación de servicios y mano de obra calificada y no calificada. Esta bonanza de inversiones privadas cambió en forma radical la estructura socioeconómica del departamento y sus municipios.

Las inversiones generaron aproximadamente 12.000 puestos de trabajo en el periodo 1994-1996. Pero la mayor demanda de trabajo estuvo acompañada de aumentos significativos en la oferta. La esperanza de empleos estables y bien remunerados atrajo muchos inmigrantes hacia la región. Se estima que unas 80 personas llegaban a la zona diariamente a mediados de los noventa<sup>18</sup>. Una encuesta de movilidad espacial realizada por el Centro

<sup>17</sup> En entrevista con el Sr. Cesar Velosa ex Director de la Cámara de Comercio de Casanare, sobre este tema hace referencia al gran número y la rapidez con la que creció esta organización en el departamento. Afirma que era muy normal encontrar que se registraran empresas con capital de \$1.000 millones o más; mientras que en Sogamoso, ciudad intermedia con 150.000 habitantes, este evento era la excepción. Esto lo explica porque el sistema de contratación que se adoptó con el contrato de Asociación Santiago de las Atalayas hace que se origine una pirámide empresarial desde el operador del contrato, la BP, hasta llegar a las empresas más pequeñas en el nivel local y, pasando por empresas nacionales e internacionales que ofrecen todo tipo de bienes y servicios.

<sup>18</sup> Entrevista Cesar Velosa, actual gerente de la Fundación Amanecer.

de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de los Andes (CEDE) muestra que entre enero y agosto de 1996 llegaron 6.000 personas a Yopal, 1.800 a Aguazul y 2.300 a Tauramena, para un total de más 10.000 inmigrantes registrados en un periodo de seis meses (Cuadro 8)<sup>19</sup>.

Este proceso migratorio propició un crecimiento sostenido de la población. En 2001, la población total del Casanare se estima en 300 mil habitantes. En 1994, la misma apenas llegaba a 150.000 habitantes (Cuadro 9). Aproximadamente 47% del aumento se ha concentrado en los municipios de Yopal, Tauramena y Aguazul. Sin embargo, la población de los municipios de Villanueva, Recetor, Maní y Paz de Ariporo también ha crecido a tasas muy altas. El crecimiento de la población se ha concentrado en las cabeceras municipales: la población rural pasó de representar 70% a principios de la década de noventa a sólo el 53% en 2001.

Los empleos en el sector petrolero aumentaron en forma concomitante con la población. Mientras en 1993 las personas ocupadas por la minería apenas superaban 1% del total, en 1996 este porcentaje superaba con creces el 20%. Al respecto, el Gráfico 17 muestra el acelerado crecimiento de los

**Cuadro 8. Número de inmigrantes 1994-1996**

Ciudades	Inmigrantes de toda la vida (a)	Inmigrantes 1994-1996 (b)	(b)/(a) (%)	Inmigrantes 1996 (c)	(c)/(b) (%)
<b>Yopal</b>					
Hombres	15.970	12.895	81	3.008	23
Mujeres	17.193	13.321	77	3.194	24
Total	33.163	26.216	79	6.202	24
<b>Aguazul</b>					
Hombres	3.896	3.484	89	849	24
Mujeres	4.253	3.237	76	991	31
Total	8.149	6.721	82	1.840	27
<b>Aguazul</b>					
Hombres	3.593	2.850	79	1.264	44
Mujeres	3.346	2.573	77	1.058	41
Total	6.939	5.423	78	2.322	43

Fuente: Aguaitacaminos (2000).

<sup>19</sup> De acuerdo con ese estudio, la actividad petrolera genera oportunidad laboral especialmente para mano de obra masculina.

**Cuadro 9. Población ajustada censo 1985 - proyecciones 1994-2001**

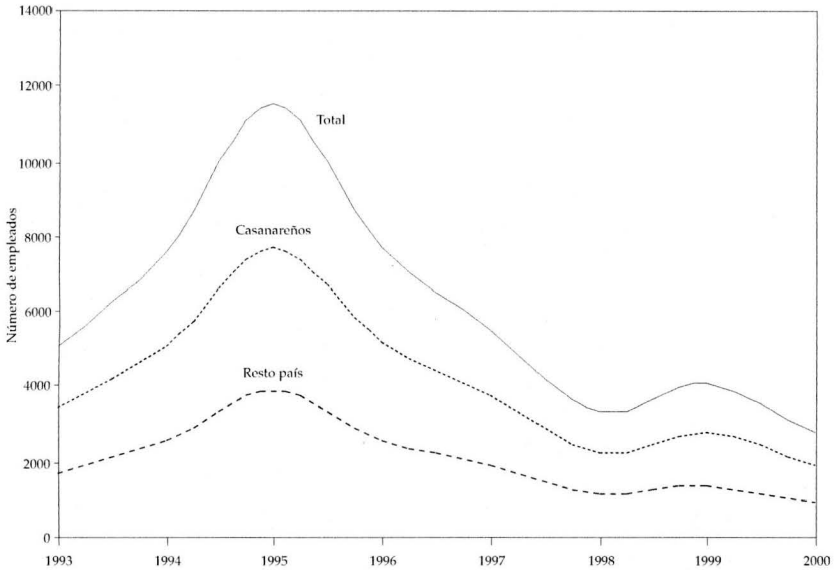
Municipio	1994		1998		2001	
	Población total	Población rural (%)	Población total	Población rural (%)	Población total	Población rural (%)
Yopal	27.499	47	57.279	36	79.521	33
Aguazul	14.525	66	15.945	41	22.137	38
Monterrey	7.232	67	8.565	46	11.891	43
Tauramena	7.156	82	7.504	62	10.418	60
Chámeza	2.360	87	2.134	73	2.963	72
Hato Corozal	9.444	86	7.752	80	10.762	79
La Salina	972	91	1.213	82	1.684	81
Maní	8.369	78	11.477	63	15.934	61
Nunchía	7.197	87	8.553	91	11874	91
Orocué	6.445	73	6.442	74	8.943	72
Paz de Ariporo	18.432	68	29.754	67	41.308	65
Pore	5.828	78	7.998	69	11.104	67
Recetor	1.991	95	2.557	95	3.550	95
Sabanalarga	3.432	78	3.356	75	4.659	73
Sacama	890	74	1.139	61	1.581	59
San Luis de Palenque	7.175	82	7.206	83	10.004	82
Támara	8.415	80	7.941	85	11.025	84
Trinidad	8.659	81	6.881	59	9.553	56
Villanueva	9.518	51	17.633	32	24.480	28
Total Casanare	155.539	70	211.329	56	293.391	53

Fuente: Anuario Estadístico del Casanare.

empleos generados por la BP entre 1993 y 2000. El pico de 1994-1996 corresponde a la fase de instalación de los campos de Cusiana y Cupiagua. En 1996, 58% de la población de Tauramena, 20% de la de Aguazul y 14% de la de Yopal trabajaban para el sector petrolero (Cuadro 10). Muchos otros lo hacían en sectores distintos pero muy seguramente ligados a la actividad petrolera como el comercio y la industria principalmente.

Otro sector líder en la generación de empleo fue la construcción, especialmente para los hombres. Para las mujeres los sectores líderes en esta materia fueron el comercio, los restaurantes y hoteles y los servicios personales del hogar. Por último, debe mencionarse que Yopal, la capital del departamento donde se concentran las actividades administrativas, presenta una mayor diversificación de actividades económicas. Por esto la concentración del empleo en algunos sectores no es tan pronunciada como en los municipios de Aguazul y Tauramena (Cuadro 10).

**Gráfico 17. Empleos directos y de la BP en el Casanare**



Fuente: BP - Asuntos Corporativos.

**Cuadro 10. Distribución de la población ocupada de 15 años y más por sexo según rama de actividad económica (1996)**

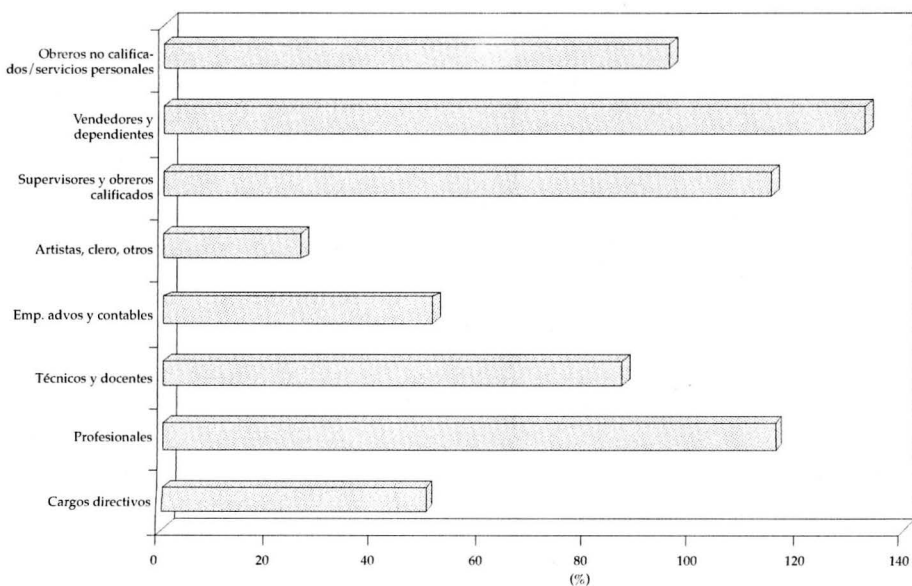
Municipio	Yopal		Aguazul		Tauramena	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Agricultura, Silv. Caza y Pesca	6.6	0.8	13.5	1.0	4.4	1.5
Petróleo	11.7	1.7	18.9	1.2	52.1	6.0
Productos alimenticios, bebida, tabaco	1.5	1.4	2.2	1.4	0.7	6.2
Textiles, prendas vestir, industria cuero	4.2	3.1	4.3	8.7	1.4	3.6
Electricidad, gas agua, comunicación	1.6	1.0	0.2	-	0.3	0.2
Construcción	21.0	1.5	18.4	3.6	16.9	0.8
Comercio	14.2	24.7	6.2	27.0	7.0	22.4
Restaurantes y hoteles	2.1	10.7	3.1	16.0	2.7	18.3
Transporte	8.8	1.4	9.2	0.0	3.4	0.2
Establecimientos financieros	1.2	2.0	0.3	1.4	0.0	1.2
Administración pública	8.7	8.3	6.5	2.2	5.2	1.4
Servicios sociales	10.3	20.1	8.7	14.8	2.1	9.2
Servicios personales y del hogar	6.0	20.1	7.3	21.3	1.7	22.3
Otros servicios sociales	2.1	3.2	1.2	1.4	2.1	6.7

Fuente: Aguaitacaminos - Encuesta de Movilidad Espacial en Casanare. 1996. CEDE-Orstom.

Durante el auge de las inversiones petroleras se presentó una gran diferencia entre los salarios pagados en el sector petrolero y los devengados en los otros sectores (Gráfico 18). Ello generó un exceso de oferta de trabajo en este sector e hizo que se generaran prácticas sociales para racionar las oportunidades de empleo "petrolero". Aparece así la práctica del "veintiochazo" que le permitía a una persona trabajar 28 días devengando salario petrolero y le obligaba después a entrar en un receso de tres meses antes de volver a aplicar por un puesto de trabajo en este sector<sup>20</sup>. Los mayores salarios petroleros ocasionaron un aumento de los salarios en otros sectores; por ejemplo, a partir de 1993 el jornal promedio relativo (Casanare/Nacional) creció tanto en el sector agrícola como en el ganadero (Gráfico 19).

De otra parte, la mayor demanda de viviendas, ocasionada por los flujos migratorios, impulsó un proceso de transformación de las residencias y locales comerciales existentes. Como resultado, la composición del tipo de

**Gráfico 18. Diferencia salarial porcentual por sectores (Petrolero/no petrolero, 1996)**

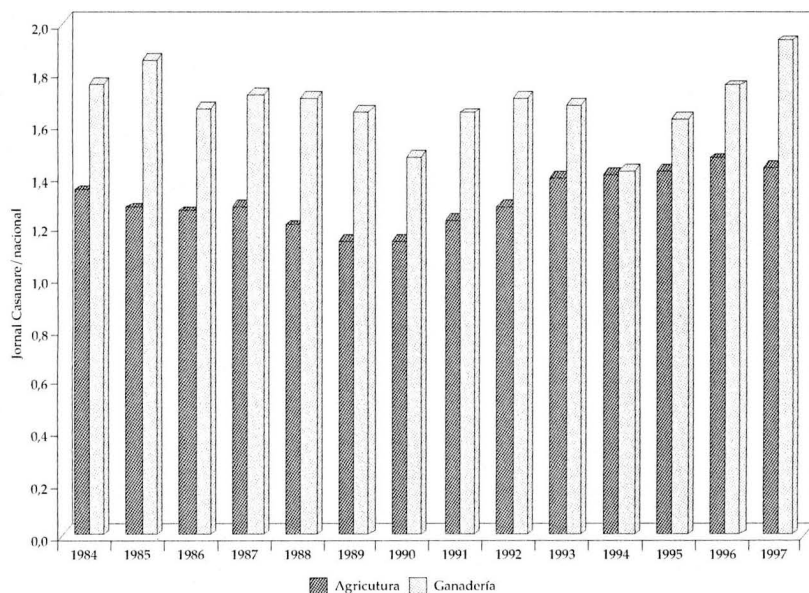


Fuente: Aguitacamino - Encuesta de Movilidad Espacial en Casanare, 1996, CEDE- Orstom.

<sup>20</sup> Un salario no calificado del sector petrolero podía superar el \$1.0 millón de pesos en 1996.



**Gráfico 19. Jornales agropecuarios relativos**



Fuente: DANE, Encuesta Nacional de jornales agropecuarios.

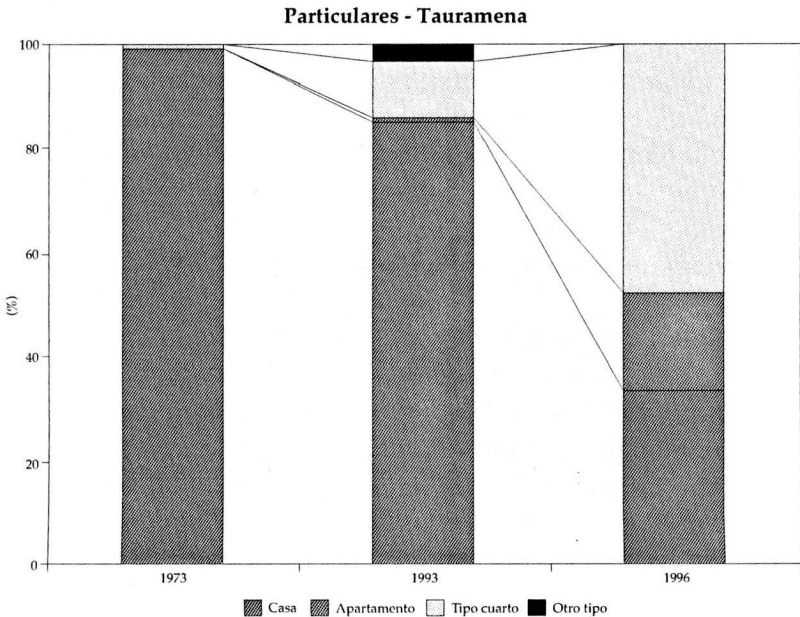
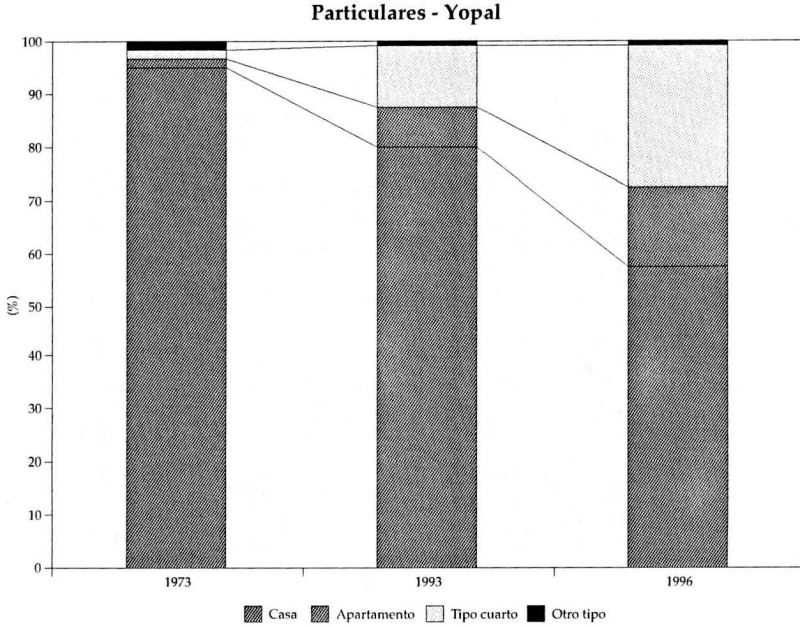
viviendas registró un cambio importante, especialmente en Tauramena, donde la aparición de viviendas tipo cuarto y tipo apartamento muestra la tendencia de las familias a crear dentro de sus casas espacios residenciales independientes (Gráfico 20).

## 1. Indicadores sociales y servicios públicos

Una de las características de la región al inicio de la década del 90 era la precariedad en la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, el impacto positivo de la actividad petrolera sobre la situación fiscal de los municipios se ha traducido en una mejor prestación de servicios públicos y en mejores coberturas de educación y salud.

El Casanare entró a formar parte de la red interconectada nacional en 1989. A partir de 1993 el consumo de energía eléctrica creció de manera continua y sólo vino a estabilizarse en el año 2000. Igualmente, los usuarios de servicios públicos domiciliarios en Yopal se duplicaron entre 1995 y 1997 (Cuadros 11 y 12). La densidad de líneas telefónicas, tanto en el ámbito mu-

**Gráfico 20. Tipo de viviendas en Yopal y Tauramena**



Fuente: DANE, Encuesta Nacional de jornales agropecuarios.

**Cuadro 11. Departamento de Casanare, Consumo de energía eléctrica 1990-2001 (KWH)**

Año	Consumo	Crecimiento (%)
1990	9.161.854	
1991	12.029.107	31.0
1992	12.228.731	2.0
1993	19.424.668	59.0
1994	28.479.492	47.0
1998	54.129.686	
1999	79.995.354	48.0
2000	79.791.468	0.0

Fuente: EBSA VICE-Comercial.

**Cuadro 12. Municipios de Yopal. Usuarios de servicios públicos domiciliarios 1995-1997**

Año	Acueducto	Alcantarillado	Aseo
1995	4.451	1.307	2.746
1996	6.110	1.980	3.959
1997	6.750	2.970	5.850

Nota: Año 1997, primer semestre.

Fuente: Anuario Estadístico-Departamento de Casanare.

nicipal como departamental, es mayor a la de otros departamentos y municipios de similares condiciones iniciales. El municipio de Yopal es el que presenta la mayor densidad frente a las ciudades capitales de los departamentos de Sucre y Vichada, además esta cobertura aumentó sustancialmente entre 1995 y 1999. Estos resultados son consistentes con los resultados de la Encuesta Social presentados en el capítulo anterior.

El número de cupos escolares también presentó un aumento significativo, pero la cobertura total sufrió una disminución por efecto del gran aumento de la demanda durante la fase de instalación del proyecto de Santiago de las Atalayas entre 1995 y 1996 (Cuadro 13). En salud, el avance en cobertura ha sido importante. El departamento de Casanare alcanzó una cobertura total igual a la nacional y superior, por ejemplo, a la del departamento de Sucre. La cobertura en el régimen subsidiado está por encima del nivel nacional (Cuadro 14). La cobertura en el régimen contributivo es todavía me-

**Cuadro 13. Alumnos/establecimientos  
Departamento de Casanare**

Año	Preescolar	Primaria	Secundaria y media	Total
1991	39.8	48.9	173.4	57.2
1995	31.7	44.8	125.2	52.5
1996	26.6	44.0	120.4	50.2

Fuente: Anuario Estadístico del Casanare 1991 y 1997.

**Cuadro 14. Porcentaje de población afiliada al SGSS  
Regimen contributivo y subsidiado**

	1996	1997	1998	1999
<b>Nacional</b>				
Total	47,1	55,0	60,4	65,2
Contributivo	31,9	37,4	39,5	42,8
Subsidiado	15,2	17,6	20,9	22,3
<b>Casanare</b>	□	□	□	□
Total	35,1	51,6	59,0	64,7
Contributivo	3,6	20,6	24,8	30,5
Subsidiado	31,5	30,9	34,2	34,2

Fuente: Ministerio de Salud, Dirección general de seguridad social.

diocre pero ello es más un reflejo de las condiciones imperantes en el mercado de trabajo que de la realidad social del departamento. Estos resultados reiteran los ya mencionados en la sección anterior.

Vale la pena reseñar los resultados de una serie de comparaciones regionales sobre infraestructura y equipamiento urbano elaboradas por Departamento Nacional de Planeación (las comparaciones incluyen coberturas de acueducto y alcantarillado, plazas de mercado, bibliotecas públicas y polideportivos). La comparación muestra que las coberturas de los municipios del Casanare son sustancialmente mejores en todas las variables. Sólo se observan rezagos relativos importantes en los servicios de polideportivos. Estos resultados son consistentes con la evidencia presentada anteriormente y confirman el avance de las condiciones sociales que tuvo lugar en la mayoría de los municipios del departamento.

# Petróleo del Casanare y Finanzas Públicas

EN ESTA SECCIÓN se estudian los principales efectos de la explotación petrolera sobre las finanzas públicas, con énfasis en el monto y la utilización de los recursos de regalías por parte del departamento y los municipios petroleros. En algunos casos se adelanta una revisión de los planes de desarrollo de la región. Se incluye, asimismo, una simulación del uso de las regalías de años atrás en cuatro secciones (salud, educación, saneamiento básico y energía eléctrica). Como se muestra, el nivel de las regalías permitiría fácilmente cubrir todas las necesidades en estos sectores. Infortunadamente, una revisión de los presupuestos municipales y su ejecución confirman que la calidad del gasto público no ha sido la mejor y la sostenibilidad de las finanzas públicas no está garantizada.

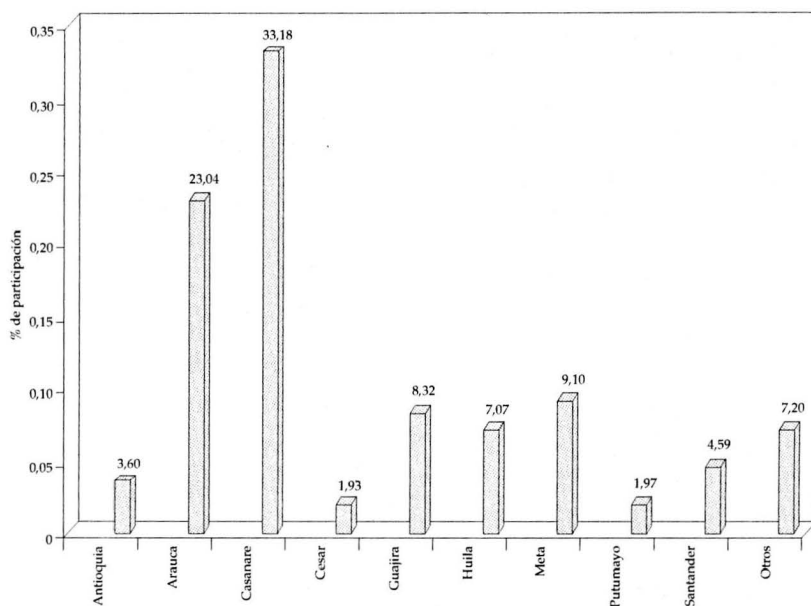
### 1. Monto de las regalías

El petróleo ha contribuido a generar ingentes recursos fiscales. Sólo Ecopetrol genera más de 35% del total de ingresos de las empresas del sector público no financiero. El monto de las regalías en un año puede ser la fuente de recursos más importante para la inversión del sector público. En el año 2,000 el monto de las regalías ascendió a 29% del total de transferencias por situado fiscal y participación municipal de los ingresos corrientes de la nación<sup>21</sup>.

Las regalías son el pago por la explotación de un recurso natural no renovable. La mayor parte de esta compensación se distribuye de forma directa entre departamentos y municipios productores y portuarios. Una porción menor se distribuye de forma indirecta entre todos los municipios por medio del Fondo Nacional de Regalías (FNR). El Casanare es el mayor productor de crudo del país y por lo tanto el mayor receptor de regalías. Entre 1995 y 1998, el Casanare recibió 33% del total de regalías, seguido en importancia por Arauca con 28% y Meta, Huila y La Guajira con 7% en promedio (Gráfico 21).

---

<sup>21</sup> A diferencia de las regalías el grueso de las transferencias se destina al pago de las nóminas de salud y educación y solo un porcentaje muy pequeño se convierte en inversión directa de los municipios.

**Gráfico 21. Participación en las regalías e impuestos causados por los principales RNNR a nivel departamental (1995-1998)**

Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

Las regalías totales del departamento de Casanare crecieron notablemente a partir de 1996 (Gráfico 22). La participación de las regalías del Casanare en el total nacional también creció de manera sustancial en el mismo lapso (Gráficos 23). En 1995 Casanare y Arauca tenían igual participación dentro de las regalías totales. En el año 2000, la participación del Casanare llegaba a 35% y la de Arauca a 12%. Esta diferencia será mayor en el 2001 por efecto de la disminución en la producción en el departamento del Arauca en el primer semestre. Las regalías directas asignadas al nivel departamental, excluyendo aquellas que van directamente a los municipios, presentaron el mayor aumento, llegando a representar 55% del total en el primer trimestre de 2001<sup>22</sup>.

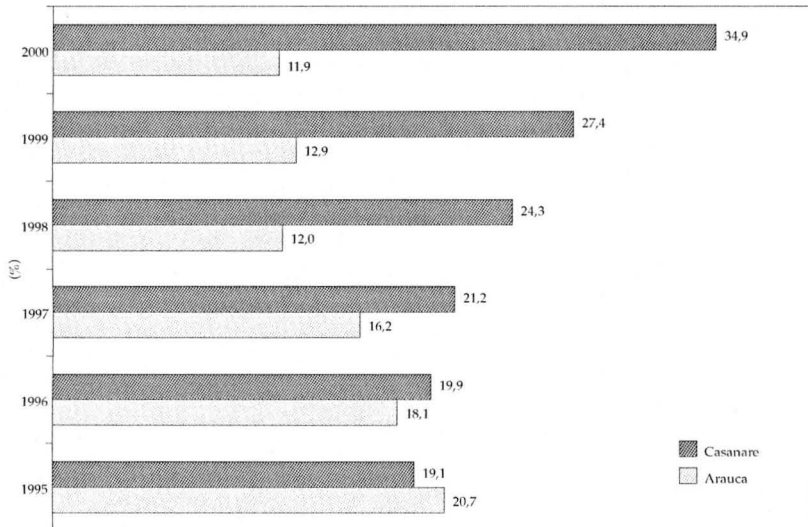
<sup>22</sup> El anexo 1 muestra las diferentes zonas de exploración y producción de hidrocarburos en el departamento. Existen más de 20 zonas de exploración, lo que permite ser razonablemente optimistas y esperar el descubrimiento de nuevos campos y pozos de hidrocarburos.

**Gráfico 22. Departamento de Casanare - Regalías totales**



Fuente: Ecopetrol.

**Gráfico 23. Participación en regalías totales**



Fuente: Ecopetrol.

Las regalías directas pagadas a los municipios también crecieron de manera sustancial durante la última década, especialmente en Tauramena y Aguazul (Cuadro 15). En estos municipios el monto recibido por regalías ha llegado a representar hasta 30 veces lo obtenido por transferencias. Aun para municipios distantes de los principales yacimientos, como Maní, Trinidad, Orocué y San Luis de Palenque, las regalías superan el monto de las transferencias. Esto les ha permitido, a unos y a otros, adelantar un alto nivel de inversiones.

## 2. Finanzas públicas del Casanare

La actual crisis fiscal que enfrentan los tres niveles de gobierno, y que limita los recursos fiscales disponibles convierten a las regalías en la principal fuente de recursos para financiar inversiones. El efecto de las regalías en las finanzas públicas del departamento y los municipios no se limita al incremento en el gasto de inversión, también se incrementan los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda.

En lo que sigue se presenta un análisis de un grupo de indicadores que permiten evaluar el desempeño fiscal del departamento y de los municipios

**Cuadro 15. Total regalías directas pagadas a los municipios del Casanare (Millones de pesos corrientes)**

	Aguazul	Maní	Nunchía	Orocué	Paz de Ariporo	San Luis de Palenque	Tauramena	Trinidad	Yopal
1983	-	-	-	-	2,4	1,5	-	3,0	0,1
1984	-	-	-	-	9,7	8,8	-	12,2	0,7
1985	-	-	-	-	10,8	20,3	-	16,9	4,4
1986	-	-	-	-	9,1	33,1	-	22,5	12,5
1987	-	25,1	-	-	24,4	56,2	-	38,3	20,8
1988	-	22,3	-	-	34,2	46,1	-	30,5	28,5
1989	-	41,1	14,2	-	115,1	124,7	-	94,8	113,9
1990	-	146,0	42,3	-	304,1	141,6	-	248,0	479,7
1991	364,1	302,5	26,7	-	201,5	205,1	-	238,1	360,9
1992	242,1	345,0	21,4	-	209,0	260,9	-	312,0	416,1
1993	211,3	338,9	0,7	-	294,8	277,1	736,2	1.020,7	403,3
1994	289,2	1.296,4	20,5	377,8	388,3	414,5	1.500,1	1.205,0	566,1
1995	4.930,7	1.891,6	19,7	1.092,7	629,4	378,3	9.147,3	1.588,5	635,0
1996	6.783,7	2.063,3	18,7	1.141,4	556,5	560,6	12.728,4	1.760,9	673,7
1997	10.690,2	1.757,5	18,3	1.105,9	549,0	508,8	12.123,2	1.572,8	836,7
1998	11.627,5	1.772,3	6,1	1.576,5	431,9	522,3	11.469,6	1.213,8	1.571,5
1999	32.161,7	5.066,0	-	2.411,8	996,0	1.025,6	22.755,6	1.776,4	2.240,2
2000	61.484,3	8.166,8	-	4.789,7	1.884,6	1.924,1	33.349,0	4.273,8	4.239,8
Abril-01	21.578,2	1.909,0	-	1.253,3	475,6	457,8	9.767,5	1.144,2	1.529,1

Fuente: Ecopetrol.



de Aguazul, Tauramena y Yopal. Antes del análisis, sin embargo, se presenta una breve descripción de las principales partidas fiscales de los departamentos y municipios: ingresos corrientes, ingresos tributarios, gastos corrientes, inversión, transferencias y gasto de funcionamiento; así como un resumen de las principales características de los indicadores y algunas de sus virtudes y deficiencias, ver recuadro 1.

En general, un municipio con alta actividad petrolera, y en particular cuando comienza el giro de regalías, debería aproximarse rápidamente a una situación fiscal holgada, sana y sostenible en el largo plazo. Esa situación puede evaluarse a partir de algunos indicadores fiscales que miden el desempeño fiscal, la composición y eficiencia del gasto, el endeudamiento y el proceso presupuestal.

**Esfuerzo fiscal y composición de recursos:** Estos indicadores permiten medir la autonomía fiscal y la estructura financiera de un territorio. Adicionalmente, el análisis del desempeño fiscal busca comprobar si las regalías generaron una reducción en el recaudo tributario (pereza fiscal) y estimar la existencia del llamado "fly paper effect" (el aumento en el gasto que usualmente acompaña el aumento en los ingresos). Los indicadores más usuales son los siguientes: Ingresos Tributarios/Ingresos Totales, Ingresos no Tributarios/Ingresos Totales y Regalías/Ingresos Totales. Este último permite establecer el grado en el que la entidad territorial depende de las regalías.

**Composición y eficiencia del gasto:** los indicadores de esta sección se concentran en estimar las fuentes de financiamiento de las diferentes partidas del gasto en los entes territoriales. Así unos estiman el porcentaje de las diferentes fuentes de financiación, en tanto que otros se concentran en estimar la dependencia de las transferencias de dicho gasto y, otros estiman la capacidad de los territorios para financiar sus inversiones con recursos propios.

**Endeudamiento:** Estos indicadores estiman si el nivel de endeudamiento es adecuado para la capacidad de pago y de ahorro de un ente territorial. El servicio de la deuda compromete recursos que antes se destinaban a inversión. Por ello resulta relevante, aunque difícil de determinar, si la deuda fue contratada para financiar programas de inversión o para financiar otros gastos. Además, las normas establecen que las transferencias pueden utilizarse en el servicio de la deuda sólo en el caso de que los recursos de crédito hayan sido utilizados para inversión en el sector hacia donde se destina la transferencia. En general, se espera que los municipios petroleros apalan-

## Recuadro 1. Principales variables fiscales de los territorios

**Ingresos tributarios:** son las contribuciones obligatorias al fisco territorial, no recuperables y sin contraprestación directa para el contribuyente. En este grupo se especifican los impuestos de las administraciones territoriales.

**Ingresos no tributarios:** incluye otra serie de fuentes de recursos territoriales, tales como venta de bienes y servicios, rentas contractuales, tasas, multas etc. Se divide en dos grupos básicos:

**Ingresos de la propiedad:** incluye los ingresos por la venta de bienes y servicios, así como todos los ingresos provenientes de las rentas de las propiedades territoriales: edificios, activos financieros y activos intangibles. Como ejemplo de este tipo de ingresos se tienen los arrendamientos, intereses, participación en las utilidades, entre otros.

**Otros ingresos no tributarios:** comprende los ingresos no tributarios que no puedan ser clasificados como ingresos de la propiedad. Las rentas ocasionales, tasas y multas recibidas por las entidades territoriales y los rendimientos financieros

**Transferencias corrientes\*:** Partidas provenientes de otros niveles de gobierno sin contraprestación alguna por parte de la entidad territorial (de entidades descentralizadas y empresas departamentales o municipales, entidades no gubernamentales y/o nación) y que pueden utilizarse a voluntad por la entidad territorial ya sea en gastos corrientes o en inversión. Se identifican aportes, participaciones y donaciones. Se incluye la participación en los ingresos corrientes de la nación que no son de forzosa destinación.

**Ingresos de capital:** Este rubro está compuesto por las regalías, otras transferencias o aportes que deben utilizarse exclusivamente en inversión, la venta de activos fijos (edificios, ejidos y terrenos), la participación en los ingresos corrientes de la nación de forzosa inversión, los recursos de cofinanciación y otros.

**Financiamiento:** Muestra las fuentes de financiamiento a las cuales recurre la administración para cubrir su déficit total y, por lo tanto, es la contrapartida de la anterior definición de déficit total. Ella expresa el cambio neto en la posición deudora de la entidad territorial.

### Gastos Corrientes

**Gastos de funcionamiento:** Pagos en que incurrió la administración territorial para garantizar su normal funcionamiento. Se divide en servicios personales (factores que configuran salario como sueldos, primas, indemnizaciones, bonificaciones y subsidios, entre otros), transferencias de nómina donde se debe diferenciar el aporte patronal de los pagos o cuotas con que contribuyen los empleados de la entidad territorial (Caja de Previsión Social, Esap, Sena, ICBF, Cajas de Compensación Familiar), y gastos generales (compra de materiales y suministros, viáticos, gastos de viaje, servicios públicos, mantenimiento, seguros y combustibles, entre otros).

**Intereses de la deuda:** Incluye el valor cancelado durante la vigencia fiscal por concepto de intereses, comisiones y otros gastos financieros de los créditos contratados por la entidad territorial. No se contemplan aquí las amortizaciones a capital, las cuales son una partida del financiamiento.

**Otras transferencias pagadas:** Pagos efectuados por la administración territorial a otros niveles de gobierno y a particulares para financiar parte de sus gastos de funcionamiento.

**Gastos de capital:** Su principal partida es la inversión (conocida también como formación bruta de capital fijo), que corresponde a los recursos utilizados en la creación de nuevos activos productivos en la economía (instalaciones, vías, acueductos). También abarca la compra de activos ya existentes, tales como edificios y terrenos. Los "otros gastos de capital" incluyen las transferencias de capital a otros niveles para que realicen obras de inversión y otros gastos no especificados. También se suele incluir los pagos hechos al personal docente y al personal técnico y profesional de salud que dependen de la administración territorial.

**Servicio de la deuda:** Corresponde al pago efectuado durante la vigencia de intereses más capital contraidos en virtud de una deuda. Es igual a las amortizaciones más los intereses.

**Resultados Fiscales:** Ahorro Corriente = Ingresos Corrientes - Pagos Corrientes; Ahorro Total = Ahorro corriente + (Ingresos de capital - Pagos de capital + Préstamo neto)

\* Las transferencias corrientes no se incluyen en el cálculo del ingreso propio; el cual por lo tanto es la suma del ingreso tributario y el ingreso no tributario.

quen endeudamiento con sus regalías, con esto eleven fuertemente su nivel de inversiones en el corto plazo.

**Presupuesto:** se busca estimar si los presupuestos iniciales que presentan departamentos y municipios cambian radicalmente a lo largo de una vigencia o si por el contrario se mantienen estables. Se espera que los municipios productores cambien en forma radical los presupuestos, ya que los recursos de regalías son menos estables que las demás fuentes de recursos territoriales. Por supuesto, entre mayor sea la variación de un presupuesto, mayores son sus problemas fiscales; por ejemplo, se incrementa notablemente el rezago presupuestal y se dejan de ejecutar proyectos de inversión.

### **3. Desempeño fiscal de los municipios petroleros del Casanare**

El análisis de las estadísticas fiscales muestra que la actividad petrolera (y las transferencias por regalías, en particular) han garantizado un volumen creciente de recursos para el departamento del Casanare y sus municipios, especialmente Aguazul y Tauramena. Sin embargo, este alto volumen de recursos no siempre garantiza una buena gestión de los mismos. La actividad petrolera mejora las finanzas públicas de los gobiernos territoriales, departamental y municipal. Pero no garantiza la sostenibilidad de estas entidades territoriales en el largo plazo.

A continuación se analiza el desempeño fiscal de algunos municipios y del Casanare y del departamento, mediante el estudio de un grupo de indicadores fiscales, con especial interés en el impacto de las regalías. Igualmente se analiza la inversión pública que se realiza con estos recursos adicionales. Con el fin de mostrar la importancia del efecto de las regalías y otros ingresos territoriales en el Casanare, se adelanta una comparación con departamentos y municipios de similar tamaño poblacional y actividad económica.

La primera característica digna de mención es el alto nivel de los ingresos tributarios de los municipios petroleros. En los municipios de Yopal, Tauramena y Aguazul se encuentra que sus tributos (o ingresos propios) son marcadamente superiores que los correspondientes a municipios de igual tamaño de otras regiones del país. Aunque este resultado no sorprende, es interesante señalar la magnitud de las diferencias; por ejemplo, el impuesto predial es 11 veces mayor en Tauramena que en el municipio de La Playa en Norte de Santander. Así mismo, los recaudos del impuesto de industria y comercio son muy altos en Tauramena, en tanto que en La Playa son prácticamente inexistentes.

Estas diferencias se mantienen al comparar los tributos de Aguazul, Yopal y Nunchía con otros municipios de similar población: en promedio los recaudos tributarios son entre cinco y diez veces superiores en el Casanare (Cuadro 16). La actividad económica derivada de la explotación de los yacimientos de crudo, con su consecuente aumento en regalías e impuestos, hace que la dependencia de estos municipios de las transferencias sea muy baja. Esto obedece al alto nivel de recaudo de los impuestos locales, los cuales son menores que las regalías pero son varias veces superiores a las transferencias. Por el contrario, en los municipios no petroleros, como La Playa, Rovira y Chinchiná, se encuentra que el mayor ingreso es el proveniente de las transferencias de la Nación (Gráfico 24).

Las regalías representan 45% de los ingresos corrientes en Aguazul y Tauramena, en tanto que las transferencias representan menos de 35% de sus ingresos totales. Hay que tener presente que los municipios de menos de 20,000 habitantes, la dependencia de las transferencias de la Nación se sitúa entre 65% y 90%<sup>23</sup>. Sin embargo, los mayores ingresos tienen en mu-

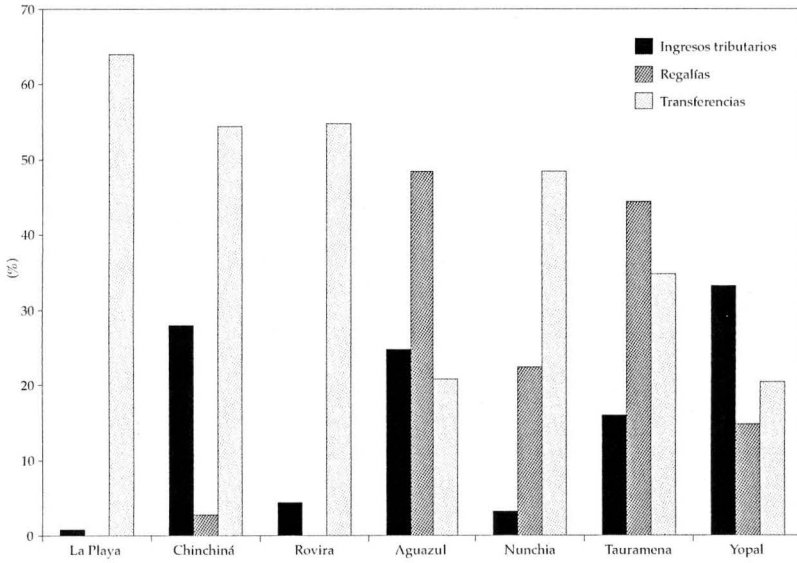
**Cuadro 16. Comparación ingreso no tributario y tributario per-cápita en siete municipios (1999)**

	Población	Ingreso		Impuesto	
		No tributario	Tributario	Ind. y Cio.	Predial
Yopal	53.482	16.461	91.562	27.562	26.890
Aguazul	20.906	27.294	324.753	276.207	7.572
Tauramena	7.949	102.350	567.250	484.908	13.883
Nunchía	7.435	13.262	12.501	3.204	8.665
Chinchiná	47.845	3.274	52.109	19.544	27.542
Buesaco	21.524	9.530	6.315	190	3.137
La Playa	7.628	5.203	2.256	33	1.505
Diferencia					
<i>Yopal - Chinchiná</i>		4.0	0.8	0.4	(0.0)
<i>Aguazul - Buesaco</i>		1.9	50.4	1.452.2	1.4
<i>Tauramena - La Playa</i>		18.7	250.4	14.519	8.2
<i>Nunchía - La Playa</i>		1.5	4.5	94.9	4.8

Fuente: Cálculo de los autores con base en información de Ejecuciones Presupuestales.

<sup>23</sup> Véase, Acosta, Zapata y González (2001).

**Gráfico 24.** Participación de los ingresos tributarios, regalías y transferencias en los ingresos totales



Fuente: cálculos de los autores con base en información de ejecuciones presupuestales.

chos casos efectos negativos en las finanzas públicas del departamento y sus municipios, ya que incentivan el gasto corriente y en especial el de funcionamiento (pago de nómina y gastos generales). Por ejemplo, en Aguazul y Tauramena el gasto de funcionamiento, inversión y el servicio de la deuda es hasta 10 veces mayor que el registrado en otros municipios de similar tamaño pero que no reciben regalías, (Cuadro 17). En Yopal existe también una diferencia apreciable pero no tan marcada.

En general, los nuevos ingresos vinieron aparejados de un aumento importante de los gastos de funcionamiento en los municipios petroleros, lo que tienen un efecto negativo sobre la sostenibilidad financiera de los municipios. Esta situación puede ser preocupante, ya que es conocida la inflexibilidad a la baja del gasto público y los traumatismos financieros que se generan por una caída abrupta en el gasto (Acosta, *et. al.* 2001).

El alto monto de regalías le permite a estos municipios mantener un alto ritmo de inversión: el gasto de inversión per cápita es varias veces mayor en los municipios del Casanare que en otros municipios de similar tamaño. Así el gasto per cápita es el doble en Yopal frente a Chinchiná y entre 6 y 10

**Cuadro 17. Comparación gasto de funcionamiento e inversión per-cápita (1999) (Miles de pesos)**

	Población	Funcionamiento	Inversión	Servicio deuda
Yopal	53.482	117.701	166.895	43.656
Aguazul	20.906	236.954	894.861	198.948
Tauramena	7.949	484.797	1.912.746	519.256
Nunchía	7.435	53.864	250.343	1.317
Chinchiná	47.845	80.941	80.016	19.699
Buesaco	21.524	22.480	127.671	n.d
La Playa	7.628	45.918	179.793	4.051
Diferencia (No. de veces)				
<i>Yopal - Chinchiná</i>		0.5	1.1	1.2
<i>Aguazul - Buesaco</i>		9.5	6.0	n.d
<i>Tauramena - La Playa</i>		9.6	9.6	127.2
<i>Nunchía - La Playa</i>		0.2	0.4	(0.7)

Fuente: Cálculo de los autores con base en información de Ejecuciones Presupuestales.

veces mayor en Aguazul y Tauramena que en Buesaco y La Playa. Sin embargo, al analizar el desempeño fiscal se encuentra que éste no es muy diferente entre los municipios productores y los municipios no productores. El Cuadro 18 presenta el análisis de la situación fiscal para 8 municipios: 4 del Casanare (Aguazul, Nunchía, Tauramena y Yopal) y 4 de otras regiones del país (La Playa, Chinchiná, Rovira y Puerto Carreño).

Se presentan 15 indicadores fiscales y financieros. Estos indicadores se agrupan en tres tipos: los primeros analizan el esfuerzo fiscal, los segundos la composición del gasto y la sostenibilidad fiscal, y los terceros la dependencia de los ingresos corrientes (impuestos y regalías).

Una de las características de las finanzas de los municipios petroleros es el alto pago de intereses de la deuda. El pago de intereses como proporción del gasto total es muy alto en Aguazul y Tauramena, lo que muestra que estos municipios han apalancado un alto nivel de recursos del sistema financiero con base en las regalías. Este gran aumento en el endeudamiento no es sostenible en el largo plazo como lo muestra el indicador de sostenibilidad de la deuda pública. El alto saldo de la deuda y déficit corriente de Aguazul y Tauramena confirma que sus finanzas no son sostenibles en el largo plazo de continuar con esta tendencia de fuerte incremento en sus gastos de funcionamiento y en su endeudamiento. Paradójicamente, los municipios no petroleros tienen mejores indicadores fiscales que los municipios petroleros.

## Cuadro 18. Capacidad de ahorro 1999

Indicador	1998							
	N. Santan La Playa	Caldas Chinchiná	Tolima Rovira	Vichada Pto. Carreño	Aguazul	Casanare Nunchía Tauramena		Yopal
<b>Esfuerzo Fiscal y Composición de Recursos</b>								
Ingresos tributarios/Ingresos totales (%)	0.7	25.5	4.5	11.7	26.8	6.3	20.2	38.3
Ingresos no tributarios/Ingresos totales (%)	2.4	2.2	3.1	4.6	2.7	1.1	2.2	4.8
Regalías/Ingresos totales (%)	0.0	0.0	0.0	0.0	57.2	26.4	61.7	16.1
Dependencia de transferencias de la Nación [transferencias totales/(transferencias totales + ingresos propios)]*	91.5	59.7	69.4	64.8	7.5	66.1	14.1	32.6
Recaudo industria y comercio/Ingresos corrientes (%)	0.1	10.9	4.6	8.7	74.0	2.1	78.7	47.7
Recaudo predial/Ingresos corrientes (%)	3.1	50.7	10.6	22.3	4.5	27.4	1.7	25.2
Otros recaudos tributarios /Ingresos corrientes (%)	0.1	14.3	5.8	8.4	8.8	0.1	9.6	12.7
Capacidad de ahorro: Ahorro corriente/Ingresos corrientes	-0.1	-1.2	-0.4	-0.1	-0.6	0.0	-0.2	-0.2
<b>Composición y Eficiencia del Gasto</b>								
Gastos de funcionamiento/Gastos totales (%)	23.9	51.7	23.5	24.1	18.9	20.3	19.4	45.9
Total pagos de capital/Gastos totales (%)	74.7	41.4	70.4	75.3	63.0	79.5	71.9	44.0
Gastos corrientes /Ingresos corrientes	1.1	2.2	1.4	1.1	1.6	1.0	1.2	1.2
Gastos totales/Ingresos totales	1.0	1.3	1.1	1.3	1.3	1.0	0.9	1.0
Autofinanciación de la inversión: Ahorro corriente/pagos de capital	0.0	-0.8	-0.1	0.0	-0.2	0.0	-0.1	-0.2
<b>Endeudamiento</b>								
Intereses de deuda pagados/Gastos totales (%)	1.3	6.9	6.0	0.6	18.0	0.2	8.7	10.2
Sostenibilidad de la deuda pública de la entidad:	-0.9	-0.6	-3.1	-0.6	-1.5	0.8	-2.1	-1.5
Servicio de deuda/ahorro corriente								

\* No incluye situado fiscal, regalías y con financiamiento.

Fuente: cálculo de los autores.

**Cuadro 18. Capacidad de ahorro 1999 (Continuación)**

Indicador	1999							
	N. Santan La Playa	Caldas Chinchiná	Tolima Rovira	Vichada Pto. Carreño	Aguazul	Nunchía	Casanare Tauramena	Yopal
<b>Esfuerzo Fiscal y Composición de Recursos</b>								
Ingresos tributarios/Ingresos totales (%)	0.9	28.0	4.2	-	24.7	3.3	15.8	33.2
Ingresos no tributarios/Ingresos	2.1	1.8	4.9	-	2.1	3.5	2.9	6.0
Regalías/Ingresos totales (%)	0.0	2.7	0.0	-	48.5	22.4	44.4	14.9
Dependencia de transferencias [transferencias de totales/(transferencias ferencias totales + ingresos propios)]*	64.0	54.3	55.0	-	20.6	48.4	34.7	20.5
Recaudo industria y comercio/Ingresos corrientes (%)	0.1	30.6	6.5	-	78.5	12.4	72.4	25.5
Recaudo predial/Ingresos corrientes (%)	3.4	43.2	28.7	-	2.2	33.6	2.1	24.9
Otros recaudos tributarios /Ingresos corrientes (%)	1.6	7.9	11.0	-	11.6	2.5	10.2	34.4
Capacidad de ahorro: Ahorro corriente/ingresos corrientes	-0.1	-0.4	-1.3	-	-0.2	-1.1	-0.3	-0.1
<b>Composición y Eficiencia del Gasto</b>								
Gastos de funcionamiento/Gastos totales (%)	20.1	48.3	16.9	-	17.8	17.6	16.6	35.9
Total pagos de capital/Gastos totales (%)	78.9	47.8	77.7	-	67.2	81.9	65.6	50.8
Gastos corrientes/Ingresos corrientes	1.1	1.4	2.3	-	1.2	2.1	1.3	1.1
Gastos totales/Ingresos totales	0.9	0.9	1.3	-	1.0	0.8	0.8	1.2
Autofinanciación de la inversión: Ahorro corriente/pagos de capital	0.0	-0.3	-0.1	-	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
<b>Endeudamiento</b>								
Intereses de deuda pagados/Gasto totales (%)	0.0	0.0	0.0	-	12.7	0.2	12.4	0.0
Sostenibilidad de la deuda pública de la entidad:	-0.9	-0.8	-0.6	-	-3.7	0.0	-2.9	-4.5
Servicio de deuda/ahorro corriente								

\* No incluye situado fiscal, regalías y con financiamiento.

Fuente: cálculos de los autores.



Tal como ocurre en otros municipios del país, los municipios petroleros no generan ahorro corriente (Ingresos Corrientes - Gastos Corrientes), por ello no pueden financiar sus inversiones con recursos propios sino que dependen de las regalías para este fin. En términos económicos esto significa que el inusitado incremento en los ingresos genera, a su vez, un incremento en los gastos, en particular en los gastos de funcionamiento. Esto se conoce como "flypaper effect", o efecto adherencia. Además, el mayor gasto que incentiva las regalías es en general ineficiente insostenible en el largo plazo.

Así mismo, se encuentra que a la par con el incremento de las regalías, esto hace que se presente un fuerte incremento en el nivel de inversiones. Infortunadamente, el crecimiento de las inversiones es muy similar al de los gastos de funcionamiento. Por último, se debe tener presente que un control del gasto de funcionamiento, que muy probablemente se desprenda de la aplicación de la ley 617, hará que las finanzas de los municipios se ajusten en el corto plazo. Igualmente es necesario que se controle la contratación de crédito por parte de estas entidades territoriales mientras se efectúa el proceso de ajuste fiscal.

#### 4. Desempeño fiscal del departamento

En el departamento del Casanare la participación de las regalías dentro de los ingresos totales es aún más significativa que en los municipios. Aunque con variaciones en los años intermedios, esta participación pasó de 70% en 1996 a 4% en el 2000( Cuadro 19). Esta alta participación de las regalías significa que la dependencia de este departamento de las transferencias del nivel nacional es menor que en departamentos como Sucre y Vichada. En Ca-

**Cuadro 19. Participación regalías en ingresos totales**  
**Departamento del Casanare**

Miles de pesos			
Año	Ingresos totales	Regalías	Participación (%)
1996	90.794.675	63.492.584	70.0
1997	190.194.045	79.796.576	42.0
1998	269.299.767	84.239.768	31.0
1999	185.856.034	115.684.483	62.0
2000	274.128.530	203.611.893	74.0

Fuente: Secretaría de Hacienda - Departamento de Casanare.

sanare las transferencias representan 20% del ingreso total, mientras esta participación es de 64% y 83% respectivamente en Sucre y Vichada.

El Cuadro 20 presenta 29 indicadores fiscales, similares a los municipales pero que incluyen ahora algunos nuevos indicadores relacionados con los principales tributos departamentales. Los indicadores se compararon con los de Sucre y Vichada y con el promedio de todos los departamentos del país, así como con el promedio de los nuevos departamentos. Los resultados son muy similares a los encontrados en el ámbito municipal.

Es importante notar que los gastos corrientes en el Casanare son superiores a sus ingresos corrientes (tributarios y no tributarios). Esto es, el departamento gasta mucho más de lo que puede autofinanciar con sus ingresos propios, generando una situación de déficit corriente que es perma-

**Cuadro 20. Indicadores financieros departamentales**

	1998			1999			Promedio nacional	Promedio N. Dpto
	Sucre	Casanare	Vichada	Sucre	Casanare	Vichada		
Dependencia de transferencias de la Nación	80,6	24,0	85,7	63,6	20,1	83,1	58,1	56,0
Gastos corrientes/Ingresos corrientes	0,5	3,6	0,7	0,4	2,2	2,5	1,2	2,2
Gastos corrientes/Ingresos propios	0,7	4,3	1,2	0,4	2,2	2,5	1,4	2,6
Gastos de funcionamiento/Ingresos propios	0,6	1,8	1,2	0,3	1,0	2,5	1,2	2,2
Gastos totales/Ingresos totales	1,0	1,1	1,3	0,6	1,0	0,8	1,0	1,0
Recaudo cerveza/Ingresos corrientes (%)	18,2	50,6	8,3	17,8	22,4	12,7	24,9	24,1
Recaudo licores/Ingresos corrientes (%)	29,7	13,6	3,5	30,6	5,7	8,5	16,9	12,7
Recaudo cigarrillos y tabaco/Ingresos corrientes (%)	2,2	5,4	1,9	6,8	3,2	18,9	11,0	12,2
Recaudo registro y anotación/Ingresos corrientes (%)	2,2	4,5	0,0	2,3	1,7	0,0	4,6	1,1
Recaudo timbre vehículos/Ingresos corrientes (%)	1,8	1,6	0,0	3,2	0,9	0,0	3,6	0,1
Otros recaudos tributarios/Ingresos corrientes (%)	1,1	0,0	0,0	3,9	2,0	1,2	6,8	4,1
Ingresos tributarios/Ingresos totales (%)	12,1	7,7	2,2	12,2	5,3	2,5	19,3	12,8
Ingresos no tributarios/Ingresos totales (%)	4,0	1,0	7,5	6,5	9,5	3,5	7,2	4,9
Ingresos propios/Ingresos totales (%)				18,7	14,8	5,9	26,4	17,7
Regalías/Ingresos totales (%)	1,6	66,6	3,7	1,8	64,3	0,0	10,0	21,8
Cofinanciación/Ingresos totales (%)	0,0	0,7	0,0	3,6	0,5	0,0	1,7	1,7
Gastos de funcionamiento/Gastos totales (%)	9,2	14,3	8,5	8,7	14,8	17,7	24,5	28,0
Servicios personales/Gastos totales (%)	8,1	9,6	7,2	5,4	7,4	15,5	12,5	16,5
Gastos generales/Gastos totales (%)	1,0	4,6	1,3	1,5	7,3	2,2	6,0	4,9
Transferencias pagadas por la entidad/Gastos totales (%)	0,1	0,1	0,0	1,8	0,0	0,0	6,1	6,6
Intereses de deuda pagados/Gastos totales (%)	2,0	18,6	0,0	1,9	17,3	0,0	6,6	4,9
Total pagos de capital/Gastos totales (%)	88,8	67,1	91,5	89,4	67,9	82,3	68,8	67,2
Formación bruta de capital fijo/Gastos totales (%)	35,5	19,4	28,2	4,0	28,7	9,2	8,7	19,2
Otros pagos de capital/Gastos totales (%)	53,3	47,7	63,4	85,4	39,2	73,2	60,1	48,0
Capacidad de ahorro: Ahorro corriente/Ingresos corrientes	0,5	-2,6	0,3	0,6	-1,2	-1,5	-0,2	-1,2
Autofinanciación de la inversión: Ahorro corriente/pagos de capital	0,1	-0,4	0,0	0,2	-0,3	-0,1	0,0	-0,3
Sostenibilidad de la deuda pública de la entidad: Servicio de deuda/ahorro corriente	0,2	-0,8	0,1	0,1	-1,1	-0,1	0,4	-0,8
Déficit Corriente/Ingresos Corrientes (%)				64,4	-123,2	-151,6	-23,8	-122,8
Déficit Total/Ingresos Totales (%)				36,2	-2,8	15,6	-0,9	-2,4

Fuente: cálculos DDT-DNP Con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por los departamentos a la CGR, 1999.

nente y muy inflexible a la baja. En particular, es preocupante que el departamento dependa de las regalías para financiar gran parte de su gasto de funcionamiento. Pero es más preocupante aún, que sus indicadores fiscales son peores que los de otros departamentos y que los del promedio nacional. Esto se explica, igualmente, por el aumento de los gastos de funcionamiento y por el alto nivel de inversiones que se ejecutó en los últimos años.

Al igual que en el nivel municipal, el crecimiento del endeudamiento es uno de los principales problemas identificado en el departamento del Casanare. El indicador de sostenibilidad de la deuda confirma la tendencia a endeudarse que tienen los departamentos que reciben regalías. De otro lado, se ratifica que el incremento de las regalías se complementa con un aumento de los tributos departamentales, aunque su crecimiento es menor que el encontrado en los tributos locales. La dependencia de las regalías es muy alta, a pesar del incremento en la tributación departamental. A diferencia de Sucre y Vichada, el Casanare no genera ahorro corriente. Así, es necesario controlar el crecimiento de los gastos de funcionamiento y del endeudamiento para que las finanzas del departamento se ajusten a una senda de sostenibilidad fiscal en el largo plazo.

Se concluye que el desempeño fiscal del departamento y los municipios tiene las siguientes características:

- Los recursos de inversión per cápita son los más altos del país, ésta supera en más de 30 veces la de departamentos como Chocó o Vichada. Esto se explica por el gran aumento, no sólo de las transferencias sino también del recaudo del impuesto de industria y comercio. En definitiva, no hay pereza fiscal sino por el contrario un auge de los impuestos.
- El departamento invierte un monto similar al de Cundinamarca, un departamento cuya población es 9 veces más grande, superior a Santander y sólo superado por el de Antioquía. Además, los municipios de Tauramena y Aguazul invierten más que ciudades intermedias.
- La situación fiscal de los municipios petroleros tiende a empeorar con el tiempo. El análisis de los indicadores fiscales muestra que los territorios petroleros empeoran su situación fiscal, pues al mismo tiempo que se incrementan los recursos; los gastos y el endeudamiento aumentan, generando así una alta dependencia de los recursos de regalías. Una gran descolgada de los precios del crudo o un cese de las exportaciones llevaría, en el muy corto plazo, a una situación de insolvencia fiscal muy aguda como la ocurrida en Arauca en el año 2001.

## 5. Comparación de la Inversión entre un municipio petrolero y uno no petrolero

A continuación se presentan los resultados de una comparación de la estructura del gasto entre un municipio petrolero y otro que no es. El Cuadro 21 compara la inversión realizada en Aguazul con un municipio de mayor tamaño que recibe un pequeño monto de regalías directas. El municipio seleccionado es Chaparral, que tiene aproximadamente 50.000 habitantes y se encuentra ubicado en el departamento del Tolima.

En primer lugar, se muestra que el municipio de Aguazul invierte en cada uno de los sectores por lo menos 9 veces más que Chaparral. Segundo, los sectores más beneficiados han sido los de agua potable, saneamiento básico, y vivienda de interés social (incluido en "otros programas sociales"). En comparación con el municipio de Chaparral, los recursos invertidos en Aguazul superan en 16 y 52 veces respectivamente la inversión realizada en saneamiento básico y vivienda. Los recursos de regalías favorecen, en segundo lugar, la inversión en los sectores de vías, electrificación, y agricultura y medio ambiente, generando una inversión total en estos sectores hasta 14 veces superior a la registrada en el municipio de Chaparral.

Tercero, en sectores como salud y educación, la inversión financiada con regalías supera la financiada con transferencias. Este alto volumen de recursos en salud y educación puede significar que no se asignan los recursos en forma eficiente, pues existe doble financiación del mismo objetivo. Adicionalmente, el ingreso por regalías le permite al municipio de Aguazul ejecutar una inversión visiblemente superior a la realizada en el municipio de Chaparral, en programas destinados a fortalecer la gestión pública en el municipio.

Las regalías han contribuido en el municipio de Aguazul a planificar obras y proyectos de largo plazo, los cuales no se incluyen en los programas de inversión de Chaparral debido a su alto costo<sup>24</sup>. Por último, se debe mencionar que son muy pocas las evaluaciones que se han adelantado sobre la calidad de las inversiones financiadas con regalías; un trabajo reciente de Zapata y Arregocés, (2000) muestra que en la mayoría de los municipios productores se han presentado problemas por incumplimiento de las obras y se han financiado muchas no prioritarias.

---

<sup>24</sup> La ley 60 de 1993 no realizaba una asignación específica de recursos para estos sectores y ahora la ley 715 de 2001 tampoco contempla estas actividades.

**Cuadro 21. Comparación inversión ejecutada (1999)**

		Aguazul		Chaparral	
			Particip.		Particip.
	<b>Total Inversión</b>	<b>34.241.530</b>		<b>4.726.727</b>	
<b>01</b>	<b>Educación</b>	<b>3.796.082</b>	<b>100.0</b>	<b>1.194.162</b>	<b>100</b>
011	PICN	1.571.841	41.0	1.175.126	98
01101	Recursos Humanos	739.244		725.166	
01102	Infraestructura	529.162		236.821	
01103	Dotación	303.435		170.329	
01104	Otros			42.810	
012	Regalías	2.212.795	58.0		0
01201	Fomento Educativo	295.000			
01202	Mejoramiento Calidad Educativa	858.937			
01203	Ampliación de la Cobertura	368.560			
01204	Planeamiento Educativo	58.827			
01204	Infraestructura	631.471			
013	Recursos Propios, Cofinan y Crédito	11.446	0.0	19.036	2
<b>02</b>	<b>Salud</b>	<b>3.085.860</b>	<b>100.0</b>	<b>1.686.898</b>	<b>100</b>
021	PICN	1.122.036	36.0	912.079	54
02101	Recursos Humanos	912.085			
02102	Infraestructura	59.951			
02103	Dotación	150.000			
022	Regalías	1.675.157	54.0		0
02201	Inspec, vigila, cont. Sistema de Seguridad Social	29.000			
02202	Atención Integral Primer Nivel	1.114.024			
02203	Infraestructura	532.133			
023	Recursos Propios, Cofinan y Crédito	288.667	9.0	774.819	46
<b>03</b>	<b>Recreación y Deporte</b>	<b>1.373.493</b>	<b>100.0</b>	<b>119.516</b>	<b>100</b>
031	PICN	169.948	12.0	119.516	100
03101	Recursos Humanos	61.235			
03102	Infraestructura	65.713			
03103	Dotación	43.000			
032	Regalías	631.818	46.0		0
03201	Desarrollo Deportivo	130.000			
03202	Infraestructura	501.818			
033	Recursos Propios, Cofinan y Crédito	571.727	42.0		0
<b>04</b>	<b>Cultural</b>	<b>294.163</b>	<b>100.0</b>	<b>74.100</b>	<b>100</b>
041	PICN	113.163	38.0	74.100	100
04101	Recursos Humanos	113.163			0
042	Regalías	146.000	50.0		0
04201	Programas Culturales	146.000			0
043	Recursos Propios, Cofinan y Crédito	35.000	12.0		0
<b>05</b>	<b>Agua Potable y Saneamiento Básico</b>	<b>8.123.845</b>	<b>100.0</b>	<b>466.162</b>	<b>100</b>
051	PICN	1.341.483	17.0	453.652	97
05101	Infraestructura	1.173.471		453.652	
05102	Saneamiento Básico	168.012			
052	Regalías	5.328.673	66.0		0
	Acueducto	635.227			

Fuente: cálculo de los autores con base en información de Ejecuciones Presupuestales.

**Cuadro 21. Comparación inversión ejecutada (1999) (Continuación)**

		Aguazul		Chaparral	
			Particip.		Particip.
	Alcantarillado	4.525.400			
	Basuras	119.222			
	Básico	48.824			
053	Recursos Propios, Cofinan y Crédito	1.453.689	18	12.510	3
<b>06</b>	<b>Fortalecimiento de la Gestión</b>	<b>988.639</b>	<b>100</b>	<b>42.733</b>	<b>100</b>
061	PICN	9.850	1	42.733	100
	Fortalecimiento Administración del Estado			6.600	
	Fortalecimiento Institucional			-	
	POT			26.910	
	Promoción Derechos Humanos			9.223	
062	Regalías	962.089	97		0
	Fortalecimiento Administración del Estado	155.302			
	Fortalecimiento Justicia	18.768			
	Fortalecimiento Institucional	50.150			
	Planeación Global Desarrollo Municipal	592.963			
	Promoción Derechos Humanos	10.000			
	Racionalización Financiera	134.906			
063	Recursos Propios, Cofinan y Crédito	16.700	2		0
<b>07</b>	<b>Obras Equipamiento Bienestar Social</b>	<b>908.101</b>	<b>100</b>	<b>103.320</b>	<b>100</b>
071	PICN	114.138	13	7.043	7
072	Regalías	544.216	60		0
073	Recursos Propios, Cofinan y Crédito	249.747	28	96.277	93
<b>08</b>	<b>Vías</b>	<b>4.715.638</b>	<b>100</b>	<b>559.928</b>	<b>100</b>
081	PICN	212.332	5	225.030	40
082	Regalías	3.362.627	71	87.466	16
083	Recursos Propios, Cofinan y Crédito	1.140.679	24	247.432	44
<b>09</b>	<b>Electrificación</b>	<b>3.028.582</b>	<b>100</b>	<b>200.288</b>	<b>100</b>
091	PICN	79.395	3	55.153	28
092	Regalías	2.144.043	71	63.239	32
093	Recursos Propios, Cofinan y Crédito	805.144	27	81.896	41
<b>10</b>	<b>Otros Programas Sociales</b>	<b>5.809.942</b>	<b>100</b>	<b>109.795</b>	<b>100</b>
101	PICN	239.222	4	20.796	19
	Vivienda			19.588	
	Atención y Prevención de Desastres			1.208	
102	Regalías	4.350.912	75		0
	Recursos Humanos	320.932			
	Vivienda	3.950.177			
	Atención y Prevención de Desastres	79.803			
103	Recursos Propios, Cofinan y Crédito	1.219.808	21	88.999	81
<b>11</b>	<b>Agricultura y Medio Ambiente</b>	<b>2.117.185</b>	<b>100</b>	<b>169.825</b>	<b>100</b>
111	PICN	112.921	5	71.919	42
112	Regalías	1.993.994	94		0
113	Recursos Propios, Cofinan y Crédito	10.270	0	97.906	58

Fuente: Cálculo de los autores con base en información de Ejecuciones Presupuestales.

## **6. Un modelo de asignación de recursos**

Por último, se realizó un ejercicio que busca determinar el monto de recursos necesario para alcanzar un cubrimiento total en los sectores de salud, educación, energía y acueducto y alcantarillado. Inicialmente se estimó el costo de la prestación per cápita (o por familia) de cada uno de los cuatro servicios y se comparó este costo con las regalías municipales, departamentales y las transferencias. Con base en Zapata y Arregocés (2000) se estimaron los costos de una cobertura de 100% basados en las siguientes variables: niveles de cobertura iniciales por servicio, costos de prestación de la mejor alternativa energética por familia, costos promedio para el tipo de acueducto y alcantarillado y costos promedio por alumno y paciente<sup>25</sup>.

La población por atender se obtiene al cruzar la cobertura inicial con la población objetivo por servicio (esto es, población objetivo - población cubierta). Con la población potencial y el costo per cápita o por familia es posible estimar el costo de alcanzar coberturas universales. El Cuadro 22 presenta un resumen de los principales resultados.

En primer lugar, se encuentra que alcanzar la cobertura universal en los cuatro sectores en cuestión tendría un costo de \$63,000 millones: 27,000 millones anuales para salud y educación y \$37,000 millones de una sola vez para saneamiento básico.

Así, con este ejercicio se muestra que todos los municipios de Casanare podrían haber alcanzado fácilmente una cobertura del 100% en salud, educación y saneamiento básico, invirtiendo los recursos de regalías correspondientes a los años 1998 y 1999. Esta estimación nos muestra el potencial de las regalías para atender gasto en el corto plazo en un departamento con las características del Casanare.

---

<sup>25</sup> Esta información se obtiene del estudio "Impacto de las Regalías en la Inversión de las Entidades Territoriales"; elaborado en Fedesarrollo por Benavides, Carrasquilla, Zapata, Velasco y Link, mimeo, UPME, Junio de 2000.

**Cuadro 22. Recursos necesarios para alcanzar cobertura total en salud, educación, energía y saneamiento básico (Miles de pesos)**

---

	<b>Costo de Cobertura Población Potencial - 1997</b>
Salud y educación	27.242.272
Todos los sectores	<b>63.086.299</b>
<b>Regalías directas a los municipios</b>	
1998	30.191.395
1999	68.433.320
Suma 1998 y 1999	<b>98.624.715</b>
<b>Regalías directas totales</b>	
1998	<b>128.230.887</b>
<b>Transferencias 1998</b>	
Ingreso corriente de la nación	24.740.890
Situado fiscal	24.421.075
Total	<b>49.161.965</b>

---

Fuente: cálculo de los autores.



## CAPÍTULO CUATRO

# Conclusiones y Recomendaciones

EN PRIMER LUGAR se debe mencionar que la actividad del sector petrolero en el Casanare, tuvo un impacto positivo sobre la actividad económica y sobre las finanzas de los departamentos y municipios. A continuación se presentan las principales conclusiones de este trabajo.

### 1. Encuesta Social

Las cifras de la Encuesta Social de Fedesarrollo muestran que las coberturas de servicios públicos y las tasas de escolaridad de las principales ciudades del Casanare no son muy diferentes a aquellas observadas en las principales ciudades del país. En contraste, el Índice de Calidad de Vida producido por el Departamento Nacional de Planeación con base en la información del censo del 93, y en el cual pesan de manera notable las variables de servicios públicos y educación, muestra un rezago significativo de las ciudades del Casanare respecto a las principales ciudades del país. En conjunto, estos resultados sugieren que las condiciones de vida del Casanare mejoraron de manera sustancial en los últimos años.

La calidad más que la cobertura parece ser el principal problema en materia de educación en las ciudades de Yopal, Aguazul y Tauramena. De otra parte, la informalidad de las relaciones laborales ha afectado de manera adversa las coberturas de salud y pensiones en el Casanare; las cifras muestran que las coberturas de salud son relativamente altas entre los pobres pero muy bajas entre los hogares de clase media y alta.

De otra parte, las condiciones generales del mercado laboral son, sin embargo, mejores en el Casanare que en las ciudades grandes del país: la tasa de desempleo es menor. Además, las condiciones de vida de los migrantes respecto a los nativos son mejores en el Casanare que en las ciudades grandes del país, quizás como reflejo de sus mayores niveles de educación y su mayor participación en el sector formal de la economía.

Por último, los resultados de la Encuesta Social confirman tendencias encontradas en el desarrollo de las variables sociales a lo largo de los últimos quince años en el departamento. Se confirma un acelerado desarrollo

de la coberturas en los servicios básicos de salud y educación; así como de los principales servicios públicos domiciliarios. A finales de la década de los noventa Yopal estaba más cerca de las principales ciudades del país que de capitales más pequeñas como Sincelejo.

## **2. Actividad Económica y finanzas públicas**

En general, puede decirse que el departamento tiene una gran dependencia de la actividad petrolera y que el peso de la misma será posiblemente cada vez mayor, dado el alto nivel de exploración de nuevos pozos y campos que actualmente se adelanta. El futuro del Casanare está signado por la exploración y explotación de sus recursos energéticos. El alto crecimiento de la población en la región se explica por el empleo generado en forma directa e indirecta por los proyectos petroleros. Esto se ratifica con el gran crecimiento de la actividad económica e industrial que se manifiesta, a su vez, en el registro comercial de nuevas empresas y el alto consumo de energía eléctrica.

Por último, es interesante anotar que si bien la actividad petrolera desplazó al sector agropecuario, el mismo no tuvo un gran deterioro. El efecto negativo se concentró básicamente en la producción de papa, yuca y caña panelera. En tanto que la ganadería y la palma africana crecieron en términos reales en los últimos años. No se puede afirmar entonces, que en el Casanare haya existido un desplazamiento generalizado de la actividad económica por efecto de la producción de crudo.

El desempeño fiscal de las entidades territoriales puede caracterizarse como sigue: primero, la inversión per cápita es la más alta del país; segundo los impuestos crecen en concordancia con el auge petrolero (no hay pereza fiscal); tercero los gastos de funcionamiento aumentan a un ritmo superior al de los recursos totales, esto hace que no se genere ahorro corriente y por lo tanto se dependa cada vez más de las regalías. Por ello una descolgada de los precios del crudo o un cese de las exportaciones llevaría, en el muy corto plazo, a una situación de insolvencia fiscal muy aguda. Finalmente, se encontró que el departamento y los municipios estudiados apalancaron endeudamiento con regalías.

## **3. Recomendaciones**

**Social:** La inversión social en las áreas urbanas del Casanare se debería concentrar en tres aspectos fundamentales: i) mejorar la calidad de la edu-

cación, ii) aumentar la cobertura de salud, y iii) proteger los ingresos de los hogares.

Para mejorar la calidad de la educación se requiere no sólo insistir en la capacitación de los docentes y en la dotación de los planteles, sino también en la necesidad de la evaluación del desempeño y en la rendición de cuentas por parte de maestros y rectores. La implantación de pruebas de competencias básicas para primaria y el seguimiento de las pruebas del ICFES son claves en esta materia. Es importante divulgar los resultados de las evaluaciones para que la gente tome conciencia del problema y presione por una solución efectiva.

Una mejoría de la cobertura de salud, en el contexto de un mercado laboral dominado por la informalidad, requeriría la ampliación del régimen subsidiado. Se recomienda que la focalización de estos recursos se extienda hacia las clases medias-bajas. En última instancia, sería deseable dedicar más recursos al aseguramiento y disminuir los subsidios a la oferta.

La informalidad de las relaciones laborales imperantes en el Casanare hace que muchos hogares sean muy vulnerables. En concreto, la pérdida del empleo del jefe de hogar implica muchas veces la ruina inmediata, lo que tiene efectos adversos sobre la acumulación de capital humano y el uso de servicios de salud. Se recomienda que las autoridades consideren la implantación de un programa de subsidios a las familias más pobres y vulnerables condicionados a la asistencia escolar. Aunque un programa como tal está siendo implementado a nivel nacional, Casanare cuenta con los recursos para ampliar y complementar dicho programa.

Las inversiones en las áreas más pobres deben tener en cuenta su efecto sobre la concentración de la pobreza. Debería evitarse que comunidades empobrecidas se conviertan simplemente en receptoras de subsidios -los cuales no modifican las condiciones desfavorables y pueden tener efectos contraproducentes-.

Por último, se recomienda un estudio más a fondo del mercado laboral en el Casanare. Como se insiste a lo largo del trabajo, éste está caracterizado por niveles muy altos de informalidad que coexisten con niveles altos de desempleo, aunque menores a los manifiestos en las grandes ciudades del país. Cabe señalar, finalmente, que el departamento cuenta, en virtud de la aplicación de la Encuesta Social, con una línea de base que permitirá una evaluación más precisa del impacto social de las inversiones públicas y privadas que se realicen en el futuro.

**Fiscal y Financiero:** En el campo fiscal, se recomienda insistir en un expediente bien conocido: ahorrar buena parte de los recursos para el momento de la destorcida, no incurrir en un endeudamiento exagerado y no usar las regalías para financiar gasto corriente.

Es necesario, de otro lado, diseñar un mecanismo que le permita a los municipios petroleros acceder a las regalías futuras en la fase de construcción y puesta en marcha. En este momento, se generan muchas demandas sociales que desbordan la capacidad de los municipios, ya que las regalías sólo comienzan a llegar cuando empieza la producción pero el influjo de migrantes ocurre mucho antes. Este tipo de transferencias intertemporales podrían financiarse con recursos del FAEP, previo un estudio detallado de las necesidades del municipio.

Es muy importante, de otro lado, incentivar la participación política y propiciar la supervisión ciudadana. Sólo si la gente entiende que las regalías son su patrimonio y que los políticos tienen la obligación de protegerlo e invertirlo adecuadamente, se evitará el desgüeño de las malas inversiones. Las campañas educativas, aleccionadoras si se quiere, son fundamentales en esta materia, como lo es la divulgación de la información sobre los resultados de gobierno.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, O. L.; Zapata, J. G. y González, A. (2001), "Sostenibilidad fiscal y gestión presupuestal de los municipios colombianos" GTZ-DNP, Bogotá.
- Aguilera, M. y Vilorio, J. (1998), "Radiografía Socioeconómica del Caribe Colombiano". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República, Cartagena de Indias, octubre.
- Benavides, J. et. al. (2000), "Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales", documento de investigación, Fedesarrollo, Bogotá.
- Casanare - Características Geográficas (1999), DANE, IGAC, Asociación Santiago de las Atalayas, Bogotá.
- Berhman, J., Gaviria, A. y M. Szekely (2001), "Social Mobility in Latin America", *Economía, the Brookings Journal for Latin America*, Vol. 2, No. 1.
- Construcción de un Sistema de Cuentas Económicas y Sociales para Casanare (1994), DANE, Bogotá.
- Departamento de Casanare, (1993), *El Departamento en Cifras 1991*, Gobernación del Casanare, 1992.
- Departamento de Casanare, (1998), *Anuario Estadístico - Cifras Actualizadas 1997*, Gobernación del Casanare, Yopal.
- Departamento Nacional de Planeación (1997), *Infraestructura y Energía Colombiana: Compendio de Cifras y Mapas*, Bogotá.
- Dureau, F. y Flórez, C. E. (2000), "Aguaitacaminos: las transformaciones de las ciudades de Yopal, Aguazul y Tauramena durante la explotación petrolera de Cusiana- Cupiagua". CEDE - Universidad de los Andes, Bogotá, agosto.
- Easterly, W. (2001), *The Elusive Quest for Growth: adventures and misadventures of an economist in the tropics*, MIT Press, Boston.
- Gaviria, A. y Barrientos, J. (2001), "Determinantes de la calidad de la Educación en Colombia", *Archivos de Macroeconomía*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.
- Gaviria, A. y Pagés, C. (2001), "Patterns of Crime Victimization in Latin American Cities", *Journal of Development Economics*, vol. 67, febrero.
- Gaviria, A. y Vélez, C. (2001), "¿Quiénes soportan la carga del crimen en Colombia?", *Coyuntura Económica*, Vol. 31, No. 2, Fedesarrollo, Bogotá.
- Heckman, J. y Pagés, C. (2000), "The cost of job security regulation: evidence from Latin America labor markets", en *Journal of the Latin America and Caribbean Economic Association*, Vol. 1 No. 1. Washington D.C.
- McPhail, K. (2000), "Los proyectos en los sectores del petróleo, el gas y la minería pueden contribuir al desarrollo", en *Finanzas y Desarrollo*, FMI, Washington, DC.
- McPhail, K. y Davy, A. (2000), "Integrating Social Concerns into Private Sector Decision Making", World Bank, discussion paper No. 384, Washington, DC.
- Sarmiento, A.; Ramírez, C.; Molina, C. y Castaño, E. (1996), "Índice de Calidad de Vida". Mimeo, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Wilson, W. (1996), *When the work disappears: the world of the new urban poor*, Random House, New York.
- Zapata J., Acosta O., (2001) "¿Se consolidó la situación fiscal de los municipios colombianos durante los noventa?", *Archivos de macroeconomía*, DNP, Bogotá.
- Zapata, J.G. y Arregocés, A. (2000), "Colombia - Planning the development of municipalities with booms of non-renewable natural resources", documento de investigación Fedesarrollo, Bogotá, diciembre.



## Anexo 1. Campos Cuenca Llanos Orientales

Area	Perimeter	Campo	Compañía	Contrato	Departamen	Municipio
2.467.350	8.178	Arauca	Esso	Arauca	Arauca	Araucuita
1.158.600	9.117	Caño Yarumal	Oxy	Cravo Norte	Arauca	Arauca
6.474.019	14.653	Matanegra	Oxy	Cravo Norte	Arauca	Arauca
27.416.110	27.015	Caño Limón	Oxy	Cravo Norte	Arauca	Arauca
376.533	2.754	Arauca	Esso	Arauca	Arauca	Saravena
1.002.724	3.970	Arauca	Esso	Arauca	Arauca	Saravena
696.614	6.562	Matanegra	Oxy	Cravo Norte	Arauca	Araucuita
7.038.383	12.967	Arauca	Esso	Arauca	Arauca	Araucuita
2.598.494	7.444	Arauca	Esso	Arauca	Arauca	Saravena
107.570	1.409	Arauca	Esso	Arauca	Arauca	Saravena
517.063	4.648	Jiba	Oxy	Cravo Norte	Arauca	Araucuita
1.562.998	5.205	Redondo	Oxy	Cravo Norte	Arauca	Araucuita
1.311.942	7.802	Caño Verde	Oxy	Cravo Norte	Arauca	Araucuita
47.453	1.913	Caño Verde	Oxy	Cravo Norte	Arauca	Arauca
78.429	1.734	Caño Verde	Oxy	Cravo Norte	Arauca	Arauca
933.470	4.074	Caño Rondon	Oxy	Rondon	Arauca	Araucuita
965.020	4.934	Caño Garza Norte	Kelt	Casanare	Casanare	Paz de Ariporo
9.288.261	14.314	Caño Garza	Kelt	Casanare	Casanare	Paz de Ariporo
105.610	1.495	Bucaro	Nomeco	Caño la Hermosa	Casanare	Paz de Ariporo
781.714	3.665	Chaparrito-Norte	Kelt	Estero (Antiguo)	Casanare	Paz de Ariporo
93.849	1.231	Caño Garza Este	Kelt	Casanare	Casanare	Paz de Ariporo
1.162.246	6.590	Chaparrito	Kelt	Estero (Antiguo)	Casanare	Paz de Ariporo
257.820	2.728	Las Abejas	Kelt	Estero (Antiguo)	Casanare	Paz de Ariporo
589.817	3.123	Trinidad	Kelt	Concesion Yalea 2162	Casanare	Pore
10.881.560	19.257	Trinidad	Kelt	Concesion Yalea 2162	Casanare	Trinidad
1.451.884	7.081	Guahibos/Guacamayo	Nomeco	Caño la Hermosa	Casanare	Paz de Ariporo
592.100	3.221	Guahibos/Guacamayo	Nomeco	Caño ILa Hermosa-	Casanare	Trinidad
470.663	2.859	Los Toros	Kelt	Estero (Antiguo)	Casanare	Paz de Ariporo
1.160.119	4.675	Los Toros	Kelt	Estero (Antiguo)	Casanare	Trinidad
256.990	3.153	Barquereña	Kelt	Casanare	Casanare	Nunchia
724.685	4.572	Barquereña	Kelt	Casanare	Casanare	San Luis de Palenque
6.463	363	Tocaria	Kelt	Casanare	Casanare	Nunchia
4.843.404	11.796	Tocaria	Kelt	Casanare	Casanare	Yopal
4.682.583	10.061	Tierra Blanca	Kelt	Casanare	Casanare	Nunchia
893.919	5.082	Corocora	Hocol	Corocora	Casanare	Trinidad
478.374	5.538	Tierra Blanca	Kelt	Casanare	Casanare	San Luis de Palenque
1.326.140	7.774	Palmarito	Kelt	Garcero (Antiguo)	Casanare	Trinidad
1.200.183	4.667	Tierra Blanca	Kelt	Casanare	Casanare	Yopal
3.877.393	12.604	Morichal	Kelt (Elf)	Casanare	Casanare	Yopal
705.752	4.053	Sirenas	Kelt	Garcero (Antiguo)	Casanare	Trinidad
1.619.146	6.072	Cravo Este	Kelt	Casanare	Casanare	San Luis de Palenque
2.224.582	8.453	Cravo Sur	Kelt	Casanare	Casanare	San Luis de Palenque
16.225.330	18.188	Cupiagua	B.P.	Santiago de las Atalayas	Casanare	Aguazul
635.632	3.531	La Flora	Kelt (Elf)	Casanare	Casanare	San Luis de Palenque
353.979	3.639	Guanapalo	Kelt	Estero (Antiguo)	Casanare	San Luis de Palenque
142.704	1.818	Guanapalo	Kelt	Estero (Antiguo)	Casanare	Orocué
1.063.359	7.402	Caño Gandul	Kelt	Corocora	Casanare	San Luis de Palenque
3.530.851	9.206	La Gloria Norte	Kelt (Elf)	Casanare	Casanare	Yopal
951.345	6.078	Jordan Norte	Kelt	Garcero (Antiguo)	Casanare	Orocué
645.497	4.213	Jordan	Kelt	Garcero (Antiguo)	Casanare	Orocué
1.934.959	9.823	Remache Sur	Kelt	Corocora	Casanare	San Luis de Palenque
32.696.060	28.423	Cusiana	B.P.	Santiago de las Atalayas	Casanare	Aguazul
761.476	4.340	Paravare	Kelt	Garcero (Antigua)	Casanare	Orocué
3.905	267	La Gloria	Kelt	Casanare	Casanare	Yopal
7.201.034	16.004	La Gloria	Kelt	Casanare	Casanare	Aguazul
104.142	1.389	La Gloria	Kelt	Casanare	Casanare	Yopal
3.009.821	7.211	Rancho Hermoso	Ecopetrol	□	Casanare	Yopal
44.416.840	28.351	Cusiana	B.P.	Santiago de las Atalayas	Casanare	Tauramena

Fuente: Ecopetrol.

**Anexo 2. Balance fiscal**

Concepto	Caldas			Nariño		N. Santander	
	Yopal	Chinchiná	Aguazul	Buesaco	Tauramena	La Playa	Nunchia
<b>Ingresos Totales</b>	276.171	186.193	1.314.750	169.399	3.579.796	253.341	375.194
Ingresos Corrientes	108.023	63.818	352.047	37.111	669.600	43.898	25.763
Ingresos Tributarios	91.562	52.109	24.753	6.315	567.250	2.256	12.501
Predial	26.890	27.542	7.572	3.137	13.883	1.505	8.665
Industria y Comercio	27.562	19.544	276.207	190	484.908	33	3.204
Ingresos no Tributarios	16.461	3.274	27.294	9.530	102.350	5.203	13.262
Participaciones y regalías	101.682	-	912.991	-	2.833.900	-	265.629
Ingresos Corrientes de la Nación	56.633	101.097	271.180	107.649	1.241.577	162.051	181.565
Regalías Petrolíferas	41.014	5.086	637.091	1.590.005	-	-	84.063
Reglías de Escalonamiento	-	-	-	-	-	-	-
Ingresos de Capital	66.466	-	49.713	-	76.296	-	83.802
<b>Gastos Totales</b>	328.252	167.409	1.330.763	150.151	2.916.800	227.973	305.523
Gastos Corrientes	117.701	87.393	405.304	22.480	846.801	48.180	54.387
Gastos de Funcionamiento	117.701	80.941	236.954	22.480	484.797	45.918	53.864
Inversión	166.895	80.016	894.861	127.671	1.912.746	179.793	250.343
Servicio de la Deuda	43.656	19.699	198.948	519.256	-	4.051	1.317
Intereses	-	-	168.350	-	362.004	-	474
Capital	-	-	30.598	-	157.252	-	843
<b>Ahorro Corriente</b>	(9.677)	98.800	(53.257)	14.631	(177.201)	(4.283)	(28.575)

Fuente: Ejecuciones Presupuestales.

**Anexo 3. Inversión regalías indirectas**

	Regalías indirectas Departamento de Casanare			Miles de pesos corrientes	
	1996	1997	1998	1999	2000
Medio ambiente	223.000	86.600	174.900	351.100	336.230
Minas y energía	545.000	572.000	173.000	3.528.347	742.000
Transporte	-	-	-	1.000.000	1.798.700
Otros*	800.000	1.368.000	-	-	289.510
<b>Total</b>	<b>1.568.000</b>	<b>2.026.600</b>	<b>347.900</b>	<b>4.879.447</b>	<b>3.166.440</b>

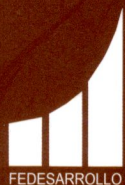
\* En 1996-1998 incluye Proyectos Regionales y Específicos.

Fuente: Ecopetrol.



Este trabajo adelanta una evaluación del impacto social y económico de la exploración y explotación de petróleo en el Casanare. Los resultados sugieren que, aunque las condiciones de vida de la población mejoraron en los últimos años, la situación fiscal de los municipios se deterioró de manera sustancial, a pesar del aumento en los recursos.

La dependencia de los recursos derivados de la actividad petrolera es excesiva y los niveles de endeudamiento se han vuelto insostenibles. Cabe señalar, asimismo, que es probable que el Casanare continúe siendo territorio petrolero. Resulta, entonces, fundamental conocer a cabalidad las experiencias anteriores. Este trabajo intenta contribuir con este conocimiento.



 **Alfaomega Grupo Editor S.A.**

ISBN 958-682-363-6



9 799586 823639